

Datum : 4 juni 2018
Aan : Werkgroep Verlof
Van : CAOP
Betreft : Rapportage van de Werkgroep Verlof

1. Aanleiding

In het principeakkoord over de arbeidsvoorwaardenregeling voor gemeenteambtenaren (looptijd 1 mei 2017 – 1 januari 2019) hebben partijen afgesproken om de onderwerpen flexibiliteit en zekerheid en de harmonisatie van het verlof uit te werken in werkgroepen.

2. Doel- en probleemstelling

Het principeakkoord omschrijft het doel van de harmonisatie van het verlof als volgt: *'Partijen werken samen aan arbeidsvoorwaarden die aantrekkelijk zijn voor werkgever en medewerkers. In de afgelopen cao's zijn arbeidsvoorwaarden gemoderniseerd en geharmoniseerd, zoals het nieuwe beloningshoofdstuk en het individueel keuzebudget (IKB). Nu zijn we klaar voor een volgende stap: de harmonisatie en de vereenvoudiging van het verlofhoofdstuk in de CAR-UWO.*

Lokaal kennen gemeenten - in verschillende verschijningsvormen - extra bovenwettelijk verlof toe. Dit onderscheid zorgt voor een niet evenwichtige verdeling van verlofaanspraken tussen medewerkers én tussen gemeenten in de sector. Partijen vinden dat medewerkers de ruimte en de keuze moeten hebben voor individuele wensen. Medewerkers moeten zelf kunnen bepalen waarvoor verlof wordt ingezet. Daarbij versterkt harmonisatie de samenwerking tussen gemeente, de arbeidsmarktmobiliteit van medewerkers en draagt het bij aan de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden bij (ambtelijke) fusies en samenwerkingen.

Het proces van co-creatie om te komen tot harmonisatie en vereenvoudiging van de verlofregeling heeft een advies opgeleverd: een sectorale norm voor bovenwettelijk verlof in een budget met als mogelijk toekomstscenario uitbreiding hiervan in het IKB. Belangrijke voorwaarden voor de nieuwe verlofregeling zijn: de sectorale norm, het overgangsrecht en de regels voor opname van het verlof. Partijen hebben de intentie om per 1 januari 2020, als er overeenstemming is over de sectorale norm in verlofdagen en het overgangsrecht, een nieuwe verlofregeling op te nemen in de cao. Er wordt een paritaire werkgroep ingesteld om het advies van de co-creatiegroep concreet uit te werken. Op 1 juli 2018 levert de werkgroep een rapport met een voorstel over de sectorale norm en vormgeving overgangsrecht. Het voorstel wordt besproken in het B-LOGA.'

3. Opdracht van de werkgroep Verlof

Naar aanleiding van eerdere cao-afspraken is afgesproken om in co-creatie een herziening van het verlofhoofdstuk in de CAR-UWO te verkennen. Hiervoor heeft een co-creatiegroep zich over de volgende vragen gebogen:

- Hoe beperken we de grote variëteit aan decentrale verlofregelingen binnen de cao en op decentraal niveau?
- Wat is een goede uniforme verlofregeling die voor alle gemeenteambtenaren geldt en die we op centraal niveau kunnen afspreken?
- Wat is een geschikt transitie-model, waarbij de overgang van de huidige naar de nieuwe gewenste situatie wordt ondersteund?

De co-creatiegroep is tot de conclusie gekomen dat een aparte bovenwettelijke verlofregeling geen meerwaarde biedt en heeft geadviseerd om het bovenwettelijke verlof om te zetten in een niet-geoordeeld IKB-budget (meer hierover is te vinden op blz. 23-25 van bijlage 1, het rapport 'Samen

naar een nieuw cao'). Dit rapport geldt als uitgangspunt voor de werkgroep Verlof, welke als taak heeft te komen tot een sectorale norm om zo het bovenwettelijke verlof te harmoniseren en vereenvoudigen

Om het advies verder te concretiseren is in eerste instantie de volgende opdracht meegegeven:

1. **Werk een sectorale norm in dagen uit aan de hand van gegevens van gemeenten**
2. **Bereken wat de kosten van een sectorale norm in uren zijn**
3. **Ontwikkel en bereken overgangsrecht**

Naar aanleiding van het A-LOGA van 15 december 2017 is vraag 1 gewijzigd naar een sectorale norm in uren. Voor het berekenen van de kosten is aangegeven dat het gaat om een berekening waarbij de focus ligt op het verschil – inclusief werkgeverslasten - tussen de kosten van de huidige verlofregeling en de kosten na invoering van een sectorale norm. Het betreft geen berekening per gemeente.

4. Aanpak

In de werkgroep hebben deelgenomen:

Fred Bos	FNV Overheid
Wim Borger	FNV
Bets van Nugteren-Borsten	FNV
Peter Leenders	CMHF
Paul du Bois	VNG
Mirelle Bergsma- van der Laan	BEL Combinatie
Arno Bosscher	Gemeente Huizen
Gea Cuperus	Gemeente Den Haag
Wouter Voorzaat	Gemeente Rotterdam
Laurens Raijmakers	CAOP
Patricia Loppies	CAOP

In het principeakkoord is afgesproken dat de werkgroep het advies uiterlijk op 1 juli 2018 oplevert aan het B-LOGA, waarbij het streven was om het advies in maart 2018 voor te leggen, gelijktijdig met het advies van de werkgroep Flexibiliteit en Zekerheid.

Om dit te bewerkstelligen hebben er 5 bijeenkomsten plaatsgevonden, welke als volgt zijn benut:

- Sessie 1: Startbijeenkomst: verkenning opdracht en werkwijze, vaststellen te gebruiken data.
- Sessie 2: Uitwerking sectorale norm
- Sessie 3: Uitwerking kosten en overgangsregeling.
- Sessie 4: Rafelranden bespreking sectorale norm, kosten en overgangsregeling
- Sessie 5: Bespreking eindadvies

De sessies zijn vastgelegd in een verslag op hoofdlijnen en in een groeidocument, welke uiteindelijk heeft geleid tot dit advies.

5. Beschikbare bronnen

In eerste instantie heeft de werkgroep beschikking gehad over de volgende data:

- CAR-UWO (<https://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm>);
- Principeakkoord CAO Gemeenten 1 mei 2017- 1 januari 2019;
- Rapport co-creatie "Samen naar een cao" (bijlage 1);
- Rapportage enquête verlofvormen bij gemeenten (2016);
- Uitkomsten enquête op hoofdlijnen (2016) (bijlage 2).

Tijdens de eerste bijeenkomst heeft de werkgroep Verlof geconstateerd daarmee nog over onvoldoende gegevens te beschikken om te kunnen komen tot een weloverwogen sectorale norm, kostenberekening en overgangsrecht.

Derhalve is besloten om een uitvraag uit te zetten onder gemeenten via het werkgeversforum, waarvan de vragen en uitkomsten zijn gevoegd in bijlage 3. Gelet op de hoge respons op deze uitvraag (125 gemeenten en 13 GR-en met in totaal 84.865 fte personeel), de regionale spreiding en de evenredige verdeling van de respondenten over de verschillende grootte-klassen, kan worden gesproken van een voor de sector representatief onderzoek.

6. De sectorale norm

Uitgangspunten:

De werkgroep concludeert dat gemeenten veel verschillende bovenwettelijke verlofregelingen kennen en dat harmonisatie middels een sectorale norm door het LOGA wenselijk wordt geacht.

De werkgroep heeft hierbij als uitgangspunt genomen dat er één regeling moet zijn voor bovenwettelijk verlof, die voor alle Nederlandse gemeenten geldt, maar waarbinnen beperkte ruimte wordt geboden voor lokale afwijkingen in het kader van de zogeheten *couleur locale*. Hiermee wordt een balans gezocht tussen de tegengestelde principes van enerzijds uniformering en anderzijds diversificatie. Dit doet recht aan zowel de wens om binnen de sector eenvoudig van werkgever te wisselen als aan de intentie van individuele gemeenten om zich als aantrekkelijk werkgever te affichereren.

De werkgroep heeft besloten om de volgende bovenwettelijke verlofsoorten in de norm te betrekken:

- verlof voor lokale/regionale feestdagen;
- schaalverlof;
- leeftijds- en/of diensttijdverlof. Van deze verlofsoorten is niet gebleken dat deze cumulatief worden toegepast. Voor gemeenten die beide verlofsoorten kennen geldt dat de werknemer aanspraak maakt op de verlofsoort waar deze het eerste voor in aanmerking komt. Het diensttijdverlof lijkt te zijn verdisconteerd met het leeftijdsverlof en derhalve heeft de werkgroep deze verlofsoorten samen genomen.
- niet-geormerkt bovenwettelijk en vrij-opneembaar verlof.

Voorts zijn er verscheidene verlofsoorten besproken, waarvan de werkgroep uiteindelijk heeft besloten om deze NIET in de norm te betrekken. De werkgroep heeft hierbij als uitgangspunt dat wanneer een verlofsoort niet specifiek is betrokken in de norm of niet is meegenomen als zijnde niet-geormerkt bovenwettelijk verlof, het aan het lokaal overleg is om al dan niet afspraken te maken over behoud of afschaffing van deze afzonderlijke verlofregeling.

In dit kader is expliciet gesproken over de volgende verlofsoorten:

- Jongerenleeftijdsgedagen. Gebleken is dat er gemeenten zijn waar jongvolwassenen extra verlofuren genieten. Uit de enquête en de uitvraag blijken dit slechts enkele gemeenten te betreffen. Nu uit de personeelsmonitor blijkt dat deze leeftijdscategorie minder dan 1% van het personeel beslaat, acht de werkgroep deze omvang verwaarloosbaar en is deze vorm van leeftijdsverlof niet in de norm betrokken.
- Werktijdverkorting voor oudere medewerkers en verlof voortvloeiend uit een generatiepact. De werkgroep erkent dat verlof voortvloeiend uit een generatiepact gedeeltelijk uit bovenwettelijk verlof kan bestaan, maar concludeert hierbij dat het meewegen van dergelijke regelingen de norm zal vertroebelen. Daarbij betreft werktijdverkorting in feite geen verlof, maar een regeling op basis waarvan iemand aanspraak kan maken op werkweekverkorting.
- Enige vorm van compensatieverlof.
- Het verlof uit de WAZO (wettelijk verlof in het kader van 1) zwangerschap, bevalling, adoptie en pleegzorg; 2) calamiteiten –en ander kort verzuimverlof; 3) kort- en langdurend zorgverlof en 4) ouderschapsverlof). Ook mogelijke extra verlofdagen die de werkgever toekent in het kader van

calamiteiten- of bijzonder verlof bij het overlijden van een naaste is niet in de norm betrokken, nu de werkgroep dit goed werkgeverschap acht.

- Vakbondsverlof en vrijstelling van werkzaamheden in het kader van medezeggenschapsactiviteiten.
- Studieverlof, nu gemeenten verschillende opleidingsregelingen kennen en deze vaak zijn toegespitst op het individu.
- Verlof om zitting te nemen in een stembureau.
- Verlof voor maatschappelijk dienstbetoon c.q. vrijwilligersverlof.

Methode:

De werkgroep heeft gekozen voor een rekenkundige benadering. De werkgroep heeft tevens getracht om te komen tot een benchmark op basis van aanpalende cao's, echter heeft een cao-vergelijking onvoldoende informatie opgeleverd voor een benchmark.

De norm:

Gelet op het voorgaande, is de sectorale norm volgens de werkgroep de som van het sectorale gemiddelde aantal uren per verlofsoort (te weten de componenten: leeftijd of diensttijdverlof; feestdagenverlof; schaalverlof, en extra niet-geoormerkt verlof) per fte. De door de werkgroep gehanteerde berekening van de verschillende componenten wordt hieronder weergegeven.

Berekening component leeftijd- of diensttijdverlof:

Op de uitvraag 2018 hebben 121 (samenwerkings)organisaties gereageerd, met in totaal 84.865 fte personeel. Uit de uitvraag is gebleken dat 96 organisaties (79% van de organisaties) leeftijdsverlof kennen. Dat is 75.516 fte of wel 89% van het totale aantal medewerkers in de sector. Tevens blijkt uit de enquête uit 2016 dat de gemiddelde startleeftijd 37 jaar en 3 maanden is, en het gemiddelde aantal verlofuren in de hoogste leeftijdscategorie berekend per fte 29,945 uren per jaar.

De werkgroep gaat uit van een opbouw met intervallen van 5 jaar. De procentuele omvang van het verlof bedraagt hierbij sectoraal per leeftijdscohort:

37-41 jaar = 11,26%

42-46 jaar = 13,73%

47-51 jaar = 16,17%

52-56 jaar = 17,94%

57-61 jaar = 16,48%

62+ jaar = 8,90%

Deze procentuele leeftijdsverdeling is ontleend aan de beschikbaar gestelde gegevens uit de Personeelsmonitor gemeenten 2016.

Ervan uitgaande dat het verlof telkens met 29,945 : 6 = 5 uur wordt verhoogd, wordt het gemiddelde aantal uren per fte als volgt berekend:

$$(0,1126 \times 5) + (0,1373 \times 10) + (0,1617 \times 15) + (0,1794 \times 20) + (0,1648 \times 25) + (0,0890 \times 30) = 14,7395 \approx 14,740 \text{ uur}$$

De werkgroep gaat er hierbij van uit dat het leeftijdsverlof en het diensttijdverlof niet met elkaar cumuleren. Doorgaans krijgt de medewerker de verlofsoort waar deze het eerst recht op heeft. De werkgroep stelt deze verlofsoorten derhalve aan elkaar gelijk, waarbij gekozen is voor de meest fijnmazige opbouw.

Berekening component feestdagenverlof:

Uit de uitvraag is gebleken dat 110 organisaties (oftewel 91%) tenminste één lokaal vastgestelde feestdag hebben. Dit betreft sectoraal 81.060 fte (96%).

De verdeling is hierbij als volgt:

0 dagen = 11 org (9%) - 3.805 fte (4%)
 1 dagen = 16 org (13%) - 18.779 fte (22%)
 2 dagen = 65 org (54%) - 38.637 fte (46%)
 3 dagen = 18 org (15%) - 19.323 fte (23%)
 4 + dagen = 11 org (9%) - 4.321 fte (5%)

Hiermee is het gemiddelde aantal lokale feestdagen per fte: (173.466 dagen : 84.865 fte zijnde 100%) = 2,044 dagen per jaar.

Ervan uitgaande dat één werkdag 7,2 uur is, is het gemiddelde aantal lokale feestdagen per fte in uren $2,044 \times 7,2 = 14,7168 \approx 14,71$ uur.

Berekening component schaalverlof:

Gebleken is dat 23,5% van de populatie werkt bij een organisatie die schaalverlof heeft. Bij 80% van deze organisaties gaat het schaalverlof in bij salarisschaal 9 en bij 89% van de organisaties bedraagt het schaalverlof 7,2 uur per jaar.

Het aandeel van personeel (fte) dat in schaal 9 of hoger is ingeschaald:

Totale formatie: 138.516 fte – 4601 fte (schaal onbekend)= 133.915 fte.

Schaal 9 – 18 = 75.801 fte = 54,7% van de totale bezetting

Deze component beslaat daarmee $(0,235 \times 0,547) \times 7,2 = 0,925$ uur.

Berekening component extra niet-geoormerkt en vrij-opneembaar verlof:

In de uitvraag hebben 35 organisaties aangegeven nog extra lokaal (niet-geoormerkt en vrij-opneembaar) verlof te kennen waarop alle medewerkers aanspraak kunnen maken.

Dit is op jaarbasis als volgt verdeeld:

3,6 uur = 4 organisaties (1.528 fte)
 7,2 uur = 21 organisaties (12.323 fte)
 10,8 uur = 2 organisaties (808 fte)
 14,4 uur = 2 organisaties (571 fte)
 15,2 uur = 1 organisatie (11.000 fte)
 18,5 uur = 2 organisaties (621 fte)
 21,6 uur = 2 organisaties (540 fte)
 25,2 uur = 1 organisatie (400 fte)
 Totaal = 27.791 fte (32,7% van de steekproef)

Gemiddeld extra verlof (fte) is $(311.608 \text{ uren} : 27.791 \text{ fte}) \approx 11,212$ uur per jaar.

32,7% van de sector x 11,212 uur $\approx 3,666$ uur per fte.

Voorstel sectorale norm:

De som van het sectorale gemiddelde aantal uren per verlofsoort per fte is daarmee als volgt:

Component leeftijd- of diensttijdverlof	14,740	
Component feestdagenverlof	14,716	
Component schaalverlof	0,925	
<u>Component extra niet-geoormerkt verlof</u>	<u>3,666</u>	<u>+</u>
Totaal	34,047	≈ 34 uren per jaar

7. De kosten

Uitgangspunten:

De werkgroep is zich ervan bewust dat harmonisatie altijd zal leiden tot gevolgen die voor- of nadelig kunnen zijn voor één van de betrokken partijen. Het uitgangspunt van de werkgroep is echter dat de norm op sectorniveau kostenneutraal moet zijn.

De werkgroep heeft geconcludeerd over te weinig informatie te beschikken om tot een verantwoorde sectorale kostenberekening te komen. Derhalve heeft de werkgroep ervoor gekozen om enkel een kostenberekingsmethodiek voor te stellen. Deze methodiek kunnen gemeenten desgewenst toepassen om inzicht te krijgen in de kosten van de sectorale norm.

Methode:

De kosten van de sectorale norm kunnen worden berekend door deze in mindering te brengen op de kosten van de in de norm betrokken verlofregelingen in de huidige situatie. Hierbij worden de (kosten van) eerder opgebouwde verlofrechten niet meegenomen, nu deze zijn besloten in het overgangsrecht.

De huidige kosten, ofwel de IST, zijn als volgt te berekenen: het aantal medewerkers per gemeente vermenigvuldigd met het aantal in de norm meegewogen verlofuren per gemeente gebaseerd op de oude situatie.

De kosten van de sectorale norm, ofwel SOLL, zijn te berekenen door het aantal medewerkers per gemeente te vermenigvuldigen met het aantal verlofuren in de nieuwe situatie.

8. Het overgangsrecht en de kosten ervan

Uitgangspunten:

Uitgangspunt van de werkgroep is dat verworven rechten niet verloren gaan.

Methode:

De verlofrechten die een medewerker voorafgaande aan het moment van invoering daadwerkelijk heeft opgebouwd, moeten in kaart worden gebracht en worden vergeleken met de rechten van deze medewerker na de invoering van de norm. Eerder opgebouwde verlofrechten, die de voorgestelde verlonorm te boven gaan, behoudt men gedurende de verdere loopbaan bij de huidige werkgever. Hierbij wordt geen perspectiefgarantie meegenomen. Dit perspectief is immers al in de norm verwerkt, nu daarin ook verlof wordt meegenomen dat men anders wellicht niet zou hebben gehad. Daarnaast kan ook nooit met zekerheid worden gesteld dat men anders dergelijke toekomstperspectieven ook daadwerkelijk zou hebben genoten.

Ook hier heeft de werkgroep ervoor gekozen om voor de kosten van het overgangsrecht enkel een berekeningsmethodiek voor te stellen. De kosten van het overgangsrecht bestaan uit het verschil tussen de huidige rechten en de rechten na invoering van de sectorale norm.

9. Overig

De werkgroep kan zich voorstellen dat werkgevers het om bedrijfseconomische redenen gewent vinden om de gehele organisatie op bepaalde dagen te sluiten, bijvoorbeeld tijdens carnaval of op de dag na Hemelvaart. Het verplicht opnemen van verlof tijdens deze sluitingsdagen is primair in het belang van de werkgever. Hoewel de werkgroep wel de wenselijkheid onderkent van algehele bedrijfssluiting met de collectieve verplichting tot opname van verlof, stelt de werkgroep zich op het standpunt dat dit slechts beperkt kan worden ingezet.

De werkgroep stelt daarom voor om een bepaling op te nemen op basis waarvan werkgevers na instemming van de ondernemingsraad maximaal 2 werkdagen kunnen aanwijzen als verplichte verlofdagen.

Het is mogelijk dat gemeenten en werknemers in het verleden afstand hebben gedaan van verlofsoorten die thans in dit advies zijn meegenomen. Bijvoorbeeld door deze af te schaffen en de uren financieel te compenseren.

De werkgroep heeft uitvoerig gesproken over de stelling dat zowel werkgever als werknemer bij de invoering van een nieuwe sectorale norm, niet geconfronteerd moet worden met kosten voor regelingen die al in het verleden zijn afgekocht of uitgeruild. De werkgroep heeft hierover geen consensus weten te bereiken.

De werkgroep adviseert het LOGA derhalve om zich over deze kwestie te buigen en al dan niet bij de volgende cao-onderhandelingen als Sociale Partners te bezien hoe met dergelijke gevallen moet worden omgegaan.

De werkgroep heeft net als de co-creatiegroep gesproken over de onderbrenging van bovenwettelijk verlof in het IKB, maar dit niet als basis genomen van het advies. De werkgroep stelt voor om deze mogelijkheid mee te nemen in de evaluatie van het IKB en van hoofdstuk 3 CAR-UWO.

De werkgroep heeft geconstateerd dat gemeenten behoefte hebben aan het behoud van enige decentrale ruimte voor verlof. Ten aanzien van deze zogenoemde *couleur locale*, adviseert de werkgroep om gemeenten de ruimte om invulling te geven aan regio-gebonden aspecten, niet te ontnemen. Het is aan het lokaal overleg om verlofsoorten die de werkgroep thans niet in de norm heeft betrokken desgewenst in stand te laten, dan wel om daarover anders te beslissen.

10. Conclusie

Het eindadvies van de werkgroep:

De werkgroep is gekomen tot één sectorale norm voor bovenwettelijk verlof, die voor alle Nederlandse gemeenten geldt, met daarbinnen beperkte ruimte voor lokale afwijkingen in het kader van de zogeheten *couleur locale*.

De werkgroep heeft besloten om de volgende bovenwettelijke verlofsoorten in de sectorale norm te betrekken:

- verlof voor lokale/regionale feestdagen;
- schaalverlof;
- leeftijds- en/of diensttijdverlof;
- extra niet-geoormerkt bovenwettelijk en vrij-opneembaar verlof.

De sectorale norm bestaat uit de som van het gemiddelde aantal uren verlof per fte per verlofsoort, te weten $14,740 + 0,925 + 14,71 + 3,666 = 34,047 \approx 34$ uren per jaar.

Hoewel het onmogelijk is gebleken om de kosten van deze norm exact te berekenen, is de werkgroep wel gekomen tot een rekenmethode.

De kosten van deze norm kunnen worden berekend door een vergelijking van de IST (het aantal medewerkers per gemeente vermenigvuldigd met het aantal meegewogen verlofuren per gemeente gebaseerd op de oude situatie) en de SOLL (het aantal medewerkers per gemeente vermenigvuldigd met het aantal verlofuren in de nieuwe situatie).

Voor het overgangsrecht geldt dat de verlofrechten die een medewerker voorafgaande aan het moment van invoering daadwerkelijk heeft opgebouwd en die de voorgestelde verlofnorm te boven gaan, behouden worden na de invoering van de norm. Deze opgebouwde rechten behoudt men gedurende de verdere loopbaan bij de huidige werkgever.

De kosten van het overgangsrecht beslaat hierbij het verschil tussen de kosten van de huidige opgebouwde rechten en de kosten van verlofaanspraken na invoering van de sectorale norm.

Er is uitvoerig gesproken over de stelling dat zowel werkgever als werknemer bij de invoering van een nieuwe sectorale norm, niet geconfronteerd moeten worden met kosten voor regelingen die al in het verleden zijn afgekocht of uitgeruild. Nu deze discussies niet tot consensus hebben geleid, adviseert de werkgroep het LOGA om te bezien hoe met mogelijk eerder afgekocht of uitgeruild verlof moet worden omgegaan

De werkgroep geeft het LOGA hierbij de volgende adviezen mee:

- Neem een bepaling op waardoor werkgevers na instemming van de ondernemingsraad maximaal 2 werkdagen van de sectorale norm kunnen aanwijzen als een verplichte verlofdag.
- Betrek in de evaluatie IKB en hoofdstuk 3 CAR-UWO de mogelijkheid om het bovenwettelijk verlof in het IKB op te nemen.
- Bied ruimte voor *couleur locale*.

Over de implementatie:

In het principeakkoord hebben Sociale Partners de intentie uitgesproken om per 1 januari 2020, als er overeenstemming is over de sectorale norm in verlofdagen en het overgangsrecht, een nieuwe verlofregeling op te nemen in de cao. De werkgroep sluit zich aan bij deze intentie en adviseert om de sectorale norm zo spoedig mogelijk ter besluitvorming voor te leggen aan partijen vertegenwoordigd in het A-LOGA.