Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
4 maart 2019
Ons kenmerk
TAZ/U201900129
Lbr. 19/008
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)
-

College voor Arbeidszaken

Onderwerp
afspraken Wnra en ledenraadpleging

Samenvatting

Op 1 januari 2020 treedt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking. Gemeenteambtenaren gaan dan over van het ambtenarenrecht naar het private arbeidsrecht. Dat betekent onder andere dat er een nieuwe cao moet komen die past bij het Burgerlijk Wetboek.

De VNG en de vakbonden hebben op 26 oktober 2018 afspraken gemaakt. De VNG heeft over die afspraken een ledenraadpleging gehouden. In de ledenraadpleging kwamen er reacties van 275 gemeenten: 199 gemeenten die met de afspraken instemmen en 76 gemeenten die niet met de afspraken instemmen; respectievelijk 74% en 26% van de gewogen stemmen. Er kwamen reacties van 57 aangesloten organisaties: 40 organisaties die een positieve adviserende stem geven en 17 organisaties die een negatieve adviserende stem geven.

De VNG en de vakbonden hebben de afspraken bekrachtigd. Dat betekent dat de tekst voor de nieuwe Cao Gemeenten vanaf 1 januari geldt.

De meeste gemeenten die niet met de afspraken instemmen, maar ook een aantal gemeenten dat wel met de afspraken instemt, zijn het niet eens met het compromis tussen VNG en vakbonden over het lokaal overleg: de verplichting om over een aantal arbeidsvoorwaarden overleg met de vakbonden te voeren. Andere veel genoemde redenen om niet met de afspraken in te stemmen, zijn de intentie om een werkgeversbijdrage aan vakbonden mogelijk te maken, en dat een aantal afspraken nog moet worden uitgewerkt of definitief moet worden.

In deze brief geeft de VNG een reactie op de opmerkingen die gemeenten en aangesloten organisaties in de ledenraadpleging hebben gemaakt.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
4 maart 2019
Ons kenmerk
TAZ/U201900129
Lbr. 19/008
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)
-

College voor Arbeidszaken

Onderwerp
afspraken Wnra en ledenraadpleging

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

De VNG en de vakbonden hebben op 15 februari jl. de afspraken tussen VNG en vakbonden bevestigd over de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in de sector gemeenten. Dat betekent dat op 1 januari 2020 de huidige CAR-UWO vervalt en de nieuwe Cao Gemeenten gaat gelden. De VNG en de vakbonden hebben afspraken gemaakt over de manier waarop de Wnra bij gemeenten wordt ingevoerd.

De VNG heeft in de periode van 22 november 2018 tot en met 1 februari 2019 een ledenraadpleging gehouden over deze afspraken.

In deze ledenbrief doet de VNG verslag van deze ledenraadpleging. Paragraaf 1 geeft kort de achtergrond. In paragraaf 2 staat een opsomming van de afspraken. (Een uitgebreidere opsomming staat in de ledenbrief van 22 november 2018.) Paragraaf 3 geeft de uitslag van de ledenraadpleging en een opsomming van de gemaakte opmerkingen. Paragraaf 4 beschrijft de besluitvorming na de ledenraadpleging. In paragraaf 5 staat een reactie van de VNG op de opmerkingen in de ledenraadpleging.

1. Achtergrond

Op 1 januari 2020 treedt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking. Op dat moment gaat de arbeidsrelatie van gemeenteambtenaren over van het ambtenarenrecht naar het private arbeidsrecht. Dat betekent onder andere dat de sectorale arbeidsvoorwaardenregeling, nu de CAR-UWO, in zijn geheel opnieuw moet worden opgeschreven en vastgesteld. De VNG en de vakbonden hebben daarover op 26 oktober 2018 afspraken gemaakt.

De VNG heeft die afspraken voorgelegd aan de leden. Die ledenraadpleging is 1 februari 2019 afgerond en op 13 en 14 februari 2019 besproken door respectievelijk het College voor Arbeidszaken en het bestuur van de VNG. De VNG en de vakbonden hebben de afspraken op 15 februari 2019 definitief gemaakt.

2. Afspraken
De VNG en de vakbonden hebben de volgende afspraken gemaakt.

- Op 1 januari 2020 vervallen de CAR-UWO en de daarop gebaseerde gemeentelijke rechtsposities. Vanaf 1 januari 2020 geldt de Cao Gemeenten. De rechten en plichten uit de CAR-UWO zijn één-op-één overgezet naar de Cao Gemeenten. Uitgezonderd hiervan zijn de bepalingen die strijdig zijn met het Burgerlijk Wetboek of met het Burgerlijk Wetboek overlappen, en CAR-UWO hoofdstuk 12 over het georganiseerd overleg.

- In de plaats van het georganiseerd overleg is er vanaf 1 januari 2020 beperkt lokaal overleg, namelijk over negen lokaal geregelde arbeidsvoorwaarden en over de personele gevolgen van reorganisaties. Voor andere onderwerpen zijn noch de werkgever noch de vakbonden verplicht tot overleg.

- Bezwaar en beroep bij arbeidsgeschillen vervalt. Gemeentelijke werkgevers kunnen in plaats daarvan een geschillenregeling instellen. Voor drie onderwerpen moet de werkgever een geschillenregeling instellen: (1) individuele toepassing functiewaardering; (2) individuele toepassing sociale statuten en sociale plannen; en (3) van-werk-naar-werk afspraken.

- In de periode van 1 januari 2020 tot 1 januari 2024 komt er een tijdelijke ontslagcommissie. Bij ontslag om bedrijfseconomische redenen vraagt de werkgever niet het UWV maar de ontslagcommissie om toestemming om de arbeidsovereenkomst te ontbinden.

  De ontslagcommissie is nodig voor medewerkers die vóór 1 januari 2020 boventallig zijn geworden en na 1 januari 2020 in aanmerking komen voor ontslag. Daarnaast gaat de ontslagcommissie ook ontslagverzoeken toetsen voor medewerkers die na 1 januari 2020 boventallig worden. Op basis van de ervaringen besluiten de VNG en de vakbonden of er ook na 1 januari 2024 een ontslagcommissie moet zijn.

- De VNG en de vakbonden hebben de intentie om een werkgeversbijdrage aan de vakbonden mogelijk te maken. Als dit tot een afspraak leidt, dan wordt die afspraak onderdeel van een regulier onderhandelaarsakkoord en zal de VNG die als zodanig voorleggen aan de leden.

- De VNG en de vakbonden hebben de intentie om te voorkomen dat er een stapeling ontstaat van cao-afspraken voor medewerkers die in aanmerking komen voor ontslag vanwege boventalligheid of ongeschiktheid en wettelijke verplichtingen die vanaf 1 januari 2020 gaan gelden.

  De Cao Gemeenten geeft medewerkers die boventallig worden of in aanmerking komen voor ontslag vanwege disfunctioneren, recht op een re-integratieperiode en extra

werkloosheidsuitkeringen. In de sector gemeenten komen deze afspraken in de plaats van de wettelijke transitievergoeding. Vanaf 1 januari 2020 gelden zowel de cao-afspraken als de wettelijke transitievergoeding. De VNG en de vakbonden hebben afgesproken om te voorkomen dat er daardoor een stapeling ontstaat van rechten. Als dit tot een afspraak leidt, dan wordt die afspraak onderdeel van regulier onderhandelaarsakkoord en zal de VNG die als zodanig aan de leden voorleggen.

3. Uitslag ledenraadpleging

De VNG heeft een ledenraadpleging gehouden over de in paragraaf 2 opgesomde afspraken. Elke gemeente heeft één stem per duizend inwoners met een maximum van 75 stemmen. Organisaties met een aansluitingsovereenkomst (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen) hebben elk één adviserende stem.

275 gemeenten hebben gereageerd. 199 gemeenten stemmen in. Deze 199 gemeenten vertegenwoordigen 74% van de gewogen stemmen. 76 gemeenten stemmen tegen. Deze 76 gemeenten vertegenwoordigen 24 procent van de gewogen stemmen.

57 aangesloten organisaties hebben gereageerd. 40 aangesloten organisaties brengen een positieve adviserende stem uit. 17 aangesloten organisaties brengen een negatieve adviserende stem uit.

Bij de ledenraadpleging bestond de mogelijkheid om opmerkingen te plaatsen bij de voor- of tegenstem. Hieronder staat een samenvatting van de opmerkingen.

3.1 Opmerkingen gemeenten

- Van de gemeenten die niet met de afspraken instemmen, doen 57 gemeenten dat onder andere vanwege de afspraken over het lokaal overleg. Van de gemeenten die met de afspraken instemmen, spreken ook 56 gemeenten hun teleurstelling uit over deze afspraken. Hiernaast spreken twintig gemeenten (zowel gemeenten die instemmen als gemeenten die niet instemmen) de wens uit om de onderwerpen waarvoor nu lokaal overleg nodig is, in de toekomst centraal in de cao te regelen en het lokaal overleg verder af te bouwen.
- Van de gemeenten die niet instemmen, doen 39 gemeenten dat onder andere vanwege de intentieafspraak om een werkgeversbijdrage mogelijk te maken. Van de gemeenten die instemmen, zijn 31 gemeenten principieel tegen een werkgeversbijdrage. Daarnaast sporen 16 gemeenten de VNG aan om de hoogte van een eventuele werkgeversbijdrage beperkt te houden.
- Van de gemeenten die niet instemmen, doen 27 gemeenten dat onder andere omdat er afspraken zijn die nog moeten worden uitgewerkt in een cao-bepaling (geschilbeslechting en ontslagcommissie) en omdat er afspraken zijn die nog niet definitief zijn (transitievergoeding en werkgeversbijdrage). Van de gemeenten die instemmen, melden er 16 hier een probleem mee te hebben.
- Van de gemeenten die niet instemmen, doen 22 dat omdat er in de cao geen disciplinaire straffen staan. Van de gemeenten die instemmen, pleiten 10 gemeenten er voor dat disciplinaire maatregelen in de cao komen. Daarnaast vragen 5 gemeenten om een nadere toelichting op de mogelijkheden van disciplinaire maatregelen.

- 52 gemeenten, waaronder 37 gemeenten die instemmen en 15 gemeenten die niet instemmen, benadrukken dat er een definitieve afspraak moet komen over de stapeling van cao-afspraken over boventalligheid en de wettelijke transitievergoeding.
- Andere opmerkingen zijn:
    - Opmerkingen over het karakter van uitspraken van een geschillencommissie (20 gemeenten).
    - Verzoek om een landelijke of regionale geschillencommissie (17 gemeenten).
    - Verzoek aan cao-partijen om een algemeen verbindend verklaring aan te vragen (15 gemeenten).
    - Verzoek om de werkgeversrol van de raad voor de griffie expliciet in de cao te benoemen (11 gemeenten).
    - Strijdigheid van de hardheidsclausule met het standaardkarakter van de cao (9 gemeenten).
    - Verzoek om een bepaling in de cao op basis waarvan de werkgever eenzijdig de werkzaamheden kan wijzigen, of een eenzijdig wijzigingsbeding (9 gemeenten).
    - Verzoek om vast te leggen dat ook afspraken met de ondernemingsraad bindend zijn (2 gemeenten).
    - Dat de cao te veel (4 gemeenten) dan wel te weinig (2 gemeenten) verplichte onderwerpen voor geschilbeslechting kent.
    - Verzoek om een oplossing voor de inzet van personeel bij veiligheidscrises (2 gemeenten).

3.2 Opmerkingen aangesloten organisaties

De opmerkingen van de aangesloten organisaties zijn voor een groot deel hetzelfde: bezwaar tegen de afspraken over het lokaal overleg (17 organisaties), uitspraken tegen de werkgeversbijdrage (12 organisaties) of een oproep daarover te onderhandelen en het resultaat voor te leggen aan de leden (6 organisaties), bezwaar tegen een geschillencommissie die bindende uitspraken zou kunnen doen (7 organisaties), een verzoek om een oplossing van de stapeling van cao-afspraken met de wettelijke transitievergoeding (10 organisaties), bezwaar tegen het feit dat niet alle afspraken definitief of uitgewerkt zijn (7 organisaties), verzoek om een algemeen verbindend verklaring (4 organisaties). Hiernaast pleiten 3 organisaties ervoor dat de afspraken over het lokaal overleg maximaal één jaar duren.

Er zijn ook gemeenten en aangesloten organisaties die expliciet hun steun uitspreken voor afzonderlijke onderwerpen. Die reacties staan niet in de samenvatting.

4. Besluit VNG

Het CvA heeft op 13 februari de uitslag van de ledenraadpleging besproken. Het CvA heeft daarbij vastgesteld dat in deze ledenraadpleging aanzienlijk meer gemeenten tegenstemmen dan in andere ledenraadplegingen. Ook heeft het CvA vastgesteld dat een aanzienlijk aantal gemeenten die voorstemmen, moeite hebben met dezelfde afspraken als de gemeenten die tegenstemmen.

Met deze kanttekeningen, stemt wel een grote meerderheid van gemeenten in met het totaal van afspraken. Het CvA heeft daarom het bestuur van de VNG geadviseerd om de tekst voor de nieuwe Cao Gemeenten en de daarmee samenhangende afspraken te bekrachtigen. Het bestuur heeft op 14 februari dit advies overgenomen, en de VNG en de vakbonden hebben de afspraken op 15 februari definitief gemaakt. De nieuwe Cao Gemeenten gaat in op 1 januari 2020.

5. Reactie VNG op de opmerkingen van de leden

Hieronder gaan wij in op de inhoudelijke opmerkingen van de leden.

5.1 Lokaal overleg

De wens van verreweg de meeste gemeentelijke werkgevers is dat de ondernemingsraad de huidige taken van het georganiseerd overleg met de vakbonden (GO) zou overnemen. De VNG heeft hier in de gesprekken met de vakbonden op ingezet. Uitkomst van deze gesprekken met de vakbonden is dat de verplichting tot het voeren van lokaal overleg door de gemeentelijke werkgever met de vakbonden vanaf 1 januari 2020 tot tien onderwerpen beperkt is. Waarvan 1 onderwerp wettelijk verplicht is namelijk het lokale overleg bij reorganisaties.

In de ledenbrief van 22 november 2018, heeft de VNG uitgelegd dat zij deze afspraak ziet als een noodzakelijk compromis. Uit de ledenraadpleging blijkt dat een substantieel aantal gemeenten dit compromis niet ziet als noodzakelijk maar de meerderheid wel. Het is niet de bedoeling van deze ledenbrief om leden alsnog te overtuigen van de noodzaak van het compromis. Wel gaan we hier in op een aantal opmerkingen die leden over dit onderwerp hebben gemaakt.

Als op 1 januari 2020 de Wnra in werking treedt, is er geen wet meer die gemeentelijke werkgevers verplicht om een commissie voor georganiseerd overleg in te stellen. In het bedrijfsleven is het gebruikelijk, dat als cao-partijen het overleg over een arbeidsvoorwaarde verplaatsen van cao-niveau naar organisatieniveau, zij de vertegenwoordiging van de werknemers delegeren aan de ondernemingsraad.

De onderwerpen die worden opgesomd in het artikel van de nieuwe cao over het lokaal overleg, vallen onder de ‘lokale arbeidsvoorwaardenruimte’: arbeidsvoorwaarden die elke gemeente zelf kan invullen. De arbeidsvoorwaarden die nu in de CAR-UWO tot de lokale ruimte horen, zijn dezelfde arbeidsvoorwaarden die na 1 januari 2020 in de Cao Gemeenten tot de lokale ruimte horen. Er is geen sprake van nieuwe decentralisatie.

De wet verplicht gemeenten niet langer om een commissie voor georganiseerd overleg in te stellen, maar de wet verbiedt cao-partijen ook niet om afspraken te maken over een lokaal overleg met vakbonden. Dat betekent dat niet de wet, maar cao-partijen gezamenlijk besluiten over de manier waarop het overleg over lokale ruimte moet worden gevoerd. De VNG heeft daarbij de wens ingebracht dat het overleg over de lokale ruimte wordt gevoerd met de ondernemingsraad. Maar uiteindelijk wilden de vakbonden niet een cao afspreken waarin zij hun zeggenschap over de lokale ruimte volledig overdragen aan de ondernemingsraad.

Een afspraak over lokaal overleg was voor de vakbonden een absolute voorwaarde om een nieuwe cao af te spreken. Naar inschatting van de VNG had het staken van het overleg en uitstel van de afspraken niet geleid tot een andere uitkomst. Dat was reden voor de VNG om een compromis te sluiten.

In de ledenraadpleging en tijdens de informatiebijeenkomsten daarover, hebben meerdere gemeentelijke werkgevers gemeld dat er wat hen betreft geen verschil is tussen GO in de CAR-UWO en lokaal overleg in de Cao Gemeenten. Naar de mening van de VNG hebben gemeentelijke werkgevers dit zelf in de hand: de cao verplicht tot overleg bij niet meer dan tien specifiek

genoemde onderwerpen, en dan alleen bij een voorgenomen invoering, wijziging of afschaffing daarvan.

Meerdere gemeenten pleiten ervoor om de onderwerpen die nu bij het lokaal overleg horen, centraal in de cao te regelen zodat lokaal overleg niet meer nodig is. Op dit moment is de harmonisatie van verlof onderwerp van de cao-onderhandelingen. De VNG zal de komende jaren onderzoeken of er draagvlak onder gemeentelijke werkgevers is voor harmonisatie van ook andere arbeidsvoorwaarden.

5.2 Procesafspraken en uit te werken afspraken
De VNG en de vakbonden hebben intentieafspraken gemaakt, en nog geen definitieve afspraken, over de transitievergoeding en de werkgeversbijdrage omdat dit inhoudelijke onderwerpen zijn die vastgesteld moeten worden in een regulier cao-overleg. Ook een door veel werkgevers gewenste afspraak over de transitievergoeding is een inhoudelijke afspraak, omdat die een verandering kan aanbrengen in de arbeidsvoorwaarden van medewerkers.

De VNG en de vakbonden hebben in het verleden vaker procesafspraken gemaakt, en zullen dat in de toekomst ook doen. Dit soort afspraken biedt namelijk de gelegenheid om bepaalde oplossingen in gezamenlijke werkgroepen met direct betrokkenen te ontwerpen.

De VNG en de vakbonden werken op dit moment de afspraken over de ontslagcommissie en de geschilbeslechting uit. De VNG en de vakbonden vonden het onwenselijk om publicatie van de nieuwe cao-tekst en de ledenraadpleging daarover zolang uit te stellen als nodig is voor de uitwerking van deze twee afspraken.

De uitwerking van de afspraak over de geschillenregeling staat in een LOGA-brief die deze week wordt gestuurd. De uitwerking van de afspraak over de ontslagcommissie is er naar verwachting uiterlijk 1 juni 2019.

5.3 Intentieafspraak over werkgeversbijdrage
In de ledenraadpleging hebben meerdere leden zich principieel uitgesproken tegen een werkgeversbijdrage aan vakbonden. Op dit moment proberen VNG en de vakbonden een gezamenlijk advies voor te bereiden. Als dit advies leidt tot een definitieve afspraak over een werkgeversbijdrage, dan wordt deze onderdeel van een regulier onderhandelaarsakkoord en als zodanig voorgelegd in een ledenraadpleging.

5.4 Ontbreken disciplinaire maatregelen in de cao
De CAR-UWO kent een apart hoofdstuk voor disciplinaire straffen, met een opsomming van negen straffen. De Cao Gemeenten kent geen hoofdstuk of afzonderlijke bepalingen meer voor disciplinaire straffen.

De VNG en de vakbonden hebben het huidige hoofdstuk over disciplinaire straffen eerst, net als de andere hoofdstukken, technisch omgezet en de afzonderlijke maatregelen getoetst op strijdigheid met het Burgerlijk Wetboek. Hierna bleven van de negen huidige maatregelen, een beperkt aantal maatregelen over die niet in strijd zijn met het BW: berisping, uitblijven van salarisverhoging, schorsen zonder loondoorbetaling. Voor toepassing van deze maatregelen is het niet nodig dat de cao daarvoor rechtsgrond geeft. In lijn met het principe dat de cao geen overbodige bepalingen

kent, hebben de VNG en de vakbonden besloten om geen disciplinaire maatregelen in de cao te op te nemen.

5.5 Andere opmerkingen

- De cao-tekst en het voorbeeldreglement geschillencommissie staat in een LOGA-brief die deze week wordt gestuurd. Het advies van de geschillencommissie is niet bindend maar zwaarwegend.
- De VNG gaat er — ook gezien de reacties in de ledenraadpleging — vanuit dat de meeste gemeentelijke werkgevers de uitvoering van de geschillenregeling in eigen hand houden, door zelf, al of niet samen met andere gemeenten, een commissie in te stellen. De VNG zal geen landelijke commissie of regionale commissies instellen.
- De Cao Gemeenten kan gezien de diversiteit van taken van de doelgroep van de cao niet zonder meer algemeen verbindend worden verklaard. Niettemin zal de VNG de komende maanden onderzoeken of de cao toch gedeeltelijk algemeen verbindend kan worden verklaard en op welke manier. Hiervoor is medewerking van de vakbonden en van de minister van SZW nodig. Er bestaat pas zekerheid over een algemeen verbindend verklaring op het moment dat de minister daartoe heeft besloten.
- De VNG zal aan de vakbonden voorstellen om in de Cao Gemeenten een artikel op te nemen waaruit blijkt dat de raad de in de cao opgenomen bevoegdheden uitoefent ten aanzien van het griffiepersoneel. Dit artikel staat wel in de CAR-UWO maar niet in de huidige tekst van de Cao Gemeenten.
- De VNG en de vakbonden hebben een hardheidsclausule in de cao opgenomen, omdat nu ook bij toepassing van de CAR-UWO in de praktijk blijkt dat gemeentelijke werkgevers daar in individuele gevallen behoefte aan hebben. De Cao Gemeenten blijft — grotendeels — een standaard-cao. Toepassing van de hardheidsclausule is een discretionaire bevoegdheid van de werkgever, en de werknemer kan aan de hardheidsclausule geen rechten ontlenen.
- Het huidige CAR-UWO artikel over de aanstelling in algemene dienst, op basis waarvan de werkgever eenzijdig de functie of werkzaamheden kan wijzigen, komt niet terug in de Cao Gemeenten. Zo'n cao-artikel is strijdig met het BW en kan daarom niet in een cao staan. Over een eenzijdig wijzigingsbeding in de cao is geen overeenstemming met de vakbonden.
- De status en het bindend karakter van afspraken met een ondernemingsraad is wettelijk bepaald. Afspraken met de ondernemingsraad kunnen niet per cao bindend worden gemaakt. Om werknemers te binden aan regelingen die de werkgever met de ondernemingsraad heeft afgesproken, moet de werkgever deze in een personeelshandboek opnemen en met de werknemer afspreken dat dit personeelshandboek onderdeel is van de arbeidsovereenkomst (incorporatiebeding).
- De werkgever zal dat moeten doen met een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst voor het personeelshandboek.
- Bij het omzetten van CAR-UWO naar Cao Gemeenten is vastgesteld dat het huidige CAR-UWO artikel over inzet bij veiligheidscrises (15:1:11) strijdig is met het Burgerlijk Wetboek en daarom niet kan terugkomen in de Cao Gemeenten. De VNG heeft de minister van BZK begin 2018 gevraagd om een wettelijke oplossing maar heeft daarover nog geen definitief antwoord gekregen.

5.6 Correcties cao-tekst

Meerdere gemeenten hebben de VNG geïnformeerd over fouten of onvolledigheden in de cao-tekst en in de transponeringstabel. De VNG en de vakbonden bespreken al deze fouten en publiceren uiterlijk 1 juni 2019 een gecorrigeerde tekst en transponeringstabel.

College voor Arbeidszaken van de VNG

J. Jongepier
Secretaris