Advies Verkenner

0. Samenvatting

Sinds de zomer van 2015 is er sprake van een gespannen verhouding tussen de sociale partners in het publieke domein. De directe aanleiding was de loonruimteovereenkomst (LRO) van 10 juli, waarin afspraken waren gemaakt over loon en pensioen die alle overheids- en onderwijssectoren raken. Daarnaast speelden kwesties die samenhangen met de normalisering van de ambtelijke rechtspositie en de gevolgen voor het overleg. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft mij gevraagd snel in gesprek te gaan om te zien onder welke voorwaarden de partijen weer met elkaar om tafel zouden willen. In een door mij als zeer constructief en openhartig ervaren sfeer heb ik met vertegenwoordigers van de meest betrokken partijen gesproken, waarbij mij gebleken is dat alle partijen graag een verbetering van de verhoudingen willen.

Met partijen terugkijkend is bij mij het beeld naar voren gekomen dat men in het voorjaar oprecht met elkaar geprobeerd heeft om het arbeidsvoorwaardenoverleg in het publieke domein weer vlot te trekken door middel van een integrale benadering: verweving loon en pensioen als novum in de (semi-)publieke sector. In het proces naar de LRO toe is uiteindelijk geen volledige (d.i.: tussen alle betrokken partijen) consensus bereikt over de aanpassing van de indexatieambitie naar prijsinflatie in plaats van looninflatie. Voor de ACOP/FNV is de belangrijkste steen des aanstoots dat men een te grote mate van onzekerheid ervoer over de omvang van de effecten voor de ABP-deelnemers van de verandering van de systematiek van indexeren. De ondertekenaars van de LRO achtten de effecten van prijsindexatie en de onzekerheid daarover wel aanvaardbaar. Mijn observatie is dat men in een traject van geïntegreerde bespreking van loon en pensioenen is gestapt, maar dat de manieren van werken, overleggen, rekenen en

communiceren daarover nog onvoldoende met die nieuwe realiteit waren meegegroeid.

Een bijkomende kwestie is dat het ABP-bestuur onlangs een besluit (tot opslagsystematiek) heeft genomen dat tot premiestijging kan leiden, terwijl de LRO de gehele arbeidsvoorwaarderuimte 2016 opsoupeert. De oplossing is mijns inziens een gemeenschappelijke kwestie en vraagt om een bijdrage van alle partijen.

Een relevante ontwikkeling is het initiatief voorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Dit leidt tot gewijzigde verhoudingen tussen de sociale partners in het publieke domein. Over de veranderingen en de consequenties daarvan hebben sociale partners zowel onderling als met het kabinet nog niet gesproken; iets wat wel wenselijk wordt geacht.

Op basis van mijn observaties kom ik tot het volgende advies aan kabinet en alle betrokken partijen, dat ik heb gegoten in de vorm van de metafoor van de *hink-stap-sprong*.

Hink

Partijen hebben aangegeven van mening te blijven verschillen over inhoud en noodzaak van de in juli afgesloten LRO maar wel met elkaar verder te willen. Zij hebben aangegeven in dat verschil van inzicht geen onoverkomelijk beletsel (meer) te zien om, in het bredere belang van constructief arbeidsvoorwaardenoverleg en het oplossen van urgente en belangrijke knelpunten, wederom met elkaar in overleg te treden. Met erkenning van en respect voor elkaars belangen en overtuigingen is men bereid, zoals ook in het akkoord al was voorzien, met elkaar in gesprek te gaan over de gevolgen van een overgang in de pensioenambitie van loon naar prijsindexatie. Bovendien is men bereid met elkaar in gesprek te gaan over de kostenstijging in 2016 als gevolg van de

mogelijke stijging van de ABP-premie, met de bereidheid het na het afsluiten van de LRO goeddeels door externe factoren (o.a. een aanhoudend lage rente en tegenvallende beurskoersen) ontstane probleem door een bijdrage van alle partijen op te lossen. De overeengekomen loonstijging in 2015 en 2016 blijft daarbij, evenals de gemaakte afspraken over franchise en premieverdeling, onverkort gehandhaafd. Bij een mogelijke stijging van de ABP-premie wordt vanuit werknemerszijde bijgedragen door, zoals gebruikelijk, het werknemersdeel van een premieverhoging te betalen.

Ik adviseer het kabinet om dit overleg op kortst mogelijke termijn, voor 15 december 2015, te voeren.

Stap

Onder leiding van een externe voorzitter komen de in de ROP vertegenwoordigde partijen samen met het ABP bestuurlijk bijeen ten einde met elkaar een strategische agenda voor het toekomstig overleg te ontwikkelen en vast te stellen. Het gaat hierbij in ieder geval om de vraag hoe de pensioencomponent in het vervolg op een zorgvuldige wijze integraal te betrekken in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Ook zal er moeten worden gesproken over de mogelijke structuurveranderingen als gevolg van het initiatief voorstel normalisering ambtelijke rechtspositie. Daarbij heb ik goede notie genomen van de aan werknemerszijde bestaande voorkeur het huidige vier centrales model te continueren. Voorts dienen er goede afspraken te worden gemaakt over tijdstip en wijze van de communicatie.

Sprong

Op basis van de agenda uit de ’stap’ entameren en organiseren partijen een toekomstgerichte en fundamentele herbezinning op inrichting en werking van het overlegmodel in het publieke deel van de polder. Het gaat om een nieuwe en toekomstbestendige consensus; een sprong voorwaarts in plaats

van een vlucht terug. Juist daarom is het herstel van onderling vertrouwen zo verschrikkelijk hard nodig.

Tot slot

Ik adviseer het kabinet om voor 15 december op informele basis de leden van de ROP bijeen te roepen onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijgestaan door zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij leiden een overleg tussen de in ROP vertegenwoordigde partijen aangevuld met een vertegenwoordiging van het ABP op bestuurlijk niveau om voorliggend advies te bespreken. Daarbij ga ik ervan uit dat alle partijen hun goede wil zullen tonen ten einde de verhoudingen te verbeteren.

1. Aanleiding

Goede verhoudingen tussen het kabinet (als ‘wetgever’ en de werkgeverministers als ‘werkgever’) met de sociale partners zijn van groot belang. Het belang daarvan behoeft nauwelijks betoog: belangrijke maatschappelijk relevante thema’s op het gebied van sociale omstandigheden - in het bijzonder de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen – dienen in vormen van open en reëel overleg met daarvoor relevante partijen te worden besproken en de beleidsvoornemens worden (bij voorkeur en doorgaans) getoetst op haalbaarheid en draagvlak.

In de marktsector gebeurt dat in overleggen met de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad (SER), in de publieke sector gebeurt dat in overleggen met de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP). In de publieke sector is er naar mijn inschatting evenwel reeds geruime tijd sprake van een zekere verwaarlozing van dat overleg en sinds de zomer van 2015 ook van een gespannen verhouding tussen de overige partijen en de ACOP/FNV. Directe aanleiding voor dat laatste vormden de ontwikkelingen rondom de op 10 juli afgesloten onderhandelingen rondom de (bij wijze van uitzondering bovensectorale) loonruimte-overeenkomst publieke sector 2015/2016 (zie bijlage 2). Maar, zoals uit de door mij gevoerde gesprekken is gebleken, er is ook op een aantal andere punten sprake van een sluimerende onvrede. Veel door partners als wel zeer relevant gevoelde kwesties zijn nog geheel of goeddeels onbesproken gebleven en er is de nodige onzekerheid over de toekomst van de tot nu toe gehanteerde vormen van overleg. Dat geldt met name ook door de nu meer verweven afspraken over pensioenen en overige arbeidsvoorwaarden.

Dat is niet alleen voor de afwikkeling van een aantal urgente en lopende kwesties problematisch; die situatie is ook onwenselijk gezien een aantal grote strategische vraagstukken

en veranderingen die, onder meer als gevolg van de mogelijke normalisering rechtspositie ambtenaren[1] en de door de SER geagendeerde discussie over een toekomstbestendig pensioenstelsel, op de agenda van een dergelijk overleg moeten worden opgenomen. Juist in een tijd van grote veranderingen en soms forse onzekerheden, die vele mensen in ons land raken en soms verontrusten, kan het belang van een goed functionerend stelsel van overleg en een vertrouwenwekkende relatie tussen betrokken partijen nauwelijks worden overschat. Het via de media soms onrustig geworden beeld, waarin door partijen met al dan niet gevalideerde informatie de onderlinge strijd wordt aangegaan, draagt aan die onrust en onzekerheid eerder bij en is al evenmin bevorderlijk voor een constructief en toekomstgericht klimaat van gesprekken en onderhandelingen die in het publieke deel van de 'polder' al even wezenlijk zijn als in de rest ervan.

2.Opdracht

De ministers Plasterk en Asscher hebben daarom gesproken met de heren Heerts (FNV) en Limmen (CNV) over hoe de verhoudingen verbeterd kunnen worden, mede gelet op toekomstige ontwikkelingen die bespreking vragen. Daarbij is besloten tot een verkenning door een onafhankelijke derde. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft mij op 12 november 2015 gevraagd snel met de meest betrokken personen in gesprek te gaan om te zien onder welke voorwaarden de partijen weer met elkaar om tafel zouden willen, welke thematiek er in de publieke sector knelt, onder welke voorwaarden dat zou kunnen worden besproken, welke personen van welke partijen

[1] Het initiatief voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren; Kamerstukken 32550).

daarover met elkaar dienen te overleggen en in welke formele of informele gremia dat dient te gebeuren.

3. Gesprekken

Op grond van deze opdracht heb ik in een door mij als zeer constructief en openhartig ervaren sfeer met vertegenwoordigers van de meest betrokken partijen gesproken. Ik hecht er aan om alle partijen en personen (zie bijlage 1) daarvoor zeer hartelijk te danken, en met name ook hun bereidheid om in een korte tijd daarvoor beschikbaar te zijn. Bijzondere dank gaat ook uit naar de heer Jan Kenter, die mij bij het voeren van deze gesprekken terzijde wilde staan.

In die gesprekken is mij allereerst gebleken dat alle partijen graag een verbetering van de verhoudingen willen. In zekere mate was er ten tijde van het afsluiten van de loonruimte-overeenkomst sprake van hoge tijdsdruk en niet altijd even handige en rustige communicatie. Met name de manier waarop er over de laatste fase van onderhandelingen (en het afhaken van de ACOP/FNV) is gecommuniceerd, mede als gevolg van de daarover ingezette juridische procedures, heeft veel emoties bij betrokken partijen losgemaakt, en de verhoudingen (ook in persoonlijke zin) verder op scherp gezet. Maar ik heb ook geconstateerd dat, nu terugkijkend, vooral in het belang van vooruitkijken, partijen zonder uitzondering die ontstane situatie, mede gezien de grote uitdagingen waarvoor we als Nederland staan, betreuren. Daarbij is er bereidheid bij alle partijen het eigen optreden nog eens kritisch te beoordelen, begrip voor de ander te tonen, en vooral ook: te werken aan een nieuw begin.

Daarvoor zijn in mijn ogen de noodzakelijke voorwaarden voor een vruchtbaar gesprek aanwezig. Voldoende voorwaarden zijn eerst aanwezig, als ook op een aantal inhoudelijke en

institutionele kwesties een vertrouwenwekkende basis voor de heropening van de gesprekken kan worden gerealiseerd. Ik zal daarover nadere voorstellen doen in het vervolg. Die voorstellen zijn gebaseerd op een eerste en hier en daar wellicht nog onvolkomen analyse van de ontstane situatie. Toch meen ik in de beperkte tijd die mij ter beschikking stond een aantal essenties naar voren te hebben gehaald. Ik bespreek ze hieronder als elementen van een analyse.

4. Elementen van een analyse

Een compleet contract: verweving loon en pensioen als novum in de(semi-)publieke sector

Met partijen terugkijkend is bij mij het beeld naar voren gekomen dat men in het voorjaar oprecht met elkaar geprobeerd heeft om, na een periode van nullijn en geen of zeer beperkte budgettaire ruimte, het arbeidsvoorwaardenoverleg in het publieke domein weer vlot te trekken. Het kabinet had hiervoor ook extra loonruimte ter beschikking gesteld. Dit heeft geleid tot de zogenaamde loonruimteovereenkomst (LRO).

Het startpunt van de LRO was dat het kabinet herbevestigde dat het basisuitgangspunt voor normale arbeidsverhoudingen open en reëel overleg is en dat dit voor de toekomst de beleidslijn zal zijn. Alle partijen hechten sterk aan dit uitgangspunt en deze herbevestiging. Het feit dat de LRO bij wijze van uitzondering als ‘bovensectorale’ exercitie werd ondernomen, kon rekenen op draagvlak bij alle betrokken partijen, en was cruciaal voor het organiseren van de gewenste ruimte.

Eveneens is mij gebleken dat de sectoren arbeidsvoorwaardelijk verschillen. Dat wat men (ondanks sectorale regelingen die ook voor wat betreft pensioenregelingen wel bestaan) gemeenschappelijk heeft, is de arbeidsvoorwaarde pensioenen,

ondergebracht bij het ABP. Alle partijen hechten aan een betaalbare en voorspelbare pensioenpremie, iets wat de afgelopen jaren onder druk heeft gestaan.

Daarom achtte men het van belang een verbinding tussen de cao- en pensioentafel te creëren, zodat een integrale afweging tussen pensioen(premie) en primair loon mogelijk was. Een dergelijke afspraak is thans alleen mogelijk met een bovensectorale afspraak, die betrekking had op alle ABP-sectoren. Sinds de start van het sectorenmodel in 1993 was iets dergelijks nog niet eerder tot stand gekomen.

In het proces naar de LRO toe is uiteindelijk geen volledige (d.i.: tussen alle betrokken partijen) consensus bereikt over de aanpassing van de indexatieambitie naar prijsinflatie in plaats van looninflatie. Voor de ACOP/FNV is de belangrijkste steen des aanstoots dat men een te grote mate van onzekerheid ervoer over de omvang van de effecten voor de ABP-deelnemers van de verandering van de systematiek van indexeren. Die onzekerheid werd veroorzaakt door de doorrekeningen van het ABP, die op dat moment onvoldoende besproken konden worden, laat staan weerlegd of gemitigeerd. Om deze reden wilden zij zich niet aan prijsindexatie committeren en hebben zij zich teruggetrokken. De ondertekenaars van de LRO achtten de effecten van prijsindexatie en de onzekerheid daarover wel aanvaardbaar. Bovendien waren de omstandigheden gunstig; het ijzer was op 10 juli 2015 heet en diende gesmeed te worden.

Partijen hebben hun standpunten publiekelijk bekend gemaakt en verdedigen deze tot op heden en overwegen ondanks eerdere uitspraken nog geschillen aan een hogere rechter voor te leggen. Mijn analyse is dat dat meer het terugkijken dan het vooruitkijken dient.

Mijn observatie immers is dat men in een traject van geïntegreerde bespreking van loon en pensioenen is gestapt,

maar dat de manieren van werken, overleggen, rekenen en communiceren daarover nog onvoldoende met die nieuwe realiteit waren meegegroeid. Bestaande repertoires werden ingezet voor een nieuwe situatie. De irritaties (ook tussen personen en gremia) daarover werden een zelfstandige factor in de gesprekken, en droegen ook bij aan verwijdering tussen partijen (Centrales van Overheidspersoneel onderling, maar ook tussen werkgevers en ABP-bestuur).

Ik heb desondanks moeten constateren dat het resultaat (de LRO met aanpassing van indexatie c.a.) staat. In de sectoren Rijk, Rechtelijke Macht en Defensie zijn hierop reeds cao's gesloten; in de onderwijssectoren zijn de cao-onderhandelingen op basis van de LRO in vergevorderd stadium, waarbij intussen ook de AOB/FNV weer meeonderhandelt. Voor de partijen die de LRO gesloten hebben is het geen optie deze zelf nog ter discussie te stellen.

Het aanpassen van de indexatieambitie lag (zowel principieel als vanwege de ervaren onzekerheden) gevoelig, dat was ook in de besprekingen voor de LRO al bekend. Om die reden is daarin de volgende passage opgenomen:

"Komende jaren staan in het teken van het toekomstbestendig maken van het pensioenstelsel. Partijen spreken af dat zij in het licht van deze discussie, en afhankelijk van de pensioenvooruitzichten van de deelnemers en de situatie van het fonds, open en reëel voeren over een voor de lange termijn houdbare pensioenambitie, waarbij uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt betrokken om weer terug te keren naar een ambitie van loonindexatie. Dit te financieren uit de dan beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte."

Deze gevoeligheid van het aanpassen van de indexatieambitie maakt dat het redelijk is om op een termijn van circa 5 jaar de gevolgen ervan te evalueren. De LRO biedt hier ook alle

ruimte toe. De ondertekenende partijen willen nu niet op het akkoord terugkomen, maar bieden na een zekere termijn wel ruimte om terug aan tafel te komen over het akkoord.

Ontwikkelingen rondom pensioenpremie na het akkoord

De aanpassing van de indexatieambitie leidt (naar de inzichten van juli 2015) tot een lagere ABP-premie. Op grond van de LRO komt het werkgeversdeel hiervan volledig ten goede aan loonstijging. Evenwel het ABP-bestuur heeft nadien, mede op grond van externe en later gebleken ontwikkelingen, echter moeten besluiten dat in 2016 mogelijk een opslag nodig is, vanwege de financiële situatie. Door de toezeggingen uit de LRO is het risico dat meer dan de totale arbeidsvoorwaardenruimte 2016 voor kabinetssectoren en onderwijs wordt opgesoupeerd. Een eventuele premiestijging bij het ABP kan dan in 2016 niet meer uit diezelfde ruimte worden betaald. Op 20 oktober 2015 hebben in het onderwijsveld de gezamenlijke werkgevers en werknemersvertegenwoordiging, waaronder AOB/FNV, het kabinet hierover een brief gestuurd. Daarin verzochten zij het voornoemde financiële risico voor hen te dekken, ten einde een voor alle partijen bevredigend cao-resultaat mogelijk te maken. Deze problematiek is complex, deels ontstaan door externe factoren en deels door een verdeelde (en niet immer bestuurlijk goed afgestemde) opstelling van partijen in de pensioenkamer.

De oplossing is mijns inziens een gemeenschappelijke kwestie en vraagt om een bijdrage van alle partijen. Over de nu knellende problematiek van dekking van de mogelijke kostenstijging als gevolg van het recente ABP-besluit en over de onzekerheden rond de premiestijging in relatie tot het ambitieniveau zouden partijen op zeer korte termijn, vóór 15 december, met elkaar in overleg dienen te gaan.

Alle partijen hebben aangegeven inschattingen te hebben gemaakt in het totstandkomingsproces van de LRO die zich uiteindelijk niet verwezenlijkten. De procedures om een dergelijk overleg met objectieve en gevalideerde cijfers te kunnen voeren waren onvoldoende ontwikkeld. Dat gaf partijen de mogelijkheden om ook in de media vraagtekens te zetten, zonder dat duidelijke antwoorden beschikbaar konden komen. Dat kwam de verhoudingen aan de onderhandelingstafels niet ten goede. Dat proces en de toetsing nadien door de rechter heeft bij partijen ook vragen doen oproepen van procedurele aard. Het gaat hierbij om de verhoudingen tussen pensioen(ambitie en -premie) en loon, informeel en formeel, sectoraal en bovensectoraal, vertrouwelijk en openbaar.

De vraag is dus terecht in hoeverre het huidige stelsel en de huidige spelregels rond het georganiseerd overleg nog adequaat zijn, mede ook in het licht van een toekomstig pensioenstelsel. Het convenant hierover dateert van 1993: het is in mijn ogen zeer noodzakelijk, ook gezien de komende ontwikkelingen rondom de ambtenarenstatus en de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel, om daar nog eens met een frisse en toekomstgerichte blik, en in een open en reëel gesprek, naar te kijken.

De ontbrekende gesprekken over de gevolgen van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie

Een relevante ontwikkeling die de gesprekspartners daarbij genoemd hebben, maar geen rechtstreeks verband houdt met de LRO, is het initiatief voorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Dit wetsvoorstel leidt tot gewijzigde verhoudingen tussen de sociale partners in het publieke domein. Over de veranderingen en de consequenties daarvan hebben sociale partners zowel onderling als met het kabinet nog niet gesproken. Wel acht men deze gesprekken zeer wenselijk: ik onderschrijf de observatie van velen dat de wat

afhoudende houding van het kabinet voor dergelijke gesprekken beschikbaar te zijn niet behulpzaam was, ook al betreft het een intiatiefwet. Zeker omdat het kabinet de doelstelling van die wet in het regeerakkoord omarmde, ligt het voor de hand dat het kabinet over consequenties en modaliteiten van implementatie ervan met de meest betrokken partijen overleg voert.

Ook voor de overleggen over pensioenen geldt de noodzaak van voortgezet overleg. In de huidige structuur wordt er over het ABP-pensioen uitsluitend onderhandeld in de Pensioenkamer (PK). Omdat in de PK de arbeidsvoorwaarden niet integraal aan bod kunnen komen, laat staan op sectoraal niveau, leiden de onderhandelingen hier vaak tot impasses. De uitkomsten hier zijn wel een gegeven voor de sectorale CAO-tafels, hetgeen tot budgettaire onzekerheden en vertragingen of impasses kan leiden (zoals thans in het onderwijsveld). De mogelijkheid van een integrale afweging tussen loon en pensioen vindt men daarom wenselijk. Men zou dit graag doen op een ordentelijke wijze, evenwel de geschikte sectorale infrastructuur ontbreekt daartoe tot op heden. Een fundamentele herbezinning op (vereenvoudiging van de complexiteit van) het stelsel in de publieke sector ligt in de rede.

Vertrouwen en zorgvuldigheid

Een laatste punt van procedurele aard dat aan de orde is gekomen, is dat er behoorlijk wat licht schijnt tussen wat er aan de onderhandelingstafels is afgesproken en wat er vervolgens door partijen in de media wordt gecommuniceerd. Dat leidt vanzelfsprekend tot misverstanden en ergernissen. Ook hierover wil men met elkaar in gesprek.

4.Advies

Als verkenner van de mogelijkheden waaronder een gesprek kan worden hervat stel ik vast dat partijen van goede wil waren en zijn. Ook observeer ik dat de complexiteit van de LRO en de tijdsdruk groot waren. Wat geprobeerd werd was een unicum en alle partijen hebben aangeven daarbij inschattingen te hebben gemaakt die zich niet verwezenlijkten. De wens om de verhoudingen te verbeteren is alom aanwezig, maar het vereist nog wel enige stappen om de onderlinge afstand te overbruggen.

Daartoe kom ik tot het volgende advies aan kabinet en alle betrokken partijen (Centrales van Overheidspersoneel en ABP in het bijzonder), dat ik heb gegoten in de vorm van de metafoor van de *hink-stap-sprong*. Onder de *hink* versta ik de zaken die moeten worden onderkend als voorwaarden waaronder de partijen bereid zijn het onderbroken gesprek te hervatten (feitelijk: de ingangsvoorwaarden). Onder de *stap* versta ik alles wat op het moment dat de gesprekken zijn hervat, moet worden ondernomen om het uiteindelijke doel (een *sprong* voorwaarts in onderling vertrouwen en een goede en toekomstgerichte invulling, zowel procesmatig als inhoudelijk, van de verdere agenda van noodzakelijke gesprekken) te verwezenlijken.

<u>Hink</u>

Partijen hebben aangegeven van mening te blijven verschillen over inhoud en noodzaak van de in juli afgesloten LRO maar wel met elkaar verder te willen. Zij hebben aangegeven in dat verschil van inzicht geen onoverkomelijk beletsel (meer) te zien om, in het bredere belang van constructief arbeidsvoorwaardenoverleg en het oplossen van urgente en belangrijke knelpunten, wederom met elkaar in overleg te willen treden. Met erkenning van en respect voor elkaars belangen en overtuigingen is men bereid, zoals ook in het akkoord al was voorzien, met elkaar in gesprek te gaan over de gevolgen van een overgang in de pensioenambitie van loon naar

prijsindexatie. Bovendien is men bereid met elkaar in gesprek te gaan over de kostenstijging in 2016 als gevolg van de mogelijke stijging van de ABP premie met de bereidheid het na het afsluiten van de LRO goeddeels door externe factoren (oa een aanhoudend lage rente en tegenvallende beurskoersen) ontstane probleem door een bijdrage van alle partijen op te lossen. De overeengekomen loonstijging in 2015 en 2016 blijft daarbij, evenals de gemaakte afspraken over franchise en premieverdeling, onverkort gehandhaafd. Bij een mogelijke stijging van de ABP premie wordt vanuit werknemerszijde bijgedragen door, zoals gebruikelijk, het werknemersdeel van een premieverhoging te betalen.

Ik adviseer het kabinet om dit overleg op de kortst mogelijke termijn, voor 15 december 2015, te voeren.

De context van die oplossing is ook de bereidheid het overleg over pensioencomponent van de arbeidsvoorwaarden voortaan zo in te richten, dat problemen zoals ze nu bestaan, kunnen worden voorkomen (zie stap en sprong). De partijen die de LRO hebben ondertekend en de ACOP/FNV zouden tevens met elkaar in gesprek dienen te gaan over disbalans tussen premie, pensioenambitie en zekerheid bij ABP. Oplossingen kunnen gezocht worden, binnen de context van de toekomst pensioenstelsel, in afspraken over een compleet contract, waarbij wenselijke vormen van differentiatie kunnen worden geagendeerd. De onzekerheden die nu zo hebben gespeeld rondom het ABP ambitieniveau en de premiestijging en hoe de hiermee samenhangende problemen voor de toekomst kunnen worden voorkomen. De regeling en benodigde premies en indexaties moeten in een passende en sluitende regeling worden ondergebracht. Deze kwestie dient in de strategische agenda een prominente plaats te krijgen. Innovaties en wenselijke vormen van differentiatie (naast een vorm van collectieve

risicodeling) moeten worden geagendeerd in een voortgezet gesprek.

Stap

Onder leiding van een externe voorzitter komen de in de ROP vertegenwoordigde partijen samen met het ABP bestuurlijk bijeen ten einde met elkaar een strategische agenda voor het toekomstig overleg te ontwikkelen en vast te stellen. Het proces van de LRO en de toetsing nadien door de rechter, alsmede de structuurveranderingen als gevolg van het initiatief voorstel normalisering ambtelijke rechtspositie leiden bij partijen tot discussievragen van zowel inhoudelijke als procedurele aard, die terug moeten komen op een goed voorbereide agenda voor de toekomst (bij voorkeur afgerond dit voorjaar, zodat een nieuw kabinet er ten volle rekening mee zou kunnen houden). In deze discussie zou men zich kunnen laten inspireren door de overlegvormen in de marktsector. Een ander onderwerp dat besproken zou kunnen worden is zoals gezegd de wijze waarop en de condities waaronder de afspraken rondom pensioenen integraal deel kunnen uitmaken van de sectorale cao-tafels. Daarbij heb ik goede notie genomen van de aan werknemerszijde bestaande voorkeur het huidige vier centrales model te continueren.

Partijen hebben ook aangegeven met elkaar het gesprek te willen aangaan over de wijze waarop extern gecommuniceerd. Het belang van goed voorbereide en gedragen communicatie kan niet licht worden overschat.

Van hink naar stap en sprong

Een inhoudelijke agenda heb ik, gezien ook het korte tijdsbestek en de daarvoor benodigde input van alle partijen, nog niet uitputtend verkend en opgesteld. Op allerlei tafels wordt intussen verder gesproken en ik kan me voorstellen dat nog voor het Kerstreces op een aantal van die tafels (cao’s)

resultaten kunnen worden geboekt, met name ook wanneer de resterende pensioenpremieproblematiek in een aantal van die sectoren door een inspanning van alle betrokken partijen zodanig wordt opgelost, dat die voor het afsluiten van die cao's geen beletsel meer vormt. Ook een heldere afspraak over het tijdstip en de manier waarop tussen kabinet en betrokken ambtenarencentrales over een 'ijkmoment' inzake de nu gemaakte afspraken over indexering c.a. zal worden gesproken, moet snel worden gemaakt. Eveneens dienen er snel nadere afspraken te worden gemaakt over het tijdstip en de manier waarop er over de normalisatie van de ambtenaren status zal worden gesproken, eventueel ook over de wijze waarop daarin de verhouding tussen bovensectorale en sectorale dimensies aan de orde kan komen. Over een aantal dimensies van die problematiek is er al het nodige voorbereid (e.g. rapport van de werkgroep onder leiding van de heer Borstlap en het op korte termijn uit te brengen kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO "Eenvoud Loont".). Maar mijn advies is om voordat die gesprekken werkelijk worden gestart, een zowel inhoudelijke als procesmatige consensus tussen alle betrokken partijen over een dergelijke agenda te bereiken. Er moet daarvoor zowel aan inhoudelijke als institutionele kwesties aandacht worden gegeven (een nieuwe consensus over een sectorenmodel, inclusief verhoudingen en afvaardigingen aan de diverse tafels, met bijzondere aandacht voor de 'governance' van de daarin steeds meer meegenomen pensioenafspraken). Het goed zetten van deze stap vraagt om een expliciete herwaardering en nieuw elan in de ROP.

Sprong

Op basis van de agenda uit de 'stap' entameren en organiseren partijen een fundamentele herbezinning op het overlegmodel in het publieke deel van de polder. Wellicht kan het strategische karakter van die agenda worden versterkt door naast de samenspraak met instituties als SER en STAR ook contact te

zoeken met een aantal vooraanstaande hoogleraren op het terrein van pensioen- en arbeidsmarktkwesties, bijvoorbeeld via de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Niet alleen is relevant wie er in dat strategische overleg aan tafel moeten zitten, maar ook waarvoor die partijen willen staan. Wat zijn de waarden die, ook in een gemoderniseerd stelsel, de moeite van het verdedigen en behartigen waard zijn. Een stelsel dat aansluit bij de dynamiek en veranderingen, maar ook een stelsel dat mensen in staat stelt op een goede manier klaar te zijn voor tijden waarin de zekerheden die nodig zijn op een andere wijze worden georganiseerd. Het gaat om een nieuwe en toekomstbestendige consensus; een sprong voorwaarts in plaats van een vlucht terug. Juist daarom is het herstel van onderling vertrouwen zo verschrikkelijk hard nodig. Angst en onzekerheid worden door wantrouwen gevoed, en kunnen eerst in een sfeer van onderling vertrouwen van adequate en toekomstbestendige antwoorden worden voorzien. Daarbij zullen compromissen nodig zijn, als vanouds. En dat in de diepe zin van dat woord. Dat is niet een rekenkundig gemiddelde dat met een meetlat tussen twee posities wordt bepaald. Een werkelijk compromis betekent, naar de Franse stam, dat iets werkelijk samen kan worden beloofd. Daarvoor is het geloof in het belang van een werkelijk goed overleg dat het perspectief van de louter individuele, generatie- en /of groepsbelangen van de korte termijn kan overstijgen wezenlijk. Ook het belang van de lange termijn en het algemeen belang mogen daarom in daarin zwaar meewegen.

Tot slot

Ik adviseer het kabinet om voor 15 december op informele basis de leden van de ROP bijeen te roepen onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijgestaan door zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij leiden een overleg tussen de in ROP

vertegenwoordigde partijen aangevuld met een vertegenwoordiging van het ABP op bestuurlijk niveau om voorliggend advies te bespreken. Daarbij ga ik ervan uit dat alle partijen hun goede wil zullen tonen ten einde de verhoudingen te verbeteren.

Wim van de Donk, 3 december 2015

Bijlage 1 Lijst geïnterviewden

Ton Heerts (voorzitter FNV)

Ruud Kuin (vice-voorzitter FNV)

Maurice Limmen (voorzitter CNV vakcentrale)

Patric Fey (voorzitter CNV Overheid en Publieke Diensten)

Jan Hut (centrale van overheidspersoneel CMHF)

Jean Debie (voorzitter centrale van overheidspersoneel AC)

Jan van Zijl (voorzitter MBO-Raad)

Roel Cazemier (voorzitter college van arbeidszaken VNG)

Gert Jan Buitendijk (DG Bestuur en Koninkrijksrelaties minBZK)

Marcelis Boereboom (DG Werk minSZW)

Corien Wortmann-Kool (bestuursvoorzitter Pensioenfonds ABP)

Hans Borstlap (Lid Raad van State)

Bijlage 2 Loonruimte-overeenkomst

Onderhandelaarsovereenkomst

LOONRUIMTE-OVEREENKOMST PUBLIEKE SECTOR 2015 2016

Den Haag, 10 juli 2015

Preambule

In diverse overheidssectoren is reeds geruime tijd sprake van een impasse aan de onderhandelingstafel als gevolg van de beperkte budgettaire ruimte voor arbeidsvoorwaarden. Daardoor is er in verschillende sectoren inmiddels sprake van collectieve actie voor een betere cao. Partijen vinden het van groot belang dat de impasse doorbroken wordt, reden om de voorliggende overeenkomst te sluiten. Met deze overeenkomst willen partijen het goede signaal afgeven naar overheidswerknemers en de samenleving. Naar het oordeel van de partijen wordt met deze bovensectorale overeenkomst waardering voor de medewerkers uitgedrukt en kan het zorgen voor de nodige rust binnen de overheidssectoren. Hiermee wordt recht gedaan aan de belangrijke werkzaamheden die de werknemers voor de publieke zaak uitvoeren.

Als gevolg van de economische crisis heeft het kabinet zich genoodzaakt gezien ervoor te kiezen voor de kabinetssectoren enige jaren de contractlonen nominaal te bevriezen. Achteraf bezien acht het kabinet de keuze voor een nominale nullijn geen gelukkige. Immers het algemeen belang is eveneens ermee gediend dat de onderscheiden publieke werkgevers en werknemers(organisaties) in samenspraak kunnen komen tot een integrale afweging tussen eisen van bedrijfsvoering, goed publiek werkgeverschap en arbeidsvoorwaarden. Daarvoor is onderhandelingsvrijheid een noodzakelijke. Om die reden is het belangrijk dat ook bij zeer beperkte of geen budgettaire ruimte er wel altijd overleg gevoerd zal kunnen worden. Het kabinet beseft dat het basisuitgangspunt voor normale arbeidsverhoudingen open en reëel overleg is en dit zal voor de toekomst de beleidslijn zijn.

Partijen benadrukken dat deze bovensectorale afspraak een unieke uitzondering is op het geldende sectorenmodel, waar geen precedent van uit mag gaan. Het uitzonderlijke van deze overeenkomst zit erin dat partijen het wenselijk achten nu een integrale afweging van pensioen en primair loon te kunnen maken. Partijen benadrukken dat onderwerpen voor de kwaliteitsagenda aan de sectortafels zijn voorbehouden en volledig los staan van deze overeenkomst. Daar afspraken over de pensioenen enkel bovensectoraal tot stand kunnen komen, moet de gehele overeenkomst bovensectoraal zijn. De hier gemaakte afspraken zijn bindend voor de betreffende sectorale cao-tafels, tenzij sociale partners aan de sectorale tafels gezamenlijk besluiten tot een andere besteding. Voor wat betreft het jaar 2016 dienen deze afspraken voor 1 januari 2016 gemaakt te zijn. Bestaande afspraken worden hierbij vanzelfsprekend gerespecteerd en waar nodig verder uitgewerkt. Daarnaast blijft de ruimte bestaan om aan de sectortafel met elkaar in gesprek te blijven over andere arbeidsvoorwaarden. Partijen zijn door hun handtekening gebonden aan deze afspraken. De overeenkomst geldt voor de jaren 2015 en 2016.

Deze bijzondere afspraak leidt tot een verlaging van de ABP-premie. Ondertekenaars van werkgeverszijde zeggen toe dat het werkgeversdeel van deze premiedaling direct en volledig, per 01-01-2016 door alle VSO-werkgevers wordt doorvertaald naar het primair loon. Daarnaast daalt ook het werknemersdeel van de pensioenpremie, hetgeen een positief effect heeft op het nettosalaris.

Loonafspraken

Kabinetssectoren

Voor de kabinetssectoren (Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke Macht) stijgt het primaire loon in de periode 2015-2016 in totaal met 5,05%. De aanpassing van de pensioenregeling en het schrappen van de premieopslag leidt tot de vrijval van 1,4% van de loonsom vanaf 2016. Dit werkgeversdeel van de premiedaling wordt direct en volledig per 01-01-2016 doorvertaald naar het primair loon. Daarnaast zal een extra structurele loonsverhoging worden gegeven van 1,6% per 1 januari 2016 wat leidt tot een totaal van 3,0% per 2016. In 2015 is het primair loon met 0,8% (vanwege premiedaling ABP) gestegen[1]. Daarnaast zal in 2015 een structurele loonsverhoging plaatsvinden van 1,25% met ingang van 1 september 2015.

Voorts wordt een eenmalig bedrag van €500,- uitgekeerd in september 2015. Dit leidt tot het volgende totaalbeeld:

	2015	**2016**	**Structurele loonsverhoging**
1 Vrijval ABP 2015	0,8%		0,8%
2 Vrijval ABP 2016		1,4%	1,4%
3 Verhoging 2015 structureel	1,25%		1,25%
4 Verhoging 2016 structureel		1,6%	1,6%
4 Eenmalige nominale verhoging	500,-		
Totaal	**2,05% (plus 500 eenmalig)**	**3,0%**	**5,05 % (plus 500,- eenmalig)**

Bovenop deze maatregelen van werkgeverszijde zorgt de pensioenaanpassing ook aan de werknemerszijde voor een verbetering van het netto loon van circa 0,5% (afhankelijk van de hoogte van het loon van de werknemer), met ingang van 2016.

Onderwijssectoren

Voor de onderwijssectoren PO, VO, MBO/BVE, HBO, WO stijgt het primaire loon in de periode 2015-2016 in totaal ook met 5,05%. De aanpassing van de pensioenregeling en het schrappen van de premieopslag leidt tot de vrijval van 1,4% van de loonsom vanaf 2016. Dit werkgeversdeel van de premiedaling wordt direct en volledig per 01-01-2016 doorvertaald naar het primair loon. Daarnaast zal een extra structurele loonsverhoging worden gegeven per 1 januari 2016 van 1,6%[2] wat leidt tot een totaal van 3,0% per 2016[3]. In 2015 is het primair loon met 0,8% in 2015 (vanwege premiedaling ABP) gestegen.[4] Daarnaast zal in 2015 een structurele loonsverhoging plaatsvinden van 1,25% met ingang van 1 september 2015.

---

[1] Bij de Rechterlijke Macht wordt dit binnenkort geregeld.

[2] In de sector PO loopt de cao tot 1-7-2016. De uit deze overeenkomst beschikbaar gestelde middelen zullen, behoudens de eenmalige uitkering in 2015, gedurende de looptijd van deze cao incidenteel ter beschikking worden gesteld en daarna structureel in loon worden omgezet. Hierdoor ontstaat materieel hetzelfde looneffect.

[3] In de sectoren HBO en WO is sprake van een doorlopende cao waar reeds een deel van de referentieruimte 2016 is ingevuld met loon. Het percentage van 1,6% wordt hier verlaagd met de reeds toegekende structurele looncomponent van 2016, het restant gaat in 2016 over naar loon.

[4] In een aantal sectoren is de 0,8% vrijval in het kader van Witteveen 2 reeds uitgekeerd.

Voorts wordt een eenmalig bedrag van €500,- uitgekeerd in september 2015.[5] Dit leidt tot het volgende totaalbeeld:

	2015	2016	Structurele loonsverhoging
1 Vrijval ABP 2015	0,8%		0,8%
2 Vrijval ABP 2016		1,4%	1,4%
3 Verhoging 2015 structureel	1,25%		1,25%
4 Verhoging 2016 structureel		1,6%	1,6%
4 Eenmalige nominale verhoging	500,-		
Totaal	**2,05% (plus 500 eenmalig)**	**3,0%**	**5,05 % (plus 500,- eenmalig)**

Bovenop deze maatregelen van werkgeverszijde zorgt de pensioenaanpassing ook aan de werknemerszijde voor een verbetering van het netto loon van circa 0,5% (afhankelijk van de hoogte van het loon van de werknemer), met ingang van 2016.

Overige VSO-sectoren

Voor de overige VSO-sectoren (gemeenten, provincies, waterschappen, UMC's en onderzoeksinstellingen) stijgt het primaire loon per 1 januari 2016 met 1,4%. Dit betreft de verlaging van de ABP werkgeverspremie zoals bij de kabinetssectoren beschreven. Dit werkgeversdeel van de premiedaling wordt direct en volledig per 01-01-2016 doorvertaald naar het primair loon. De overige VSO-sectoren hebben met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid. Aan de cao tafels van de overige VSO-sectoren kunnen nadere loonafspraken worden gemaakt welke leiden tot een hogere loonstijging dan de genoemde 1,4%.

Pensioen

Indexatieambitie

Partijen hechten waarde aan een goed ABP-pensioen. Daarbij hoort een haalbare, heldere indexatieambitie. De huidige financiële situatie bij het ABP maakt het met de nu geldende rekensystematiek onmogelijk om de aanspraken de komende jaren te indexeren. Zo is de dekkingsgraad langdurig onvoldoende om de huidige indexatieambitie waar te kunnen maken. Daarom hebben partijen besloten per 1 januari 2016 de ABP-regeling voor ouderdomspensioen voortaan te indexeren op basis van de prijsinflatie in plaats van looninflatie. Daarmee wordt koopkrachtbehoud de ambitie. In de geldende rekensystematiek is volledige prijsindexatie eerder te bereiken dan volledige loonindexatie. Aanpassing van het ambitieniveau bij de indexatie van loon- naar prijsniveau, leidt tot een lagere ABP-premie. Het hieruit voortvloeiende lagere werkgeversdeel van de ABP premie wordt volledig per 1 januari 2016 aangewend voor loonstijging. Daarnaast heeft het lagere werknemersdeel van de ABP premie een positief effect op het netto loon van werknemers van circa 0,5% punt (afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de werknemer).

[5] In die sectoren waarin in 2015 een eenmalige uitkering is verstrekt, wordt deze eenmalige uitkering in 2015 aangevuld tot 500 euro.

Ten behoeve van de overgang naar prijsindexatie wordt het pensioenreglement per 1 januari 2016 aangepast, evenals de Wet Privatisering ABP.

Komende jaren staan in het teken van het toekomstbestendig maken van het pensioenstelsel. Partijen spreken af dat zij in het licht van deze discussie, en afhankelijk van de pensioenvooruitzichten van de deelnemers en de situatie van het fonds, open en reëel voeren over een voor de lange termijn houdbare pensioenambitie, waarbij uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt betrokken om weer terug te keren naar een ambitie van loonindexatie. Dit te financieren uit de dan beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte.

Partijen spreken af dat de overeengekomen maatregelen door hun vertegenwoordigers in de Pensioenkamer één op één bekrachtigd zullen worden in de pensioenregeling.

Herstelopslag

Het ABP bestuur moet haar financiële beleid inclusief het herstelbeleid indienen bij de toezichthouder DNB. Partijen vinden in de huidige financiële situatie de kosten van een structurele premieopslag niet in verhouding staan tot het beslag dat dit legt op de beschikbare middelen. Partijen komen daarom overeen om tot 1 januari 2021 in het pensioenreglement op te nemen dat er geen premieopslagen geheven worden. Het ABP-bestuur zal op basis van deze bindende afspraak zijn herstelbeleid moeten herzien.

Het nieuwe FTK schrijft een hoge mate van prudentie voor in de kostendekkende premie. Partijen zijn het er over eens dat het niet nodig is dat er meer prudentie wordt ingebouwd in de premiesystematiek dan het nieuwe FTK voorschrijft. Daarom zijn partijen uitdrukkelijk van mening dat de premie tot 1 januari 2021 niet hoger dan op kostendekkend niveau moet worden vastgesteld.

Voorts komen partijen overeen dat het werkgeversdeel van de hiermee uitgespaarde premiestijging per 1 januari 2016 volledig ten goede komt aan primair loon.

Mocht zich onverhoopt de situatie voordoen dat het ABP genoodzaakt wordt om tot korten over te gaan, dan zullen ondertekenende partijen, in open en reëel overleg, de mogelijkheid van incidentele premieopslag bezien, te financieren uit de dan beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte.

Partijen spreken tot slot af dat de overeengekomen maatregelen door hun vertegenwoordigers in de Pensioenkamer één op één bekrachtigd zullen worden in de pensioenregeling.

PM Ondertekeningsblok

Drs P.J.H. Fey
CNV Overheid & Publieke Diensten

Mr. B. Sprokholt
Ambtenarencentrum

Drs R.T.B. Visser
CMHF

J. van Zijl
Onderwijssectoren

J. Kriens
voorzitter directieraad VNG

Drs. G.J. Buitendijk
Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

Drs. M.J. Boereboom
Directeur-generaal Werk