

29 362 Modernisering van de overheid

27 923 Werken in het onderwijs

Nr. 377 Lijst van vragen en antwoorden

Vastgesteld 15 april 2025

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 28 januari 2025 inzake publicatie documenten naar aanleiding van het Woo¹-verzoek kabinetsbijdrage overheids- en onderwijswerkgevers (Kamerstuk 29362, nr. 371).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft deze vragen beantwoord bij brief van 15 april 2025. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt. zijn hierbij afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Bromet

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

¹ Woo: Wet open overheid

Vragen en antwoorden

1 Kunt u aangeven welke gevolgen de publicatie van deze stukken heeft voor de strategie en de onderhandelingspositie van de regeling?

Publicatie van deze stukken heeft geen (directe) gevolgen voor de strategie en de onderhandelingspositie van de regering.² De kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (hierna: kabinetsbijdrage) wordt telkens na vijf jaar openbaar gemaakt. Bij (gedeeltelijke) openbaarmaking van de stukken is rekening gehouden met het financiële belang van de Staat ten opzichte van het belang van openbaarheid (Woo).

2 Kunt u aangeven welke gevolgen de publicatie van deze stukken heeft voor komende cao-overleggen?

De kans dat de door OCW openbaar gemaakte informatie invloed heeft op komende cao-onderhandelingen in de overheids- en onderwijssectoren is klein. Alleen brieven en overige informatie over de kabinetsbijdrage ouder dan vijf jaar zijn openbaar gemaakt. Het is aannemelijk dat openbaarmaking van de kabinetsbijdrage – langer dan vijf jaar geleden – geen invloed meer heeft op toekomstige cao-onderhandelingen.

3 Gaat de overheid in de toekomst vooraf duidelijk maken hoeveel ruimte voor loonsverhoging het aan de werkgevers ter beschikking stelt?

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelt de informatie over de kabinetsbijdrage vertrouwelijk met de overheidswerkgevers. Dit blijft zo. Na vijf jaar worden de brieven over de kabinetsbijdrage openbaar gemaakt. De overheid stelt niet de ruimte voor de loonsverhoging vast, alleen de jaarlijkse kabinetsbijdrage.

Voor de beantwoording van deze en volgende vragen is het belangrijk om onderscheid te maken tussen

² Bij de beantwoording is ervan uitgegaan dat in de vraag wordt bedoeld 'regering' in plaats van 'regeling'.

enerzijds de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling en anderzijds de sectoraal beschikbare loonruimte. Dit onderscheid wordt hieronder nader toegelicht.

De kabinetsbijdrage is het percentage waarmee de loongevoelige uitgaven op de Rijksbegroting worden verhoogd vanwege de stijging van de arbeidskosten. Dat percentage is in de regel gelijk voor de overheids- en onderwijssectoren. Voor het onderwijs wordt het personele deel van de bekostiging met dit percentage verhoogd.

De kabinetsbijdrage is sterk bepalend voor de financiële ruimte (hierna: loonruimte) die verschillende overheids- en onderwijswerkgevers beschikbaar hebben voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling en daarmee de cao-onderhandelingen. Uit de kabinetsbijdrage moeten overheids- en onderwijswerkgevers onder andere de ontwikkeling van de sociale werkgeverslasten (inclusief pensioenpremies) dekken. De omvang van deze lasten verschilt per sector en per jaar. De exacte loonruimte kan dus ook per sector en per jaar verschillen, afhankelijk van de premies en keuzes die aan de cao-tafel worden gemaakt. Het staat de werkgevers vrij om de sectoraal beschikbare loonruimte vertrouwelijk te delen aan de cao-tafel.

Zoals beschreven in de Kamerbrief herijking sturing funderend onderwijs³, ervaren de vakbonden aan de cao-tafel een ongelijke informatiepositie, omdat alleen de werkgeversraden de ruimtebrief ontvangen. Dit leidt tot verminderd onderling vertrouwen aan de cao-tafel. In het commissiedebat Sturing in het funderend onderwijs op 12 februari 2025 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toegezegd⁴ dat afspraken zullen worden gemaakt met de cao-partijen in het funderend onderwijs over het vertrouwelijk delen van informatie

³ Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 727.

⁴ TZ202502-083: De staatssecretaris zal de Kamer op de hoogte houden over de vertrouwelijke informatiedeling voor de CAO-onderhandeling over de Ruimtebrief.

aan de cao-tafel, zonder dat de ruimtebrief openbaar wordt. Zo kunnen werkgevers en werknemers met een meer gelijke informatiepositie de onderhandelingen voeren.

4 **Vroeger onderhandelde de minister zelf met de bonden over het loon, maar nu is die overheid informatieverschaffer voor één van de cao-partijen, waarom is voor deze opzet gekozen?**

Na het invoeren van de lumpsumfinanciering in de onderwijssectoren volgde de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Sinds die decentralisatie onderhandelt niet langer de overheid, maar onderhandelen de onderwijswerkgevers aan de cao-tafels met de vakbonden. Het kabinet stelt jaarlijks de financiële ruimte beschikbaar waarmee de overheids- en onderwijswerkgevers hun inzet voor de cao kunnen bepalen.

Met de lumpsumfinanciering en de decentralisatie kregen schoolbesturen – ook als werkgevers – meer ruimte om keuzes te maken over de inzet van de beschikbare financiële middelen. De doelen van de (volledige) decentralisatie in het onderwijs – en dus van cao-onderhandelingen tussen de werkgeversraden en de vakbonden – waren onder andere:

- Meer ruimte voor maatwerk, op sector-, bestuur- en schoolniveau. Arbeidsvoorwaarden kunnen beter afgestemd worden op het primaire proces binnen de sector en de wensen van besturen en personeel in een sector.
- Minder bureaucratie en regeldruk, minder regels en minder toezicht. Overleg aan één cao-tafel over één cao maakt de regelingen voor het personeel duidelijker en toegankelijk.
- Grotere betrokkenheid van werkgevers en werknemers, waarbij arbeidsvoorwaarden meer gericht worden op professionalisering van personeelsbeleid en daarmee op onderwijskwaliteit.

Ook voor de decentralisatie deelde de minister informatie over de kabinetsbijdrage niet met de vakbonden.

5 **Welke effecten verwacht u van de openbaarmaking van oude ruimtebrieven met daarin de cijfers over de toen beschikbare loonruimte?**

Ik verwacht dat de lezer van de openbaar gemaakte stukken in het Woo-besluit een beeld kan vormen van de jaarlijkse kabinetsbijdrage en van de wijze waarop werkgevers daarover geïnformeerd worden. In deze brieven stond overigens geen 'loonruimte' maar de 'kabinetsbijdrage', daarom is de naam ook aangepast naar 'kabinetsbijdragebrieven'. Zie voor het onderscheid tussen de kabinetsbijdrage en de loonruimte het antwoord op vraag 3.

6 **Welke informatie verschaft het 100 pagina's tellende document, dat naar aanleiding van het Woo-besluit door het ministerie van OCW⁵ is gepubliceerd, nu concreet over de loonruimte?**

Het document geeft inzicht in sommige onderdelen van de loonruimte van een specifieke onderwijssector in een specifiek jaar. Bijvoorbeeld de hoogte van de pensioenpremie of het feit dat afspraken uit een vorige cao-ronde effect kunnen hebben op de loonruimte in de volgende cao-onderhandelingen.

⁵ OCW: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- 7 **Welke informatie verschaft het 100 pagina's tellende document, dat naar aanleiding van het Woo-besluit door het ministerie van OCW is gepubliceerd, nu concreet over de ontwikkeling van de loonruimte in de afgelopen jaren?**

Het document bevat – conform het Woo-verzoek – informatie over de jaren 2011, 2016 en 2021. Het bevat geen informatie over de tussenliggende jaren of een ontwikkeling over deze jaren. Bovendien bevat het document (over de jaren 2011 en 2016) informatie over de kabinetsbijdrage, maar niet over de loonruimte.

- 8 **Wat leert het 100 pagina's tellende document, dat naar aanleiding van het Woo-besluit door het ministerie van OCW is gepubliceerd, over de mate waarin de loonruimte in de afgelopen jaren is benut?**

Het openbaar gemaakte document geeft gedeeltelijk inzicht in de inzet van de ruimte voor cao-afspraken in de onderwijssectoren. Op enkele plaatsen wordt bijvoorbeeld aangegeven hoe krap of ruim de afspraken uit een cao-akkoord zijn gebudgetteerd gegeven de beschikbare kabinetsbijdrage.

- 9 **Wat heeft het kabinet nu feitelijk over de hele linie openbaar gemaakt over de loonruimte voor het onderwijs in de afgelopen jaren, de manier waarop de loonruimte telkens is vastgesteld en de mate waarin deze ruimte als resultaat van de cao-onderhandelingen uiteindelijk is benut?**

Het kabinet heeft de gevraagde informatie uit het Woo-verzoek openbaar gemaakt over de kabinetsbijdrage ouder dan vijf jaar. Hieruit kan worden afgeleid met welk percentage (het loongevoelige deel van) de bekostiging in de onderwijssectoren is opgehoogd.

10 Hoe vaak is er afgelopen vijf jaar beleidsmatig gekort op de kabinetsbijdrage in het onderwijs? Zo ja, wanneer en met hoeveel procent?

Het kabinet heeft de mogelijkheid om de kabinetsbijdrage te korten of een extra bijdrage te doen. Informatie over de afgelopen vijf jaar is nog vertrouwelijk. Informatie over de kabinetsbijdrage (en eventuele beleidsmatige kortingen daarop) wordt telkens na vijf jaar openbaar gemaakt.

11 Kunt u van de afgelopen tien jaar (2015 - 2025) een overzicht geven van de vergoeding contractloonontwikkeling, vergoeding incidentele loonontwikkeling, vergoeding pensioenontwikkeling en vergoeding overige sociale werkgeverslasten?

Het kabinet heeft de brieven over de bijdrage aan de arbeidsvoorwaardenruimte uit de jaren 2008 t/m 2018 openbaar gemaakt.⁶ De brieven over de jaren 2019 en later zijn nog niet openbaar.⁷

Voor de jaren 2015 t/m 2018 levert dit het volgende beeld op:

2015

Uitkomsten referentiemodel (in % loonkosten)	Overheid en onderwijs
Vergoeding contractloonontwikkeling	1,10
Vergoeding incidentele loonontwikkeling	0,30
Vergoeding pensioenontwikkeling	-0,56
Vergoeding overige sociale werkgeverslasten	-0,09
Beleidsmatige korting incidentele loonontwikkeling	-0,30

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/31/brieven-kabinet-bijdrage-arbeidsvoorwaardenruimte>.

⁷ De brieven stellen de kabinetsbijdrage vast voor het lopende jaar en geven een raming van de kabinetsbijdrage in het eerstvolgende jaar. Daarom wordt de betreffende brief telkens vijf jaar na het jaar van de raming openbaar gemaakt.

Definitieve kabinetsbijdrage in 2015	0,44
---	-------------

2016

Uitkomsten referentiemodel (in % loonkosten)	Overheid en onderwijs
Vergoeding contractloonontwikkeling	1,60
Vergoeding pensioenontwikkeling	0,36
Vergoeding overige sociale werkgeverslasten	0,09
Definitieve kabinetsbijdrage in 2016	2,04

2017

Uitkomsten referentiemodel (in % loonkosten)	Overheid en onderwijs
Vergoeding contractloonontwikkeling	1,60
Vergoeding incidentele loonontwikkeling	0,30
Vergoeding pensioenontwikkeling	0,17
Vergoeding overige sociale werkgeverslasten	0,03
Beleidsmatige korting incidentele loonontwikkeling	-0,30
Beleidsmatige compensatie kabinet	0,83
Definitieve kabinetsbijdrage in 2017	2,63

2018

Uitkomsten referentiemodel 2018	Overheid en onderwijs
Vergoeding contractloonontwikkeling	2,20
Vergoeding incidentele loonontwikkeling	0,30
Vergoeding pensioenontwikkeling	-0,12
Vergoeding overige sociale werkgeverslasten	0,22

Kabinetsbijdrage in 2018	2,60
---------------------------------	-------------

- 12 **Hoe vaak hebben onderwijswerkgevers, sinds de aangenomen motie van het lid Van den Hul⁸, de ruimtebrieven integraal aan vakbonden laten zien/overhandigd?**

De onderwijswerkgevers bepalen of en hoe zij informatie over de sectoraal beschikbare loonruimte (vertrouwelijk) delen aan de cao-tafel. Of en hoe vaak dit gebeurt is mij niet bekend. Het kabinet heeft invulling gegeven aan de motie Van den Hul en uw Kamer daar op 17 mei 2019 een brief over gestuurd.⁹

- 13 **Hoe vaak is er overleg tussen werkgevers in het onderwijs en het ministerie van OCW over cao-gerelateerde onderwerpen?**

Het ministerie van OCW heeft regelmatig contact met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. In deze gesprekken komen, als daar aanleiding voor is, ook cao-gerelateerde onderwerpen aan bod.

- 14 **Voert het kabinet ook overleg met de werkgevers in het onderwijs over niet-financiële cao-onderwerpen en welke onderwerpen zijn er daarbij dan de afgelopen vijf jaar besproken?**

Het ministerie van OCW voert overleg met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers over financiële en niet-financiële cao-onderwerpen. Concrete voorbeelden zijn onder andere:

- Het Onderwijsakkoord 'Samen voor het beste onderwijs' in 2022, met verschillende afspraken, waaronder ook afspraken over het aanpakken van werkdruk in het voortgezet onderwijs en de inzet voor een bredere werkagenda.¹⁰
- Een gesprek met de cao-partijen in het voortgezet onderwijs, waarin het Onderwijsakkoord werd herbevestigd, bijvoorbeeld rond de inzet van cao-partijen op professionalisering en de aanpak van werkdruk.¹¹

⁸ Kamerstuk 35 000-VIII, nr. 173

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35000 VIII, nr. 183.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31293, nr. 615.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35925-VIII, nr. 184.

- Het traject met de cao-partijen over de ‘Verkenning één cao funderend onderwijs’.¹²
- Overleg over stagevergoedingen.¹³
- Gesprekken over het Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs.

15 Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat de overheid geen volledige uitvoering geeft van de rechterlijke uitspraak van 2 mei 2024, dat de overheid de ruimtebrieven volledig openbaar maakt voor ‘alle jaren waarin de cao-onderhandelingen zijn afgerond’¹⁴?

De minister van BZK heeft na de rechterlijke uitspraak op 15 oktober 2024 een nieuw besluit genomen. In het herziene besluit heeft de minister van BZK nader onderbouwd hoe het financiële belang van de Staat weegt ten opzichte van het belang van openbaarheid, ook voor de jaren waarin de cao-onderhandelingen zijn afgerond. Naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak heeft de minister van BZK besloten het beleid aan te passen en voortaan de kabinetsbijdragebrieven ouder dan vijf jaar openbaar te maken.

16 Met welke redenen laat u de werking van het referentiemodel weglakken?

De werking van het referentiemodel is op hoofdlijnen beschreven in het rapport over de evaluatie van dit model uit 2017.¹⁵ De precieze werking – de berekeningsmethode voor het bepalen van de kabinetsbijdrage – wordt niet openbaar gemaakt, omdat het kabinet van mening is dat in dit geval de financiële belangen van de Staat bescherming verdienen boven het belang van openbaarheid. Wanneer het referentiemodel volledig inzichtelijk is, zullen derden de informatie kunnen gebruiken om ook voor toekomstige onderhandelingen de

¹² Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31293 en 31289, nr. 669.

¹³ Brief regering van 12 maart 2025 over Stages in het mbo, hbo en wo, Kamerstukken II 2024/25, 31524, nr. 638.

¹⁴ Website rechtspraak.nl, uitspraak d.d. 2 mei 2024

ECLI:NL:RBMNE:2024:2877,

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBMNE:2024:2877>

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34550 VII, nr. 52.

kabinetsbijdrage te berekenen. Dat raakt rechtstreeks aan de toekomstige onderhandelingspositie van overheidswerkgevers bij cao-onderhandelingen.

- 17 **Hoe verklaart u dat het document ‘Kabinetsbijdrage en loonruimte voor onderwijscao's 2021’¹⁶, ondanks de aangenomen motie van het lid Van den Hul uit 2019, nog steeds expliciet vermeldt dat de kabinetsbijdrage alleen ‘vertrouwelijk [wordt] meegedeeld aan de werkgevers en niet aan de werknemersorganisaties’ en dat werkgevers er niet op worden gewezen, zoals ook gemeld in kabinetsbrief d.d. 17 mei 2019¹⁷, dat zij de vrijheid hebben om de kabinetsbijdrage aan werknemersorganisaties te delen?**

De werkgeversorganisaties zijn op deze mogelijkheid gewezen.¹⁸ Het is aan de werkgeversorganisaties om af te wegen of zij de sectoraal specifieke loonruimte vertrouwelijk met de werknemersorganisaties willen delen tijdens het cao-overleg. De overheid verstrekt de kabinetsbijdragebrief vertrouwelijk aan de werkgeversorganisaties.

¹⁶ Website open.overheid.nl, <https://open.overheid.nl/documenten/59170db9-1b7d-4c7e-90d0-be79ed154f6d/file>, blz. 97

¹⁷ Kamerstuk 35 000-VIII, nr. 183

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35000 VIII, nr. 183; zie ook beantwoording Kamervragen in Kamerstukken II 2018/19, Aangangsel 3060 (2019Z10521).