Katern Decentraal georganiseerd overleg (DGO)

Primair en voortgezet onderwijs
VOS/ABB

NOVEMBER 2021

Dit katern is een uitgave van VOS/ABB. Het is niet in druk uitgebracht, maar in printvriendelijke versie digitaal beschikbaar gesteld aan de leden van VOS/ABB via het besloten gedeelte van www.vosabb.nl.

Samenstelling: Onderwijsjuristen VOS/ABB
Woerden, november 2021

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of enige manier, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoud

Inleiding 4
1. Wat is DGO? 5
1.1. Wet en cao 5
1.2. Bevoegdheden DGO 5
1.3. Onderwerpen DGO, onderscheid verplicht en facultatief DGO ... 5
2. Onderhandelen in DGO-verband 6
2.1. Procedure, inclusief planning 6
2.2. Inhoud 6
3. Geschillenbeslechting 9
4. Ondersteuning VOS/ABB 10

Inleiding

Het overleg over de arbeidsvoorwaarden van het onderwijspersoneel vindt plaats op verschillende podia. De minister van OCW overlegt met de vakbonden en ook de werkgeversorganisaties onderhandelen met de vakbonden over cao's. Daarnaast zijn schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs verplicht om in een aantal gevallen overeenstemming te bereiken met de vakbonden over de rechtspositionele gevolgen van besluitvorming: dit is het decentraal georganiseerd overleg (DGO).

Als er een cao geldt, is het slechts in een aantal bijzondere gevallen nodig om DGO te voeren. Is er geen cao, dan ligt dat anders. In dat geval moeten de schoolbesturen in DGO-verband over de volledige rechtspositieregeling van het personeel onderhandelen. Zodra DGO aan de orde is, staan de besturen voor veel vragen, zowel van informatieve als administratieve en tactische aard.

Dit katern is een handreiking aan scholen en schoolbesturen die met DGO te maken krijgen.

1. Wat is DGO?

1.1. Wet en cao

Elk bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs behoort, gelet op artikel 38a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de rechtspositie van het personeel te regelen. Artikel 40a van de WVO verplicht besturen om met de daarvoor in aanmerking komende vakcentrales van overheids- en onderwijspersoneel te overleggen over regelingen inzake de rechtspositie van het personeel.
Een vergelijkbare verplichting staat in artikel 38 van de Wet op het primair onderwijs, net als in artikel 38 van de Wet op de expertisecentra (WEC).

Als het bevoegd gezag gebonden is aan de CAO PO, moet het bestuur op grond van bijlage XIII. B (DGO-reglement) van de CAO PO elk van de vijf vakbonden (AVS, AOb, CNV Onderwijs, FNV Overheid en de FvOv) uitnodigen voor DGO. In de CAO VO staat niet welke vakbonden benaderd moeten worden, maar in de praktijk zijn dit dezelfde als in het PO.

Het overleg in DGO-verband geschiedt niet willekeurig, maar op een met de betreffende vakbonden overeengekomen wijze. Hiertoe hebben de bij de CAO PO betrokken partijen een DGO-reglement vastgesteld. In de CAO VO is geen DGO-reglement opgenomen. Ook zonder cao of verplicht DGO-reglement is het verstandig de in het centrale DGO-reglement beschreven werkwijze te volgen.

1.2. Bevoegdheden DGO

Het DGO heeft in aangelegenheden als fusies en reorganisaties geen bevoegdheid om te oordelen over het voorgelegde besluit zelf, maar uitsluitend over de rechtspositionele gevolgen daarvan. Als het DGO een bevoegdheid wordt toegekend over de aangelegenheid ‘reorganisatie’, kan dit slechts betrekking hebben op rechtspositionele gevolgen daarvan en niet op de reorganisatie als zodanig. Dit standpunt geldt in beginsel voor alle hiervoor genoemde DGO-bevoegdheden.

Samenvattend komt het erop neer dat de besluiten, zoals hiervoor vermeld, inhoudelijk door de medezeggenschapsraad (MR) worden beoordeeld (via een advies- of instemmingsbevoegdheid) en aan het DGO worden voorgelegd ter verkrijging van overeenstemming over de rechtspositionele gevolgen ervan.

1.3. Onderwerpen DGO, onderscheid verplicht en facultatief DGO

In de CAO PO zijn diverse aangelegenheden vermeld waarover DGO moet plaatsvinden. Daarbij bestaat een onderscheid tussen aangelegenheden waarover een DGO moet worden gevoerd en aangelegenheden waarbij dit facultatief is.

De CAO PO bevat zelf een reglement voor het voeren van DGO, inclusief een geschillenregeling.

De onderwerpen waarover altijd DGO gevoerd móet worden (verplicht), zijn de volgende:

- Personele gevolgen van fusie (CAO PO en CAO VO);
- Rechtspositionele gevolgen van reorganisatie, anders dan fusie. Onder reorganisatie wordt verstaan een verandering in de organisatie van één of meer scholen of een centrale dienst, waaronder ook begrepen de opheffing van bestaande en/of de introductie van nieuwe functies, die gepaard gaan met ingrijpend personele gevolgen (CAO PO en CAO VO). Dit kan gepaard gaan met het opstellen van een sociaal plan (CAO VO)/Van Werk naar Werk-beleid (CAO PO) indien de werkgever aangeeft dat de werkgelegenheidsgarantie niet meer is te handhaven en dit mogelijk leidt tot gedwongen ontslag.
- Vaststellen meerjarenformatiebeleid en formatieplan bij ontbreken van een GMR (CAO PO);

De onderwerpen waarover DGO gevoerd kán worden (facultatief), zijn de volgende:

- Beleid met betrekking tot incidentele beloningsvormen als bedoeld in artikel 6.15 van de CAO PO;
- Personele gevolgen van de instelling of wijziging van een bovenschoolse directiestructuur (CAO PO).

2. Onderhandelen in DGO-verband

2.1. Procedure, inclusief planning

Het bestuur is verantwoordelijk voor het voeren van het secretariaat. Dit betreft onder meer het verzenden van uitnodigingen, het produceren van overlegstukken en het vervaardigen van verslagen.

Het is van belang het DGO-overleg vroegtijdige te beginnen. Als het voornemen bestaat per 1 augustus van enig jaar een maatregel te nemen, dan is het zaak het DGO in april af te ronden. Het bestuur heeft dan tijd genoeg voor het in acht nemen van bepaalde termijnen in het personeelsbeleid. Ook bouwt het bestuur hiermee tijd in die nodig kan zijn voor het voeren van een DGO-geschil.

Het is verstandig ten minste drie tot vier weken voor een gewenst overleg contact op te nemen met de vakbonden om een datum van overleg te bepalen. In de praktijk is het vaak voldoende om één van de onderhandelaars van de vakbonden per e-mail te benaderen. Deze kan vervolgens de andere vakbonden op de hoogte stellen van de wens om DGO te voeren. Het is wel van belang zekerheid te hebben over de betrokkenheid van alle vakbonden: dit blijft de verantwoordelijkheid van het bestuur. De DGO-onderhandelaars van de vakbonden zijn druk bezet; zij willen voldoende tijd hebben voor bestudering van de stukken, onderlinge afstemming en achterbanberaad.

Als de datum vastligt, krijgen de vakbonden een schriftelijke uitnodiging. Voorafgaand aan het DGO-overleg wordt vaak een technisch overleg gepland. Daarin licht het bestuur toe wat de aanleiding voor het DGO is. Ook worden de bijbehorende stukken verzonden. Om de regie bij het bestuur te laten, is het verstandig om vooraf een agenda met de bespreekpunten naar de vakbonden te sturen.

NB: het DGO-reglement uit het PO bepaalt dat de uitnodiging en de stukken ten minste tien werkdagen vóór de desbetreffende vergadering moeten worden erzonden.

Bij de uitnodiging voor het eerste overleg, in de praktijk circa twee weken voorafgaand aan de vergadering, voegt het bestuur de relevante basisdocumenten (fusiebesluit, reorganisatiebesluit, etc.) en het voorstel waarover een akkoord moet worden bereikt (sociaal plan/Van Werk naar Werk-beleid, etc.), aangevuld met achtergrondinformatie zoals het geldende (bestuurs)formatieplan, een recente jaarrekening en een balans. Het bestuur neemt dus het initiatief, en het is van belang dat te behouden. Het is immers het bestuur dat iets wil realiseren. Juist daarom is belangrijk dat het bestuur komt met voldoende onderbouwde voorstellen en alle door de vakbonden gewenste informatie. Zij zijn ook geïnteresseerd in de aanleiding tot of het verhaal achter de fusie of reorganisatie. Bovendien hechten de vakbonden waarde aan de omschrijving van het proces met de betrokkenen.

2.2. Inhoud

Het overleg in DGO-verband is een bijeenkomst waarin de deelnemers tegenover elkaar staan, maar ook gemeenschappelijke belangen hebben. Het onderhandelingsproces hoort daarom in het teken te staan van de wil een maximaal resultaat te behalen en de bereidheid om er samen uit te komen.

Het onderwerp waarover DGO gevoerd moet worden, zal bepalend zijn voor de procedure en de inhoud. Wanneer het DGO gaat over de rechtspositionele gevolgen van een fusie, zal dit minder ingrijpend zijn dan wanneer het gaat over een reorganisatie en een daarbij behorend sociaal plan. In het eerste geval zal het DGO eerder een informerend karakter hebben, waarbij de vakbonden zullen inzoomen op de aanvullende arbeidsvoorwaardelijke regelingen die de verschillende scholen/schoolbesturen hanteren. Vaak maakt het bestuur een inventarisatie van de verschillen tussen de regelingen en wordt bepaald welke regeling van toepassing wordt verklaard. Een andere mogelijkheid is dat de regelingen geharmoniseerd worden, waarbij het uitgangspunt is dat de werknemers er qua arbeidsvoorwaarden niet op achteruitgaan. De ervaring leert dat de vakbonden vrij gedetailleerd op deze stukken kunnen doorvragen. Hierbij is het van belang om de tijd en de agenda van het DGO te bewaken, maar de vakbonden wel enige ruimte te geven om

vragen te stellen. Het DGO kan vaak na een technisch overleg en het DGO zelf worden afgerond. Daarbij is het in verband met eventuele gedetailleerde vraagstukken van belang dat de juiste mensen aan tafel zitten.

Bij reorganisaties waar meer op het spel staat (zoals gedwongen ontslag) zal het DGO-overleg intensiever zijn en zullen er soms meerdere rondes nodig zijn om met de vakbonden tot een akkoord te komen.

Algemeen uitgangspunt voor het DGO is dat er sprake dient te zijn van 'open en reëel overleg' in een professioneel klimaat. Dit betekent dat het bestuur en de vakbonden redelijk overleg moeten voeren, geen veto's uitspreken en zich continu moeten richten op het bereiken van overeenstemming.

Het bestuur doet er goed aan voorafgaand aan het DGO een heldere lijn voor te bereiden voor het te voeren overleg: via welke inzet wil het bestuur uiteindelijk tot welk doel komen? Verder moet het bestuur zich ervan bewust zijn dat het overleg in DGO-verband in het algemeen via verscheidene stadia verloopt:

- In de eerste fase is het van belang dat het bestuur ervoor heeft gezorgd dat alle relevante stukken en achtergrondinformatie correct en adequaat aan de vakbonden ter beschikking zijn gesteld. Tevens is het van belang om deze stukken te kunnen interpreteren, zodat inhoudelijke vragen hierover kunnen worden beantwoord. Er kunnen bijvoorbeeld vragen worden gesteld over de begroting, de algemene reserves en het budget dat voor de reorganisatie beschikbaar is.
- De vakbonden reageren vaak uiterst kritisch en procedureel; dit is mede afhankelijk van het draagvlak dat de plannen hebben onder het personeel dan wel de (G)MR.
- Vervolgens breekt de fase aan waarin beide partijen, werknemers- en werkgeversdelegatie, constructief gaan bezien welke problemen zich voordoen en welke oplossing zij daarvoor moeten vinden. Deze fase vergt behoorlijke onderhandelingsvaardigheden.
- In de afrondingsfase zijn eveneens onderhandelingsvaardigheden vereist. Het is verstandig als het bestuur zich al bij het uitstippelen van de onderhandelingskoers een beeld vormt van de gewenste gang van zaken in deze fase van het DGO.

De volgende handreikingen kunnen worden benut bij het voeren van DGO:

1. Het is verstandig in het voorstel dat het bestuur aan het DGO voorlegt zoveel mogelijk gezamenlijk gedragen uitgangspunten en doelstellingen van bestuur en vakbonden te formuleren.
2. De eerste ronde in het DGO kan het beste een aftastend karakter hebben. Het bestuur kan duidelijk maken hoe noodzakelijk het voorstel is en hoe dwingend de relevante achtergronden zijn. De vakbonden geven in reactie hierop regelmatig aan dat er met de stukken het nodige mis is. Probeer hen te benaderen als een *critical friend* en reageer constructief door bereidheid te tonen tot het geven van aanvullende informatie en het bezien van alternatieven.
3. De ervaring leert dat als het onderhandelingsaanbod van het bestuur voldoende wisselgeld biedt, een strategie die is gericht op samenwerking (de ander een resultaat gunnen en tegelijk concentreren op de hoogste prioriteiten) het meest succesvol is. Dat leidt niet alleen tot het bereiken van een goed resultaat, maar ook tot het behoud van een goede sfeer die bij een volgende overlegronde weer van pas kan komen. Het leidt bovendien tot een snelle afronding van het DGO. Het is verstandig om op voorhand alternatieven te ontwikkelen die kunnen worden ingebracht als tegemoetkoming aan de verwachte problemen van de vakbonden. Ook zijn alternatieven te gebruiken om het gewenste doel te overstijgen, zodat er ruimte is voor terugtrekkende compromissen. Uiteraard moeten alle extra voorstellen altijd in redelijkheid verdedigbaar zijn.
4. Bij de voorbereiding is het van belang een duidelijk mandaat voor de onderhandelaars af te spreken. Deze zouden met de opdracht om zoveel mogelijk van de gestelde eerste prioriteiten binnen te

halen de vrije hand moeten krijgen, met hooguit een enkel tussentijds afstemmingsoverleg.

5. Tijdens de tweede en verdere overlegrondes wordt onderhandeld, met als uitgangspunt redelijkheid en billijkheid. Tevens dient voldoende aandacht te worden besteed aan informeel contact. Lunch- en koffiepauzes kunnen worden benut om te horen wat er werkelijk aan de hand is, om eigen bijdragen nog eens in het juiste verband te plaatsen.
6. Het kan nuttig zijn het overleg tussentijd te schorsen. Tijdens een schorsing kan worden geïnformeerd naar achtergrond en kunnen de leden van de werkgeversdelegatie hun klokken gelijkzetten. Bovendien laat dit zien dat de tegenpartij serieus wordt genomen.
7. In het verlengde hiervan kan het voor de voortgang van het onderhandelingsproces goed zijn geconstateerde knelpunten als het ware te parkeren en het eerst eens zien te worden over zoveel mogelijk niet-knelpunten. Het is uiteindelijk een proces van geven en nemen, waarbij beide partijen zullen moeten accepteren dat niet ieder punt tot ieders tevredenheid kan worden opgelost. Er kan een *package deal* worden afgesproken, waarbij mogelijke knelpunten kunnen worden gecompenseerd met pluspunten. Anderzijds is het denkbaar dat in concrete gevallen een onmiddellijke deal een betere impuls geeft aan het te bereiken van het eindresultaat dan een parkeerafspraak. Per onderwerp zal hierin een keuze moeten worden gemaakt.
8. Als het bestuur een voorstel doet, volgen in het algemeen veel vragen van de vakbonden. Andersom geldt dit ook. Probeer de vragen op voorhand te bedenken en van een antwoord te voorzien. Als naar een *package deal* wordt toegewerkt, is het zaak de zwaarste concessies tot het laatste moment te bewaren.
9. Het bestuur zal zich niet blind moeten staren op de kosten. Het langdurig in dienst houden van werknemers kan ook (grote) kosten met zich meebrengen. Als de werknemers gebruikmaken van een (vrijwillige) vertrekregeling, kan dit loonkosten besparen. Het is van belang om vooraf dit financiële inzicht te hebben.
10. Biedt ruimte voor maatwerk. De vakbonden waarderen het als het personeel een eigen inbreng kan leveren.
11. De initiatiefrol mag niet uit handen worden gegeven. Het bestuur nodigt uit en stelt de agenda vast. Zolang het bestuur met aangepaste voorstellen komt, blijft het initiatief daar. Het is van belang de vakbonden zoveel mogelijk in een reagerende rol te brengen.

3. Geschillenbeslechting

Een instrument dat als sluitstuk ter beschikking staat, is de procedure bij de Commissie voor Geschillen DGO voor het PO. De vakbonden tonen in de regel een grote terughoudendheid bij het aangaan van geschillen. In het algemeen wordt in een geschilprocedure een bindende uitspraak gedaan voor zowel de werkgever als de vakbonden. De uitspraak wordt gebaseerd op een in beginsel marginale toetsing van het standpunt van de werkgever. Met andere woorden: de commissie bekijkt of het voorstel van het bestuur waarover geen overeenstemming is bereikt met de vakbonden, in redelijkheid is gedaan door het bestuur. Ter beoordeling hiervan kijkt de commissie onder meer naar het verloop van de onderhandelingen. Zolang er open reëel overleg is gevoerd, argumenten zijn uitgewisseld en het voorstel niet in strijd is met de wet of de cao, mag worden verwacht dat de commissie bepaalt dat het bestuur zijn voorstel tot uiting mag brengen. Uit oogpunt van 'open en reëel overleg' moet dit instrument niet te lichtvaardig worden ingezet. Doel van het DGO is immers het bereiken van overeenstemming.

In de CAO PO is door de overlegpartijen een regeling vastgesteld voor de wijze waarop DGO wordt gevoerd. Hierin is een regeling voor geschillen opgenomen, die bindend is voor de DGO-partijen, voor zover op hen een cao van toepassing is.

De volgende proceduregang kan hieruit worden afgeleid:

1. Het bestuur of één of meer vakbonden komen tot het oordeel dat het overleg niet tot een gezamenlijk gedragen resultaat zal leiden.
2. Dit oordeel wordt door het bestuur en/of de vakorganisatie(s) in het DGO medegedeeld en binnen drie werkdagen schriftelijk aan de deelnemers ter kennis gebracht.
3. Vervolgens vindt een bijzondere overlegvergadering plaats: de laatste poging om er nog uit te komen. De partijen kunnen hiervan ook afzien. Dit is onder meer van belang voor beantwoording van de vraag wie naar de Commissie voor Geschillen DGO mag stappen.
4. Indien er een bijzondere overlegvergadering plaatsvindt en deze niet alsnog leidt tot overeenstemming, kan elk van de vakbonden naar de Commissie voor Geschillen DGO stappen.
5. Indien geen gebruik wordt gemaakt van een bijzondere overlegvergadering, kan zowel het bestuur als elk der vakbonden naar de Commissie voor Geschillen DGO stappen.
6. Het geschil wordt geformuleerd en aan de Commissie voor Geschillen DGO voorgelegd. Deze beoordeelt of het bestuur bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid het voorgenomen besluit tot uitvoering kan brengen.
7. De Commissie voor Geschillen DGO doet een bindende uitspraak. Het DGO komt vervolgens bijeen om te bespreken wat er dan staat te gebeuren.

In het VO is er geen geschillenregeling voor DGO-aangelegenheden en bestaat ook niet de mogelijkheid om een geschil aanhangig te maken bij de Commissie voor Geschillen DGO. Geschillen kunnen in sommige gevallen (wanneer de cao-bepalingen over DGO niet worden nageleefd) aanhangig worden gemaakt bij de burgerlijke rechter.

4. Ondersteuning VOS/ABB

VOS/ABB biedt ondersteuning bij het voeren van DGO. Medewerkers van VOS/ABB kunnen als externe deskundigen de delegatie van het bestuur versterken. Dit kan de voortgang in het proces versnellen. De externe VOS/ABB-deskundige heeft geen directe betrokkenheid bij het te behalen resultaat. Dit kan de vereiste relativering bieden voor het voeren van een adequaat onderhandelingsproces.

Voor meer informatie over de mogelijkheden voor ondersteuning kunt u contact opnemen met de Onderwijsjuristen van VOS/ABB: 0348-405250 (op werkdagen van 08.30 tot 12.30 uur), onderwijsjuristen@vosabb.nl.