

Concept Aanbevelingen voor aanpak doorgeschoten flexibilisering UvA

Van de tijdelijke Commissie Personeel (maart 2016)

Aan het College van Bestuur van de UvA

Naast ambities in onderwijs, onderzoek en valorisatie, past het de UvA ook om goed werkgeverschap te ambiëren. Doorgeschoten flexibilisering van arbeidsverhoudingen past daar niet in want dat stimuleert onzorgvuldig personeelsbeleid¹ en doet werknemers tekort in hun persoonlijk belang. Het bieden van een stimulerende werkomgeving, arbeidszekerheid en loopbaanperspectief voor het personeel dat zich voor de UvA inzet, past daar wel in. De kwaliteit van onderwijs en onderzoek en het welzijn van individuele werknemers moet centraal staan. Bedacht moet worden dat intrinsieke gedrevenheid van met name wetenschappelijk personeel ertoe leidt dat onder hen een grote bereidheid bestaat om zich slechte arbeidsvoorwaarden, waaronder langdurige baanonzekerheid, te laten aanleunen². Ondanks schaarse middelen moet dan toch de verleiding weerstaan worden om daar gebruik, c.q. misbruik, van te maken en daarmee in te leveren op wat goed werkgeverschap inhoudt.

Bovendien is de continuïteit van de organisatie, voor zowel collegae als studenten, gebaat bij een overgrote meerderheid van niet steeds wisselend personeel.

Een hoog verloop van personeel zoals inherent is aan een omvangrijke flexschil brengt extra kosten voor werving, selectie en aangaan van een dienstverband (transitiekosten) met zich mee alsmede veel uitstroom van kennis (verlies van tacit knowledge). Voor zover vaste dienstverbanden hogere kosten met zich meebrengen door hogere bruto kosten en hogere WW-risico's, is het zaak het intern verrekeningsmodel en het eigen risicodragerschap kritisch te beschouwen en eventueel bij te stellen.

De onderstaande uitgangspunten en aanbevelingen zijn bedoeld als beleidsadvies aan het CvB van de UvA om, conform punt 8 uit het tienpuntenplan dat startpunt was van de hervormingsagenda, paal en perk te stellen aan de flexschil³. Behalve het aanstellingsbeleid bij te stellen is tevens nodig de prikkels aan te pakken die het gebruik van flexibele dienstverbanden stimuleren.

Feitelijke grondslag voor de uitgangspunten en aanbevelingen vormt naast geldende wet- en regelgeving de ontwikkeling binnen de UvA op gebied van niet vast personeel zoals geïnventariseerd in het onderzoek door AIAS⁴ alsmede feiten en achtergronden zoals die

¹ Het ontbreken van een volwaardige toetsing op ontslag, draagt daartoe bij.

² Zeker als sprake is van een arbeidsmarkt waar het aanbod van personeel de vraag overtreft, vergelijk verkenning arbeidsmarkt culturele sector van de SER (2016)

³ Zie <http://democratisering.uva.nl/tienpuntenplan/updates-december-2015/updates-december/updates-december/content/folder/punt-8-paal-en-perk-stellen-aan-tijdelijke-arbeidscontracten.html>

⁴ Zie http://www.uva-aias.net/news_agenda/news/824

door de ondernemingsraden en het UCLO van de UvA in de afgelopen jaren zijn waargenomen en geïnventariseerd.

Uitgangspunten

Bij aanstellen of contracteren van personeel binnen de UvA moet men naar letter en geest van de voor de werknemer beschermende arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving handelen, ook als dat voor de organisatie meer financieel risico met zich meebrengt dan handelen volgens de letter, maar ontduiken naar de geest van de geldende wet- en regelgeving.

Stuiving van de gestage daling van het percentage vaste dienstverbanden⁵ met de UvA is gewenst omwille van enerzijds het behoud van continuïteit binnen de arbeidsorganisatie en anderzijds het bieden van rechtszekerheid aan werknemers. Langdurig en oneigenlijk gebruik van niet-vaste dienstverbanden⁶ moet zoveel mogelijk voorkomen worden.

Flexibiliteit moet zoveel mogelijk gezocht worden in de veelzijdige inzetbaarheid van personeel middels scholing en ontwikkeling, en zo min mogelijk in de (niet-vaste) aard van het dienstverband. Dat vraagt van de werkgever tijdige sturing op aanpassing van de inzetbaarheid van werknemers.

Ook als er relatief beduidend meer aanstellingen voor onbepaalde tijd vergeven zouden worden, moet er steeds voor worden gewaakt dat er geen wegen gezocht en gevonden worden om het begrip ‘aanstelling voor onbepaalde tijd’ uit te hollen.

Uitgangspunt moet zijn dat structureel werk⁷ wordt uitgevoerd door personeel met een dienstverband voor onbepaalde tijd. Ook al is een specifieke cursusgroep of onderzoeksproject incidenteel, de brede stroom van onderwijs en onderzoek⁸ is zeker bij een grote organisatie zoals de UvA structureel. Voor zover gebruik wordt gemaakt van flexibele dienstverbanden is een valide motivering van de noodzaak daarvan tegenover de werknemer van belang. Ook dat is een aspect van goed werkgeverschap. Die motivering kan gelegen zijn in de omstandigheden (ziektevervanging) of in de persoon van de werknemer (onervarenheid).

Voor zover werk door bijvoorbeeld verandering in beleid of gebrek aan financiering niet structureel blijkt, is ontslag vanuit een dienstverband voor onbepaalde tijd nog altijd mogelijk vanwege verval van de functie, waarbij uiteraard wel een herplaatsingsverplichting geldt waarin men eer zou moeten stellen om die goed te realiseren. Verbetering (o.a. verbreding) van de persoonlijke inzetbaarheid, een interne arbeidsmarkt en een andere kijk op ontslagen werknemers binnen de organisatie, zouden elementen moeten zijn in een personeelsbeleid die voorkomen dat de aanstelling voor

⁵ Waar staat ‘vast dienstverband’ moet gelezen worden ‘dienstverband voor onbepaalde tijd’.

⁶ Waar staat ‘niet-vaste dienstverbanden’ moet gelezen worden: ‘dienstverbanden voor bepaalde tijd’ of personeel niet in dienst.

⁷ Structureel werk staat in contrast met incidenteel werk. Onderwijs binnen het reguliere curriculum is, ondanks jaarlijks fluctuerend studentenaantal, structureel werk. Onderwijs binnen een nieuw op te zetten opleiding, voor een andere doelgroep, waarvan vooraf niet duidelijk is of en hoeveel studenten die trekt, is in beginsel niet structureel werk. Onderzoek op 2^e of 3^e geldstroomfinanciering is incidenteel werk, maar als het personeelslid aan het eind van de tijdelijke termijn conform cao nog onderzoek onder handen heeft of voor hem werk ligt op volgend gefinancierd onderzoek, is dit personeelslid structureel betrokken en daarmee een aanstelling voor onbepaalde tijd voor hem gerechtvaardigd.

⁸ Jaarlijks stelt de overheid ruim €4,5 miljard beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek.

onbepaalde tijd geldt als levenslange baangarantie waarvan de werkgever er vanuit risico-overwegingen zo min mogelijk wil afgeven. Dit vergt een verandering in de bedrijfscultuur.

De verhouding vast/flex moet niet alleen op niveau van het totale personeelsbestand, maar ook binnen de eenheden/diensten voor wat betreft bepaalde groepen personeel en functie(niveau's) meer in evenwicht worden gebracht. Laat de universiteit met haar percentage flex (in de zin van niet-vast) personeel niet ten negatieve afwijken van het percentage dat geldt voor de werkenden in Nederland.

Voor die functies en leeftijdsgroep waar de verhouding tussen vast en flexibel personeel erg uit balans is geraakt bevelen wij aan een maximumpercentage van 40% niet-vaste dienstverbanden (in fte)⁹ te stellen voor personeel in de lagere WP-functies (docent, onderzoeker) en voor personeel in de leeftijd onder 45 jaar¹⁰. Niet alleen voor het primair proces van onderwijs en onderzoek maar ook voor de overige functies geen personeel via detachings- of uitzendconstructie inzetten. Voor zover participatie van de UvA in samenwerkingsverbanden voor onderwijs of onderzoek aan de orde is, personeel eventueel vanuit een aanstelling bij de UvA detacheren naar een onderzoeksinstituut buiten de UvA.

Om minder flexibele en meer vaste aanstellingen in praktijk mogelijk te maken, is kritische beschouwing en eventueel herziening van sociale verzekeringen en berekeningswijze van overhead nodig omdat daarin de prikkels verdisconteerd zitten die sturen op flexibel personeel. Buitenproportioneel hoge overhead toerekenen aan personeel in dienst prikkelt immers tot een uitweg zoeken in inlenen en gebruik van externen (zzpers).

⁹ Van onderzoekers-fte was ongeacht leeftijd slechts 10% in vaste dienst en van docenten was dat 40% eind 2015.

¹⁰ Tussen 30 en 45 jaar is de leeftijd waarop gezinsvorming en toegang tot de woningmarkt gerealiseerd moeten kunnen worden.

Aanbevelingen¹¹

1. Inzichtelijke personele capaciteitsplanning

Planning van personeelscapaciteit (aantallen fte's per taakgebied en functiegroep; zoals een formatieplan), gebaseerd op afstemming van taakambities en beschikbaar of voorzienbaar budget per eenheid¹². Daarbij moet het functieniveau steeds worden ingegeven door het takenpakket dat moet worden uitgevoerd en niet door de druk om personeel zo laag mogelijk in te schalen hetgeen leidt tot een onrealistisch laag functieniveau toekennen. Van de geplande personeelscapaciteit zoveel mogelijk posities als vaste posities aanmerken en motiveren van het niet-vaste karakter van de overige posities. Uitgangspunt voor de arbeidsverhouding is immers de aanstelling voor onbepaalde tijd.

Kenbaar maken van dit overzicht van personele capaciteitsplanning (inclusief de bezetting ervan en vacatureruimte) zodat personeel zicht heeft op (on)mogelijkheden van een vast dienstverband in een passende functie. Het kan niet zo zijn dat de anticipatie op bezuinigen en daaruit voortvloeiende noodzaak tot reorganiseren stelselmatig in de inzet van veel tijdelijke personele capaciteit verdisconteerd wordt. Op het voorkomen hiervan moet door de directeur HR-beleid worden toegezien.

2. UvA als één juridisch werkgever

Aanstellingsbeleid zoveel mogelijk universiteitsbreed formuleren waarbij de UvA als één juridisch werkgever geldt en personeelsafdelingen centraal worden aangestuurd. Voor zover daarop vanwege bijzondere omstandigheden uitzonderingen gemaakt moeten worden, dit aanstellingsbeleid op faculteits- of afdelingsniveau voor instemming voorleggen aan de betreffende ondernemingsraad en via het intranet kenbaar maken voor alle personeel dat werkzaam is binnen de UvA. Zowel bij managers als bij P&O als bij hoogleraren moet een cultuur ontstaan waarin men verantwoordelijkheid neemt voor fatsoenlijk personeelsbeleid i.p.v. een cultuur van afschuiven van verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid. Leidinggevendenden moeten geschoold worden in zorgvuldig personeelsbeleid en goed werkgeverschap. De Wet poortwachter en de Wet werk en zekerheid maken een professionaliseringslag in de keten van P&O verantwoordelijken noodzakelijk.

3. Lobby voor meer financiële middelen

In of buiten VSNU-verband inzetten op een lobby bij regering en bedrijfsleven om meer en vooral meer stabiele financiële middelen te verwerven voor de universiteit(en) zodat relatief meer vast personeel bekostigd kan worden. Hoewel vooralsnog niet is aangetoond dat vast personeel duurder is dan flexibel personeel, meent het management immers dat een groter aandeel vast personeel een grotere zekerheid van financiële middelen vereist.

¹¹ Deze aanbevelingen zijn bedoeld te gelden in aanvulling op art. E.11 van de Cao-NU 2015/2016

¹² Gegeven het Instellingsplan gaat het om ambities per eenheid; op moment dat het Instellingsplan herzien wordt, gaat het ook om de ambities die de UvA als geheel heeft. De formatie gemiddeld over de afgelopen drie jaar zou uitgangspunt kunnen zijn, als die realistisch was voor de uit te voeren taken.

4. Eigen risicodragerschap WW niet als prikkel voor tijdelijkheid
Het eigen risicodragerschap voor WW als prikkel opvatten voor goed sociaal beleid inzake mobiliteit of uitstroom, maar niet als aanleiding om opbouw van uitkeringsrechten voor individuele werknemers zoveel mogelijk te voorkomen. Verantwoordelijkheid nemen voor het eigen risico als werkgever mag niet betekenen dat risico afgewenteld wordt op de werknemer door hem middels het aanstellingsbeleid te beletten werknemersrechten op te bouwen. De UvA moet zich herbezinnen op de wijze waarop de sociale verzekeringen zijn geregeld met het oog op voorkomen dat daarvan een prikkel richting flexibilisering van personeel uitgaat en ervaring van personeel als nadeel geduid wordt.
5. Overheadkosten niet als prikkel voor tijdelijkheid
Herziening van de wijze van doorbelasten (toerekening van overheadkosten aan personele inzet) opdat daarvan geen sterke prikkel richting gebruik maken van flexibele arbeidsrelaties uitgaat.
6. Interne arbeidsmarkt voor doorstroom tijdelijk personeel
Vergroten van de kans op doorstroom van tijdelijk personeel naar een vast dienstverband door instellen van een interne arbeidsmarkt voor PID en PNID voor zoveel mogelijk vacatures, zowel voor WP als voor OBP. Verlaten van het informele uitgangspunt dat kandidaten uit het eigen personeel te allen tijde in concurrentie gebracht zouden moeten worden met de gehele externe arbeidsmarkt¹³. Faciliteren van een logische doorstroom binnen de kolommen van de functieniveaumatrix UFO. Hanteren van eenduidige criteria voor benoeming en bevordering in aansluiting op de UFO-functieprofielen; facultaire uitwerkingen daarvan ter instemming voorleggen aan de OR.
7. Ontwikkelingskansen tijdelijk personeel
Een extra ontwikkelingsinspanning doen (in de vorm van scholing, ontwikkelingsplannen en loopbaantrajecten) t.b.v. personeel dat geen vast dienstverband heeft en valt in de categorie PID-tijdelijk of PNID (bursaal, detachant, uitzendkracht, zelfstandige VAR of IB47 en gast/onbezoldigd <67 jaar) Doel moet zijn per functiecategorie personeelsleden de juiste kwalificatiemogelijkheden bieden (zoals onderzoek- naast ondervijerservaring opdoen of een BKO voor onderzoekers en voor docent 4, scholing in ondernemerschap en valorisatie voor onderzoekers) opdat hun kans op doorstroom naar een vast dienstverband toeneemt. Mogelijk zou toekenning van persoonlijke ontwikkelingsbudgetten ter vervanging van momenteel collectief binnen de faculteiten aanwezige reguliere opleidingsgelden en employability gelden, hierbij helpen.
8. Geen verdringing door gasten
Inzet van gasten of onbezoldigden in geplande personeelscapaciteit voorkomen zodat dit type arbeidsrelatie niet in de plaats treedt van wat betaalde tijdelijke of vaste banen zouden moeten zijn. Als een gast-wetenschapper door geen enkele instelling betaald

¹³ Een interne arbeidsmarkt verhoogt het loopbaanperspectief van UvA-personeelsleden en vermindert verlies aan transitiekosten die gemoeid zijn met externe werving en grootschalige selectie.

wordt voor zijn werkzaamheden aan de UvA, moet daar een valide reden voor zijn waarmee betrokkene instemt. Enig kader scheppen voor de arbeidsrelatie met de onbezoldigd medewerker.

9. Geen ontwijkingsconstructies

Ontwijkingsconstructies voorkomen (eventueel door een sanctie); vermijden van manieren om toepassing van de ketenregeling te ontduiken¹⁴ of meer in het algemeen de opbouw van werknemersrechten te ontwijken¹⁵.

Art.2.3 lid 9 sub a¹⁶ en d alsmede lid 11¹⁷ cao-nu beschouwen als buiten werking te zijn gesteld (d.w.z. erkenning van de keten naar de geest van de WWZ), zodat de ketenregeling niet meer d.m.v. niet erkenning van werkzaamheden, dan wel d.m.v. wisseling van werkgeverschap ontdoken wordt.

10. Werktijduitbreiding in aansluiting op bestaande aanstelling

Bij meer dan incidentele uitbreiding van werktijd aansluiten bij het bestaande (vaste) dienstverband i.p.v. een tijdelijk dienstverband of uitzendovereenkomst/detachering op een (vast) dienstverband stapelen, zeker als dit binnen dezelfde functie plaatsvindt. Een noodzaak tot structurele uitbreiding van de arbeidsduur kan, behalve uit de aankondiging van werkgever daartoe, ook blijken uit een feitelijke uitbreiding van de werklust over een afgelopen periode van minimaal 3 maanden.

11. Motiveringsplicht voor tijdelijkheid

De verplichting instellen tot het motiveren van elk tijdelijk dienstverband en inhuur van uitzendkracht of detachant¹⁸ of extern ingehuurde zelfstandige, op basis van niet structureel karakter van het werk (vanwege tijdelijke financiering of vervanging) of als proefperiode bij structureel werk of omdat daartoe redenen zijn in de persoon of diens omstandigheden.

12. Vaste aanstelling niet als vorm van bevordering hanteren

Tijdelijkheid zo min mogelijk¹⁹ als selectie-instrument hanteren (buiten de proeftijd en buiten art.2.3 lid 3 sub b cao-nu). Geen inhoudelijke en/of subsidieverwervingseisen anders dan 'naar behoren functioneren' als voorwaarde stellen voor het verkrijgen van een vast dienstverband i.p.v. een tijdelijk dienstverband.

13. Minimum termijn en omvang voor tijdelijkheid

Tijdelijke aanstellingen voor tenminste een jaar en zoveel mogelijk voor de duur van twee jaar aangaan, met een omvang van minimaal 0,5 fte.

¹⁴ Bv. aanmerken van functie als opleidingstraject of dakpansgewijze organisatie van opvolgende tijdelijke dienstverbanden.

¹⁵ Bv. korter dan twee jaar in tijdelijke dienst nemen om aan de transitievergoeding te ontkomen; contracteren van schijnzelfstandigen.

¹⁶ Bedoeld om dienstverbanden als AIO buiten de ketenregeling te houden.

¹⁷ Hiermee worden uitzend- en detachingsbureau's vallend onder universitaire holdings aangemerkt als verschillende werkgevers t.a.v. dezelfde arbeid.

¹⁸ Richtlijn 1999/70/EU verplicht hiertoe om misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd te voorkomen.

¹⁹ Hoewel het lang cyclische karakter van wetenschappelijk werk een volwaardige beoordeling binnen de maximale proeftijd van 2 maanden soms lastig maakt moet terughoudendheid worden betracht met het inzetten van herhaald flexibele dienstverbanden bij wijze van proeftijd.

14. Geen bijkomende afspraken die de rechtspositie schaden

Geen afspraken in de individuele aanstelling of arbeidsovereenkomst of als vaststellingsovereenkomst daarnaast, die afbreuk doen aan de rechtspositie van de werknemer of hem op anderszins wijze in zijn belang benadelen²⁰.

15. Bij conversie behoud van omvang

In geval dat de maximale termijn of het maximale aantal dienstverbanden wordt overschreden en er van rechtswege een dienstverband voor onbepaalde tijd ontstaat, dient de omvang van de arbeidsduur onveranderd te blijven.

16. Rechtsherstel

Voor zover mogelijk en nodig rechtsherstel van die gevallen van ketens die niet in overeenstemming waren met de cao (2/3 van 95²¹), ook al zijn hieraan kosten verbonden en is denkbaar dat hierdoor de anciënniteitsvolgorde van werknemers binnen een eenheid wijzigt hetgeen relevant is voor geval van reorganisatieontslagen

²⁰ Bv. boetebeding, afzien van WW-recht na afloop van dienstverband of overeenkomst.

²¹ Zie p.5 en 24-25 van AIAS-rapport Flexibele dienstverbanden aan de UvA. WP 160 Nov. 2015

Evaluatie flex-inperkend beleid

Twee jaar na invoering van maatregelen die de flexschil beogen in te perken moet daarvan het effect worden onderzocht door na te gaan:

1. Percentages niet-vaste dienstverbanden (in fte en headcount) per eenheid en per functiegroep (inclusief externe inhuur van zelfstandigen) om veranderingen te signaleren en om het in cao-nu overeengekomen maximumpercentage per eenheid en per functie te kunnen bijsturen alsmede het maximum percentage flex zoals hier aanbevolen voor de functies docent en onderzoeker en de leeftijdsgroep < 45 jaar.
2. Doorstroom vanuit niet-vast dienstverband naar vast dienstverband (binnen de UvA), naar ander niet-vast dienstverband (binnen de UvA), naar dienstverband buiten de UvA en naar werkloosheid
3. Afwezigheid van draaideurconstructies
4. Verbetering van de inzetbaarheid van niet-vast personeel door scholing en ontwikkelingstrajecten