

18 mei 2021,

Beste gemeenteraadsleden en college van B&W,

Op 3 maart 2021 is een tweede motie voor 14 aangenomen, met de opdracht aan het college om samen met de vakbonden minimaal 14 euro voor de medewerkers bij de gemeente te regelen.

Tot onze verbazing blijft gemeente Nijmegen de hakken in het zand zetten, net zoals na de aangenomen motie op 24 juni 2020. De 2^e motie was juist bedoeld om het nu echt eens te gaan regelen, zoals de gemeenteraad duidelijk gevraagd heeft.

In het lokaal overleg is door de FNV-bestuurder diverse mogelijkheden voorgelegd om tot 14 euro te komen, binnen de grenzen van de cao Overheid. Alleen blijft de gemeente vasthouden aan het eerdere standpunt dat er niets mogelijk is, waardoor elk gesprek hierover al op voorhand wordt uitgesloten.

Uit niets blijkt dat de gemeente de intentie heeft om medewerkers een leefbaar minimumsalaris te betalen. Vanaf de indiening van de 1^e motie heeft wethouder Esselbrugge al laten blijken dat zij deze niet wenst uit te voeren, ondanks de wens van de gemeenteraad. Wederom lapt zij een belangrijk democratisch proces aan de laars en zorgt ze er bovendien voor dat het vertrouwen in de politiek wordt geschaad.

Wij van Nijmegen Voor 14 vinden deze gang van zaken schandalig en roepen de gemeenteraad op hier echt geen genoeg mee te nemen. De mogelijkheden zijn er, zoals ook de bijgevoegde brief van jurist Wevers aangeeft. Alleen moet wethouder Esselbrugge nog de spelregels van de gemeenteraad accepteren en de moeite nemen om deze uit te voeren.

De gemeente Nijmegen dient niet alleen het besluit van de gemeenteraad uit te voeren, maar draagt ook zelf een grote verantwoordelijkheid om haar eigen medewerkers een leefbaar inkomen te gunnen.

Met vriendelijke groet,

Desiree Egberts namens Nijmegen Voor 14.

[Redacted signature]



Advies inzake de mogelijkheden om het loon te verhogen voor verschillende medewerkers van de gemeente Nijmegen in afwijking van de geldende cao¹

Jurist Wevers
Bredevoortsestraatweg 19
7121 BA AALTEN

T 0543-537335
F 0543-216277

info@juristwevers.nl
www.juristwevers.nl

BTW NL064479298B01
KvK 61589853

Datum advies: 18 mei 2021

Opgesteld door: dhr. mr. K. Wevers van het juridisch adviesbureau Jurist Wevers te Aalten

Opdrachtgevers: Dit advies is geschreven in opdracht van vakbond FNV

Een overzicht van de mogelijkheden en onmogelijkheden om het loon van verschillende medewerkers van de gemeente Nijmegen, die vallen onder de cao Gemeente, te verhogen in afwijking van de geldende standaard cao.

Inleiding

1. In de gemeente Nijmegen is een interessante discussie gaande over het verhogen van het salaris van verschillende medewerkers, anticiperend op de verhoging van het minimumloon die eventueel door het Rijk ingevoerd gaat worden. De intentie is uitgesproken om het salaris voor iedereen op tenminste € 14,00 te zetten. Naar mijn weten staan alle partijen positief tegenover dit plan, doch zou het op juridische problemen stuiten gelet op de standaard cao die van toepassing is.
2. Aan mij is verzocht om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het loon van de medewerkers die nu minder dan € 14,00 verdienen, te verhogen naar minimaal € 14,00 zonder de cao hierbij te overtreden.
3. Vanuit de FNV heb ik een groot aantal stukken gekregen, waaronder verschillende moties, de cao tekst en de verschillende reacties van het college van b&w te Nijmegen. Vanuit ons kantoor is nader jurisprudentieonderzoek gedaan, om te bekijken of en hoe afgeweken kan worden van een standaard cao.

De mogelijkheden en onmogelijkheden

4. De cao-gemeenten is een standaard cao. Dat betekent dat er in beginsel niet van de cao mag worden afgeweken; niet ten nadele, maar ook niet ten gunste van de werknemer. Er zijn echter een aantal uitzonderingen op deze regel, welke ik hieronder bespreek.

Toekennen extra periodiek

5. In artikel 3.4 lid 4 van de cao staat dat de werkgever een extra periodieke salarisverhoging kan toekennen. In de cao zijn hieraan echter geen voorwaarden geformuleerd (alleen aan de jaarlijkse salarisverhoging). Gemeenten kunnen op lokaal niveau wel aanvullende voorwaarden formuleren aan het toekennen van een extra periodiek, dit blijkt ook uit onderstaand voorbeeld van de gemeente Middelburg.
6. In artikel 3.4.1.2 van het personeelshandboek van de gemeente Middelburg staat het volgende: ²

¹ Dit advies is geschreven in opdracht van vakbond FNV.

- De werkgever kan aan de werknemer, die het maximumsalaris van de voor hem geldende schaal nog niet heeft bereikt, een extra salarisverhoging zoals bedoeld in artikel 3.4 derde lid van de Cao Gemeenten tot een in de schaal genoemd bedrag, niet uitgaande boven het maximumsalaris, toekennen op grond van: a. buitengewone bekwaamheid, geschiktheid en ijver; b. andere, door de werkgever van voldoende belang geachte, werkzaamheden.
- Bij de toepassing van het vorige lid blijft het tijdstip waarop ingevolge artikel 3.4.1.1 een salarisverhoging wordt toegekend onverlet, tenzij de werkgever anders bepaalt.

7. Naar mijn mening is het wel mogelijk c.q. bestaat er ruimte om het salaris te verhogen middels de toekenning van één extra periodiek en wellicht extra periodieken. Het college stelt in haar brief aan de gemeenteraad van Nijmegen, d.d. 23/02/2021 het volgende, waarbij het college ook bevestigt dat de toekenning van in ieder geval één periodiek mogelijk is:

'Dit artikel biedt niet de ruimte om van de Cao af te wijken. Binnen de vastgestelde salarisschalen wordt gewerkt met periodieken. De periodieken bieden standaard ruimte om medewerkers in te schalen op basis van ervaring, geschiktheid en bekwaamheid. En daarna om jaarlijks een groei in salaris mogelijk te maken aansluitend bij de groei in ervaring en bekwaamheid. Als we specifiek voor periodieken kijken naar de Cao-norm dan is een verhoging van één extra periodiek op basis van eerdergenoemde criteria mogelijk.'

8. De cao geeft geen voorwaarden voor wat betreft de toepassing van artikel 3.4 lid 4 van de cao. In de arbeidsvoorwaardenregeling³ van de gemeente Nijmegen worden ook geen aanvullende voorwaarden of criteria geformuleerd. Dit biedt naar mijn mening dus de ruimte om een extra periodiek toe te kennen en mogelijk ook meerdere periodieken, zoals bijvoorbeeld de gemeente Rosendaal doet. Het college kan via deze weg dus wel degelijk het salaris verhogen, waarbij het mij onbekend is hoeveel periodieken erbij dienen te komen willen de relevante werknemers op een salaris komen van € 14,00 per uur. Wel heb ik vernomen dat het gaat om meerdere periodieken, waardoor eventueel de keus gemaakt kan worden om het loon niet in één jaar, maar verspreid of meerdere jaren te verhogen. De standaard loonsverhoging van één periodiek kan aangevuld worden met de extra periodiek van artikel 3.4 lid 4 en het jaar later kan dit desnoods herhaald worden. Zo is op een veilige en doeltreffende manier de gewenste loonsverhoging te realiseren. Het college noemt ook zelf dat zij een extra periodiek kan toekennen, waardoor het enigszins vreemd overkomt dat hier geen werk van gemaakt wordt gelet op de wens om het loon naar € 14,00 te krijgen. .

9. Het college noemt:

'De Cao staat niet toe om een medewerker, los van het functioneren, een extra periodiek toe te kennen en ook niet meerdere extra periodieken (wat in een aantal gevallen wel nodig zou zijn om de verhoging te realiseren).'

10. Vooropgesteld, juist het functioneren van de medewerkers wordt gewaardeerd, wat de discussie voor de loonsverhoging stuurt. De stelling dat echter geen extra periodiek toegekend kan worden, is niet in lijn met de tekst van artikel 3.4 lid 4 cao Gemeenten en hetgeen het college juist eerder heeft gesteld. Er staat het volgende:

'De werkgever kan een extra periodieke salarisverhoging geven.'

² Personeelshandboek gemeente Middelburg, p. 13, te vinden via de link https://www.middelburg.nl/_flysystem/media/personeelshandboek.pdf

³ Te vinden via de link <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Nijmegen/410716.html>

11. De stelling van het college is dan ook, zonder nadere onderbouwing, niet te volgen. Er is mijns inziens genoeg ruimte om, binnen de regels van de cao, over te gaan tot toekenning van in ieder geval één extra periodiek bovenop de normale periodieke loonsverhoging en artikel 3.4 lid 4 van de cao Gemeenten noemt niet dat het slechts een eenmalige actie mag zijn, waardoor ook in het opvolgend jaar gebruik gemaakt kan worden van artikel 3.4 lid 4 van de cao Gemeenten. Volledigheidshalve is ook de CAR-UWO nagekeken en ook daar kan ik niet constateren dat dit niet is toegestaan.

Hardheidsclausule

12. Er is een hardheidsclausule in de cao opgenomen (artikel 1.7) die ruimte kan bieden om op individueel niveau afwijkende afspraken te kunnen maken:

'De werkgever kan in individuele gevallen in het voordeel van de werknemer afwijken van het bepaalde in deze cao, als naar zijn oordeel toepassing van de cao leidt tot onevenredig nadeel voor de werknemer. Dit mag geen strijd opleveren met de wet.'

13. Het gaat om een aantal individuele gevallen: 19 medewerkers in vaste dienst en 24 medewerkers met een tijdelijk contract. De vraag is vervolgens of de toepassing van de standaard cao tot een onevenredig nadeel voor deze werknemers leidt. Ik ben van mening dat de hardheidsclausule niet van toepassing is. Niet kan worden aangetoond dat een onverkorte toepassing van de cao leidt tot onevenredig nadeel van voor de werknemer.

Functies hoger inschalen dan wel periodieken met bedragen onder de € 14,00 niet gebruiken

14. In artikel 3.1 en in hoofdstuk 12 van de cao staat dat het functiewaarderingssysteem en de conversie van functiewaarderingspunten naar salarisschalen decentraal in het lokaal overleg met vakbonden wordt vastgesteld:

Artikel 3.1, lid 2: De werkgever beschrijft en waardeert elke functie volgens een systeem van functiewaardering. Het systeem van functiewaardering wordt door de werkgever vastgesteld en staat niet in de cao.

Artikel 12.2 lid 1: Het lokaal overleg betreft: invoering, wijziging of intrekking van lokale regelingen/bepalingen op basis van de ruimte die artikelen in de cao geven, namelijk artikel 3.1 lid 3 conversietabel functiewaardering- en beloning.

15. Hiermee ontstaat ruimte om functies hoger in te schalen, in een schaal die op 14 euro uur begint. De arbeidsduur is 36 uur per week. Dan kom je uit op een maandloon van 2190 euro. Periodieken met bedragen onder 2190 euro hoeven dan niet te worden gebruikt. Het loongebouw kan namelijk, volgens de standaard cao, niet worden aangetast.
16. Gemeente Nijmegen maakt gebruik van FUWA HR 21⁴. Volgens VNG⁵ is dit systeem bedoeld om de mobiliteit en de samenwerking tussen gemeenten te bevorderen door het hanteren van dezelfde functiebeschrijvingen en bijbehorende waarderingen. HR21 biedt een kant- en klaar bestand met 105 gewaardeerde functies. Het systeem vraagt daardoor ook veel minder onderhoud. Maar in dit artikel stelt de VNG ook dat elke gemeente haar eigen rechtspositieregeling behoudt en dat er ruimte is om lokale beschrijvingen aan te koppelen. De lokale situatie is toch vaak net even anders.
17. Het college noemt in de brief van 28 april 2021 het volgende:

'Het anders waarderen van (de desbetreffende) functies, eventueel via aanpassing van de conversietabel, zou gevolgen hebben voor het hele functie- en loongebouw (dat raakt uit

⁴ https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Nijmegen/410716/410716_1.html

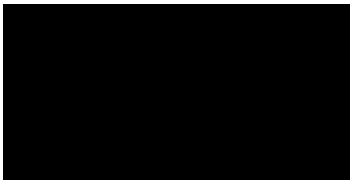
⁵ <https://vng.nl/artikelen/hr21-zorgt-voor-lucht-bij-personeelszaken>

balans) en staat op gespannen voet met de bedoeling van het door veel gemeenten gehanteerde functiewaarderingssysteem HR21 (gelijkheid, rechtvaardigheid en bevorderen van samenwerking en mobiliteit). Een aanpassing moet dus in VNG-verband en is niet op korte termijn te organiseren.'

18. Het is niet juist dat een aanpassing in VNG-verband dient plaats te vinden, als het college dit wilde betogen. Toegegeven is de weg via het wijzigingen van de functiewaardering enigszins omslachtig, juridisch gezien zijn er echter geen belemmeringen. Ingevolge de cao heeft het college de vrijheid om zelf te kiezen hoe functies gewaardeerd worden en hoe de functies beschreven worden en dit is alles wat nodig is om uiteindelijk de gewenste groep medewerkers over te hevelen naar een minimaal uurloon van € 14,00. Hierdoor is het niet langer een kwestie van 'wel of niet juridisch toelaatbaar', maar is het een kwestie geworden van 'hoeveel moeite wil je ervoor doen' en in hoeverre er aldus de (politieke) bereidheid bestaat om uitvoering te geven aan de aangenomen motie of moties. Vanuit een puur juridisch perspectief gezien is het mogelijk om medewerkers te voorzien in een uurloon van € 14,00, dat aansluit bij de gewenste hoogte van het minimumloon.
19. Na een aanpassing van het systeem, of tijdens, dient lokaal overleg plaats te vinden. Naar mijn weten staan de lokale belanghebbende partijen achter het voorstel, waardoor op lokaal niveau c.q. overleg geen problemen worden verwacht.

Conclusie

20. De mening van het college, dat er geen mogelijkheden zijn om met inachtneming van de cao het loon van de groep relevante werknemers te verhogen, wordt niet gedeeld. Er zijn twee goed bewandelbare wegen die leiden tot hetzelfde resultaat, namelijk een hoger loon met uiteindelijk de gewenste €14,00 per uur.
21. Dit resultaat kan gehaald worden door enerzijds het toekennen van de standaard periodieke loonsverhoging ex artikel 3.4 lid 1, aangevuld met een extra periodiek conform artikel 3.4 lid 4 van de cao Gemeenten. Dit kan jaarlijks herhaald worden, net zo lang tot het gewenste resultaat is behaald. Een nadeel is dat hiermee het gewenste effect niet direct behaald zal worden, maar het is een juridisch veilige manier om op de gewenste € 14,00 per uur aan minimumloon uit te komen. Het toekennen van meer dan twee periodieken per jaar is juridisch discutabel, althans artikel 3.4 lid 4 is in enkelvoud geschreven en derhalve ga ik uit van een mogelijke toekenning van maximaal één extra periodiek naast de standaard loonsverhoging van artikel 3.4 lid 1. De
22. Anderzijds kan dit resultaat gehaald worden via de aanpassing van het functiewaarderingssysteem, waarmee het college c.q. de gemeente een grote vrijheid heeft. Hoewel dit meer om het lijf heeft dan de eerste optie, is deze optie juridisch gezien volkomen veilig. Tevens heeft dit het bijkomend voordeel dat ook voor nieuwe medewerkers de nieuwe functiebeschrijvingen en bijhorend loon van toepassing zijn.



Mr. K. Wevers
Juridisch adviseur bij Jurist Wevers