

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3719

Vragen van de leden **Hijink** en **Marijnissen** (beiden SP) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *de werking van de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA)* (ingezonden 1 juli 2020).

Antwoord van Minister **De Jonge** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Minister voor Medische Zorg en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ontvangen 18 augustus 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 3628.

Vraag 1

Kunt u aangeven wanneer de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA) is ingesteld en met welke reden de OVA werd ingesteld?¹

Antwoord 1

Voordat het huidige OVA-convenant in 1999 tot stand is gekomen, zijn er verschillende systemen geweest om de loonontwikkeling in de zorg en later de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling vast te stellen. Tot 1979 werd de zogenaamde Trendsysteematiek gebruikt, waarbij de loonontwikkeling in de zorg afgeleid werd van de loonontwikkeling van ambtenaren. Tussen 1979 en 1986 was de TWACS²-systematiek van kracht. Die gaf in de kern de overheid de bevoegdheid om de arbeidsvoorwaarden in de zorgsector dusdanig te regelen dat de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van de werknemers in de zorgsector gelijk zou zijn aan die van de rijksambtenaren. Het TWACS-systeem kreeg herhaalde malen scherpe kritiek van de International Labour Organization (ILO), vanwege de mogelijkheid die de overheid had om in te grijpen in de vrijheid van collectief onderhandelen van CAO-partijen (gegarandeerd in de Conventions 87 en 98 van de ILO en art. 6 van het Europees Sociaal Handvest) en om bepalingen van cao's nietig te verklaren. Daarom werd in 1986 overgegaan op de WAGGS³-systematiek. Hierdoor was het niet langer mogelijk om cao's nietig te verklaren. Wel bleef er een ultimatum remedium bestaan, een instrument voor de overheid om de gehele arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een cao te bevriezen. Omdat de vrijheid van collectief onderhandelen van werkgevers- en werknemersorganisaties met het ultimatum remedium werd beperkt, bleek het

¹ <https://www.nza.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-prijsindexcijfer-voor-personele-kosten>

² Tijdelijke Wet Arbeidskosten Collectieve Sector.

³ Wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector.

ultimum remedium uit de WAGGS ook strijdig met de ILO-verdragen 87 en 98. Daarom kwam in 1995 het post WAGGS-systeem. In het post-WAGGS-systeem werd bepaald dat de overheid een overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling verleent. De hoogte van deze bijdrage bestond uit twee delen; een objectiveerbaar deel dat op basis van verwachtingen van het CPB voor loonkostenontwikkelingen in de marktsector en een beleidsmatig deel. In het beleidsmatige deel werden factoren meegenomen die de overheid en werkgevers relevant achten. Het beleidsmatige deel leidde echter vaak tot onenigheid tussen overheid en werkgevers. Daarom werd in 1999 het «Convenant over de nieuwe aanpak voor de bepaling van de ova voor het VWS-veld» (het OVA-convenant) afgesloten tussen overheid en zorgwerkgevers.

Het OVA-convenant bouwde grotendeels voort op het post-WAGGS-systeem, waarbij de belangrijkste wijziging was dat het beleidsmatige deel werd afgeschaft en de OVA alleen nog werd bepaald op basis van de geraamde arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de markt door het CPB. Doelstellingen van het OVA-convenant bleven gelijk aan die van het post-WAGGS-systeem te weten:

normale arbeidsverhoudingen, gericht op het handhaven van de relatieve arbeidsmarktpositie van de werkgevers in de zorgsector;
handhaving van het door de overheid beoogde voorzieningenniveau in de zorg;
kostenbeheersing in de zin van een kwantitatief en kwalitatief goede dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten.

Vraag 2

In welke wet- en/of regelgeving is de OVA geregeld? Waar is dit te vinden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 2

De OVA is niet geregeld in wet- en of regelgeving, maar in het OVA-convenant (zie ook het antwoord op vraag 1). Het OVA-convenant is op 22 oktober 1999 aan uw Kamer aangeboden⁴.

Vraag 3

Kunt u aangeven hoe de OVA wordt vastgesteld voor de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Jeugdzorg/Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning)? Zitten hier verschillen in of niet? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 3

De hoogte van de OVA wordt vastgesteld via een rekenregel die vast is gelegd in het OVA-convenant. De OVA bestaat uit drie elementen:

- (1) de contractloonontwikkeling in de marktsector op jaarbasis,
- (2) de incidentele loonontwikkeling (ilo) in de marktsector,
- (3) de werkgeverslastenontwikkeling voor de sociale zekerheid en pensioen (bedrijven).

De OVA voor ieder jaar wordt vastgesteld op basis van de raming van de bovenstaande elementen door het CPB in het Centraal Economisch Plan (CEP) van dat jaar. Bij de vaststelling van de OVA wordt geen onderscheid gemaakt tussen de Zvw, de Wlz en de Jeugdzorg/Wmo.

De OVA (en de door het CPB geraamde prijsontwikkeling) worden door de Nza gebruikt voor het indexeren van de gereguleerde (vaste- en maximum-) tarieven binnen de Zvw en Wlz. VWS gebruikt de OVA (en de door het CPB geraamde prijsontwikkeling) voor het opstellen van de begrotingsramingen en voor het indexeren van de budgetten (contracteerruimte, macroprestatiebedrag en macrobeheers-kaders) voor Wlz, Zvw en beschermd wonen in de Wmo die onder het Uitgavenplafondzorg (UPZ) vallen. Ook een deel van de begrotingsuitgaven wordt geïndexeerd met de OVA. De middelen voor Wmo en Jeugd die onderdeel uitmaken van de algemene uitkering van het gemeentefonds genereren accres dat compensatie biedt voor onder meer de loon- en prijsontwikkeling. Daarop vindt dus geen aparte loonindexering plaats.

⁴ Kamerstuk 25 999, nr. 8

Naast de raming van de elementen voor de OVA voor het lopende jaar maakt het CPB in het CEP ook een eerste raming van de elementen van de OVA voor het jaar erop. Met het CEP 2020 wordt dus niet de elementen van de OVA voor 2020 vastgesteld, maar ook een raming gemaakt van de elementen voor de OVA voor 2021. In de MEV (Macro economische verkenning) die ieder jaar in september (op Prinsjesdag) verschijnt, staat ook een raming van de elementen van de OVA voor het jaar erop.

De ramingen van de elementen van de OVA door het CPB voor het jaar erop zijn ook relevant voor het vaststellen van de gereguleerde tarieven door de Nza enerzijds en het indexeren van budgetten voor Wlz en Zvw anderzijds door VWS. Er wordt namelijk gewerkt met een systeem van zogenaamde voor- en nacalculatie.

Omdat de OVA voor een bepaald jaar wordt vastgesteld in het voorjaar van dat jaar komt dat te laat voor de contractonderhandelingen tussen de zorgkantoren, zorgverzekeraars enerzijds, en de zorgaanbieders anderzijds voor de tarieven waarvoor een maximumtarief geldt. Om daarvoor wel op tijd te zijn gebruikt de Nza voor het vaststellen van de gereguleerde tarieven voor het komende jaar een raming van de OVA uit het CEP van het lopende jaar. De Nza gebruikt dus voor het vaststellen van de gereguleerde tarieven voor 2021 om deze reden de eerste raming van de elementen van de OVA voor 2021 uit de CEP van 2020.

Ook voor het definitief vaststellen van de budgetten voor de Wlz en Zvw komt de raming in de CEP van het lopende jaar te laat. Daarom worden deze budgetten geïndexeerd op basis van de raming van de elementen van de OVA in de MEV. Voor de budgetten voor Wlz en Zvw voor 2021 wordt dus gerekend met de raming van de elementen van de OVA in de MEV van 2020. Het budget voor beschermd wonen wordt geïndexeerd op basis van de definitief vastgestelde OVA. Daarbij wordt dus geen voor- en nacalculatie toegepast.

Het verschil tussen de voorlopige OVA en definitieve OVA wordt verwerkt in de gereguleerde tarieven en de budgetten voor Wlz en Zvw van het volgende jaar. Concreet betekent dit dat het verschil voor het jaar 2021 helder wordt in het voorjaar 2021 en dat dat wordt verwerkt in de gereguleerde tarieven/ budgetten voor 2022. Over de jaren heen wordt het glad getrokken en heeft het systeem van voor- en nacalculatie dus geen invloed op de arbeidsvoorwaardenruimte die beschikbaar wordt gesteld.

Vraag 4

Kunt u een overzicht geven van de jaarlijkse ramingen van de OVA door het CPB en de jaarlijkse definitieve vastgestelde cijfers door de overheid van de OVA van 2000 tot en met 2021? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 4

De OVA voor een bepaald jaar wordt – zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 – vastgesteld op basis van de raming van het CPB in het CEP van dat jaar. Het CPB publiceert zelf geen OVA-percentages. De vastgestelde OVA is in ieder jaar in principe dus gelijk aan de raming van de elementen van de OVA door het CPB voor dat jaar. De enige mogelijkheid om tot een ander OVA-percentage te komen is als de overheid en een representatieve meerderheid van de werkgevers hierover overeenstemming bereiken⁵. In het OVA-convenant zelf is afgesproken dat de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling voor de jaren 1999 tot en met 2002 vast wordt gesteld op respectievelijk 0,75%, 0,7%, 0,65% en 0,6%. Daarnaast is in het zorgakkoord van 2013 tussen sociale partners en VWS afgesproken dat de vergoeding voor de ilo voor de jaren 2014 tot en met 2017 op nul werd gezet. De vastgestelde OVA voor de jaren 2000 tot en met 2020 en een raming van de OVA voor 2021 is in onderstaande tabel weergegeven.

⁵ In 2007 heeft VWS in eerste instantie de ilo en daarmee de OVA 0,1% lager vastgesteld dan de raming van het CPB. Na uitspraak van een rechter in een – door de zorgwerkgevers aangespannen – kort geding is het OVA-percentage toch vastgesteld volgens de OVA-rekenregel.

Vastgestelde OVA voor de jaren 2000 tot en met 2020 (en raming voor 2021)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
OVA	4,03%	4,62%	5,25%	4,03%	1,72%	0,99%	0,91%	2,49%	4,07%	3,42%	1,75%

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
OVA	3,11%	2,95%	2,64%	1,94%	0,08%	1,74%	2,04%	2,96%	3,42%	3,28%	3,24%*

* Voor 2021 betreft het een raming op basis van het CEP 2020. Dit percentage wordt pas vastgesteld aan de hand van de CEP 2021.

Vraag 5

Kunt u een overzicht geven vanaf 2000 t/m 2020 wat precies uitgegeven is aan de OVA? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5

Tot welke uitgavenstijging de OVA tussen 2000 en 2020 precies heeft geleid, valt niet te zeggen. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 wordt de OVA door VWS gebruikt voor het opstellen van de begrotingsramingen en voor het indexeren van de gereguleerde tarieven binnen de Zvw en Wlz en de budgetten voor Wlz, Zvw en beschermd wonen in de Wmo onder het UPZ. Het deel van de tarieven dat door de overheid wordt bepaald (vaste tarieven) is zeer beperkt. De ontwikkeling van het overgrote deel van de tarieven wordt bepaald in onderhandelingen tussen zorginkopers enerzijds en zorgaanbieders. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven wordt dus bepaald door de afspraken die zorginkopers en aanbieders maken. De loonbijstelling die VWS heeft toegevoegd aan de budgetten bedroeg in 2018 € 1,7 miljard, in 2019 € 1,9 miljard en in 2020 1,1 miljard.

Vraag 6

In hoeverre wordt de Kamer jaarlijks geïnformeerd over zowel de raming van de OVA door het CPB als de definitief vastgestelde cijfers door de overheid? Ziet u hierin ruimte voor verbetering? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

De Kamer wordt niet standaard jaarlijks geïnformeerd over de hoogte van de OVA. Bij voortijdige bekendwording van de hoogte van de OVA bestaat het risico dat die als bodem gaat functioneren in het cao-overleg. Daarom is in het OVA-convenant afgesproken om publiciteit over de OVA te mijden.

Vraag 7

In hoeverre kan de Kamer de loonruimte in de zorg, of elders in de publieke sector, amenderen, al dan niet door middel van het wijzigen van de OVA? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 7

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4 kan de overheid niet zonder meer afwijken van de rekenregel uit het OVA-convenant. Dit kan alleen met instemming van een representatieve meerderheid van de werkgevers. De overheid kan het OVA-percentage dus niet eenzijdig aanpassen. Daarnaast geldt dat de OVA vooral betrekking heeft op de premie-gefinancierde uitgaven.

Als met een amendement of motie de loonruimte rond het OVA-convenant wordt gekort en daarmee geschonden kunnen werkgevers naar de rechter stappen om de loonruimte conform het OVA-convenant te laten vaststellen. Daarbij bestaat een zeer gereede kans dat zij in het gelijk worden gesteld en de aanpassing in de begroting moet worden teruggedraaid.

Het OVA-convenant is alleen van toepassing op het VWS-veld. De Kamer kan de loonruimte elders in de publieke sector amenderen afhankelijk van in hoeverre de betreffende begrotingsartikelen juridisch verplicht zijn, in de meeste gevallen zullen ook hier Cao-afspraken en verplichtingen aan ten grondslag liggen.

Vraag 8

Welke overwegingen kunnen door de overheid worden gebruikt om af te wijken van de ramingen van het CPB over de OVA? Is hier vaak vanaf geweken? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Zoals aangegeven in het antwoorden op de vragen 4 en 7 kan de overheid niet zonder meer afwijken van de rekenregel uit het OVA-convenant. Dit kan alleen met instemming van een representatieve meerderheid van de werkgevers.

Vraag 9

Hoe ziet de rekentool er uit die gebruikt wordt door de overheid om af te wijken van de geraamde OVA door het CPB? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 9

Er bestaat geen rekentool om af te wijken van de raming van de elementen van de OVA door het CPB. Het bieden van 1 procentpunt meer arbeidsvoorwaardenruimte binnen zowel de Zvw, Wlz als de Wmo en Jeugdzorg kost naar schatting ongeveer 560 miljoen euro⁶.

Vraag 10

Hoe kijkt u aan tegen de verwachting dat de OVA voor 2021 lager uitkomt dan geraamd is, door economische krimp ten gevolge van de voortdurende coronacrisis? Kunt u uw antwoord toelichten?⁷

Antwoord 10

Zoals uitgelegd in het antwoord op vraag 3 wordt voor de indexering van de gereguleerde tarieven en budgetten voor Zvw en Wlz gewerkt met een systeem van voor- en nacalculatie. Op basis van bovengenoemde systematiek is in het CEP 2020 een voorlopig OVA-percentage voor 2021 berekend, te weten 3,24%. Deze berekening heeft de Nza gebruikt bij het vaststellen van de gereguleerde tarieven voor 2021. In het CEP 2020 was nog geen rekening gehouden met de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak en inmiddels weten we dat de Nederlandse economie te maken krijgt met een enorme krimp in 2020. De exacte doorwerking hiervan in de definitieve raming van de OVA 2021 is uiteraard nog onbekend. Wat al wel zichtbaar wordt in de meest recente CPB-raming in de concept-MEV van 17 augustus jl. is dat de contractloonraming in de marktsector 1,5 procentpunt lager wordt geraamd dan bij CEP 2020. Aangezien de contractloonontwikkeling in de marktsector een belangrijk element is voor het vaststellen van de OVA is het aannemelijk dat de OVA 2021 substantieel lager zal worden vastgesteld dan voorzien bij CEP 2020. In de MEV die komende september wordt gepubliceerd wordt wel rekening gehouden met de economische gevolgen van de coronacrisis. De loonindexatie voor de budgetten voor Zvw en Wlz vindt dus wel plaats op basis van een OVA waarin rekening is gehouden met corona.

Vraag 11

Indien de OVA in 2021 lager uitkomt, welke gevolgen heeft dit voor de salarissen van zorgpersoneel? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 11

Het systeem van voor- en nacalculatie hoeft in principe op zichzelf geen gevolgen te hebben voor de cao's die worden afgesloten. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 blijft de ruimte die vanuit de overheid beschikbaar wordt gesteld over de jaren heen immers gelijk. Cao's hebben vaak ook een looptijd van meerdere jaren. Een lager vastgestelde OVA betekent dat er vanuit de overheid minder arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar wordt gesteld. Sociale partners

⁶ Zie maatregel 49 van Zorgkeuzes in kaart (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/01/zorgkeuzes-in-kaart>). Daarbij wordt er ook vanuit gegaan dat er extra middelen worden toegekend aan de algemene uitkering van het gemeentefonds om een hogere lonen binnen de Wmo en jeugdzorg mogelijk te maken.

⁷ <https://www.actiz.nl/nieuws/ova-voor-2020-vastgesteld>

sluiten cao's af rekening houdend met de ruimte die er is. Een lagere OVA leidt daarmee naar alle waarschijnlijkheid tot een lagere arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de cao's die worden afgesloten binnen de zorg (analoog aan de ontwikkelingen in de markt).

Vraag 12

Welke verwachting heeft u voor de OVA vanaf 2021 en de economische krimp waar Nederland nu in verkeert? Verwacht u dat de OVA de komende jaren lager uitkomt dan nu verwacht? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 12

De laatste MLT-raming van het CPB vond plaats bij het CEP 2020. Daarin was nog geen rekening gehouden met de economische gevolgen van corona. VWS maakt zelf geen ramingen van de economische ontwikkeling dan wel van de elementen van de OVA. De effecten van corona op de raming van de elementen van de OVA vanaf 2022 zal duidelijk worden bij de volgende MLT van het CPB.

Vraag 13

Welke mogelijkheden zijn er om de OVA te verhogen de komende jaren, zodat salarissen van zorgverleners structureel omhoog kunnen? Kunt u berekeningen voorleggen die dit mogelijk zouden kunnen maken, ook al bent u het hier niet mee eens? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 13

Zoals aangegeven in het antwoord op de vragen 4, 7 en 8 kan de overheid niet zondermeer afwijken van de rekenregel uit het OVA-convenant. Dit kan alleen met instemming van een representatieve meerderheid van de werkgevers. De kans dat werkgevers hiermee instemmen is uiteraard groter als het gaat om het hoger vaststellen van de OVA dan bij het verlagen van de OVA.

Het bieden van 1 procentpunt meer arbeidsvoorwaardenruimte binnen zowel de Zvw, Wlz als de Wmo en Jeugdzorg kost naar schatting ongeveer 560 miljoen euro⁸. Indien men een dergelijke intensivering niet ten koste wil laten gaan van het EMU-saldo zal hiervoor dekking gevonden moeten worden. Dit betekent of bezuinigen op andere beleidsterreinen – zoals onderwijs – of een lastenverzwaring voor burgers en bedrijven via hogere premies en belastingen.

⁸ Zie maatregel 49 van Zorgkeuzes in kaart (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/01/zorgkeuzes-in-kaart>). Daarbij wordt er ook vanuit gegaan dat er extra middelen worden toegekend aan de algemene uitkering van het gemeentefonds om een hogere lonen binnen de Wmo en jeugdzorg mogelijk te maken.