

Eindevaluatie

Gegevens organisatie en project

Gemeente: **herindeling van de gemeenten Landerd en Uden tot gemeente Maashorst**

Naam project: **Overgang van personeel bij een herindeling volgens het private Arbeidsrecht (overgang van onderneming)**

Doorlooptijd: 1 mei 2020 tot 1 januari 2022 (start nieuwe gemeente Maashorst)

Gegevens projectleider (Gegevens projectleider worden op aeno.nl geplaatst)

Naam: Angeliek Manders

Functie: Voorzitter Werkgroep Personeel Herindeling

Telefoonnummer: 0413-281105

E-mailadres: Angelik.Manders@gemeentemaashorst.nl

Evaluatie Herindelingsproces op basis van Overgang van Onderneming

Vanaf 1 januari 2022 vormen de gemeenten Landerd en Uden één nieuwe gemeente: Gemeente Maashorst.

Per 1 januari 2020 is voor alle gemeentelijke organisaties en haar werknemers het private Arbeidsrecht van toepassing. Als gevolg hiervan en door de invoering van de Aanpassingswet Wnra gelden er voor een herindeling van gemeenten de regels die gelden in het kader van Overgang van Onderneming (OvO).

Kort gezegd houdt dit in dat alle rechten en verplichtingen van werknemers van rechtswege overgaan op de nieuwe organisatie en dat er een ontslagverbod geldt. De gemeenten Landerd en Uden zijn een van de eerste gemeenten die overgaan tot een herindeling op basis van de nieuw geldende wetgeving voor gemeenten en haar werknemers.

Dit betekent dat er veel meer en op een andere wijze gestuurd moet worden op het proces voor de deelprojecten op personeelsgebied.

Door het samenstellen van de Werkgroep Personeel Herindeling, waarin ook de vertegenwoordigers vanuit de SOR (= Samenwerkende Ondernemingsraden) en de vertegenwoordigers vanuit het BLO (Bijzonder Lokaal Overleg met vakbonden) participeerden, hebben we het proces en elke stap van het proces open en transparant m.b.v. co-creatie opgepakt.

De 'mogelijkheden' en 'onmogelijkheden' bij Overgang van Onderneming zijn open besproken en in dialoog met elkaar afgestemd en vormgegeven.

Dit heeft geresulteerd in enkele gedragen en overeengekomen producten, zoals: het Vacaturebeleid in aanloop naar de herindeling, het Sociaal Overdrachtsprotocol, het invoeren van een nieuw Functiewaarderingssysteem HR21, het vaststellen van het Functieboek gemeente Maashorst.

De harmonisatie van de lokale arbeidsvoorwaarden wordt in de loop van het kalenderjaar 2022 opgepakt. Dit houdt verband met het feit dat de medewerkers die overgaan naar een nieuwe organisatie hun arbeidsvoorwaarden behouden per 1 januari 2022. Daardoor hadden de vakbonden het standpunt om de harmonisatie niet voor de datum van 1 januari 2022 al te laten plaatsvinden. Gelet op de hoeveelheid werk die een herindeling met zich meebrengt, had de harmonisatie van de lokale arbeidsvoorwaarden als ook van de personele regelingen niet eerder kunnen plaatsvinden. Voor zowel de harmonisatie van de lokale arbeidsvoorwaarden als de harmonisatie van de diverse personele regelingen is een zorgvuldige inventarisatie nodig van de overeenkomsten en verschillen. En spelen van werkgeverszijde een nieuw college en een nieuw directieteam een wezenlijke rol.

Alle medewerkers zijn (door)geplaatst in de nieuwe organisatie in een uitwisselbare, passende of in een geschikte functie. De voorheen gebruikelijke methodiek van belangstellingsregistraties en zienswijzen is bewust niet toegepast. Dit past minder bij Overgang van Onderneming, het private Arbeidsrecht en de daaruit voortvloeiende wettelijke rechten en plichten, zoals behoud van rechtspositie en recht op dezelfde functie oftewel een uitwisselbare functie.

Een belangstellingsregistratie zou ervoor zorgen dat er verwachtingen worden gewekt die we niet kunnen waarmaken. Heeft een medewerker namelijk recht op dezelfde functie in de nieuwe organisatie, dan wordt de betreffende medewerker daarop (door)geplaatst.

Aan de belangstelling van de medewerker voor een andere functie is op een later tijdstip tegemoet gekomen door het openstellen van vacatures.

Door de invoering van de Wnra is de bestuursrechtelijke bezwarenprocedure, ook de zgn. zienswijzeprocedure, die vooraf gaat aan het te nemen rechtspositionele besluit, komen te vervallen.

Er zijn in totaliteit 5 bezwaren ingediend tegen de (door)plaatsing in een functie in de nieuwe organisatie. Belangrijk hierbij is te vermelden, dat al vanaf 1 juli 2020 vacatures alleen definitief werden ingevuld als de betreffende medewerker al in dienst was van de gemeente Landerd of de gemeente Uden. De extern ingevulde vacatures zijn tot na de afronding van de (door)plaatsingsprocedure tijdelijk ingevuld. Deze lange periode was een uitdaging voor de organisatie qua bezetting en qua kosten.

Echter doordat er sprake was bij de (door)plaatsingsprocedure van een groot aantal vacatures voor de in dienst zijnde medewerkers, hadden deze medewerkers volop ruimte en keuze om door te stromen naar een andere functie in de nieuwe organisatie. Dit heeft een enorm positief effect gehad.

Wel heeft het een enorme inspanning gekost om alle werving- en selectieprocedures te voeren. Na 1,5 jaar vooral tijdelijke contracten te hebben gesloten, waren er veel vacatures te vervullen.

We hebben in het gehele proces te maken gehad met uitloop van de planning. Dit heeft ertoe geleid dat het (door)plaatsingsproces enkele maanden vertraagd is. Dit heeft bij diverse medewerkers tot onzekerheid geleid. En sommige medewerkers hebben ervoor gekozen elders te gaan werken. Diverse medewerkers zijn eerder uitgestroomd door gebruik te maken van het vervroegd pensioen. Voor hen was de afweging 'ga ik nog voor een relatief korte periode tot aan mijn pensioengerechtigde leeftijd mee naar de nieuwe organisatie met een nieuw team en een nieuwe leidinggevende.'

Voor het procesverloop, de ondernomen stappen, het betrekken van de medewerkers, de gezamenlijke aanpak met de Medezeggenschapsorganen: zie bijgevoegde 2 PowerPoint presentaties.

1. Hoe vind je dat het project en proces is verlopen?

Het project is goed verlopen. Bij de aanvang van het project is veel tijd geïnvesteerd in het opdoen van kennis en het delen van deze kennis omtrent Overgang van Onderneming bij de colleges, de leden van de Werkgroep Personeel en bij de twee Medezeggenschapsorganen. De vorming van de diverse Werkgroepen per thema (Organisatie & Cultuur, Dienstverlening, I&A, Harmonisatie, Financiën, Communicatie, Personeel, Huisvesting) en de bezetting daarvan met eigen medewerkers heeft veel bijgedragen aan het creëren van draagvlak in de organisatie. Voor de deelnemende medewerkers aan de Werkgroepen was dit een pittige tijd, omdat ze vaak ook daarnaast belast waren met de uitvoering van hun werkzaamheden van hun reguliere functie.

Een belangrijk aspect is zeker geweest de aansluiting van vertegenwoordigers van de SOR (= Samenwerkende Ondernemingsraden) bij de Werkgroepen. De overleggen van de Werkgroep Personeel hebben steeds plaatsgevonden in aanwezigheid van de vertegenwoordigers van de SOR en van de vertegenwoordigers van het BLO (= Bijzonder Lokaal Overleg) als toehoorders..

Dit heeft geleid tot een open, transparante uitwisseling van standpunten tussen de werkgevers met beide Medezeggenschapsorganen in een latere formele setting, het opbouwen van vertrouwen in elkaar. Het gevoel gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het slagen van het project en het doorlopen van het proces is daardoor vergroot.

Een belangrijk aspect van het project en het proces is de doorlooptijd. Ondanks dat de doorlooptijd van een herindeling 1,5 tot 2 jaar in beslag neemt voordat formeel de nieuwe gemeente van start gaat, heeft vertraging op een of meerdere stappen in het proces direct gevolgen voor de planning. De oorspronkelijke planning was erop gebaseerd om voor 1 augustus 2021 iedere medewerker al te kunnen berichten over de voorlopige plaatsing in een functie in de nieuwe gemeente. Helaas is die planning niet gehaald. De oorzaak van de vertraging in de doorlooptijd was de inrichting en besluitvorming over de organisatiestructuur, de teams en de inrichting van de fijnstructuur. Vooral door de medewerkers is deze vertraging als lastig ervaren, omdat ze langer moesten wachten voordat ze duidelijkheid kregen over hun plek in de nieuwe organisatie. Wel is steeds helder gecommuniceerd, dat iedereen een plek krijgt in de nieuwe organisatie.

Wat ook lastig was in het proces, was de uitbraak van Corona. Dit had tot gevolg dat fysieke bijeenkomsten met het personeel niet kon plaatsvinden. Er zijn veel online sessies met kleinere groepen van personeel gehouden. Ook de technische en formele overleggen met de SOR en met het BLO hebben voornamelijk online plaatsgevonden. Ondanks het feit dat de online sessies goed zijn verlopen, was het wel beperkend, omdat je niet even tussendoor kon sparren met elkaar.

2. Hebben de uitgevoerde activiteiten bijgedragen aan de projectdoelstelling?

a. Zo ja, waarom en waar merk je dat aan?

De soort van activiteiten die zijn ingezet, ondanks de beperking i.v.m. Corona, zijn o.a. het uitbrengen van nieuwsbrieven, infographics, filmpjes, enquêtes, personeelsbijeenkomsten, werksessies/ inspiratiesessies, bouwsessies met medewerkers, terugkoppel sessies, overleggen met SOR en BLO (technisch en formeel) zijn goed verlopen en hebben bijgedragen aan het realiseren van de opzet en de inrichting van de nieuwe organisatie en de (door)plaatsingen van medewerkers in die nieuwe organisatie en het draagvlak bij medewerkers.

Het instrument van Statusformulieren (feitelijke gegevens over de arbeidsovereenkomst inclusief salarisafspraken) per medewerker m.b.t. situatie voor de herindeling en de situatie vanaf de herindeling (addendum arbeidsovereenkomst) hebben bijgedragen tot helderheid voor de organisatie, bij het (door)plaatsingsproces en voor de medewerkers.

Het instrument van Functie-informatiekaarten (per medewerker het benoemen van de 5 hoofdtaken van de functie voormalige gemeenten) was wat weerbarstiger. Dit heeft vaker tot discussie en verschil van inzicht geleid.

- b. Zo nee, waarom niet en wat doe je om bij te sturen?

De vertraging in de doorlooptijd van de diverse stappen in het proces heeft niet bijgedragen aan het draagvlak bij de medewerkers. In de praktijk is getracht om deze vertraging enigszins te verkorten. Dit is niet echt gelukt.

De latere datum van het bekend worden van de voorlopige en definitieve (door)plaatsingen aan de medewerkers is door de medewerkers niet als prettig ervaren en leidde bij diverse medewerkers tot onzekerheid over hun toekomst. Ook heeft dit geleid tot latere invulling van de vacatures in de nieuwe organisatie, waardoor een aantal tijdelijke medewerkers zijn vertrokken, de werkdruk op een aantal plekken in de organisatie toenam en er sprake was van een langere periode van externe inhuur of verlenging van payrollcontracten. Hierdoor zijn de incidentele personele lasten toegenomen.

Een leermoment is om alles op alles te zetten om vertraging bij de aanvang van het proces te voorkomen. Verder is en blijft communicatie over elke stap in het proces van cruciaal belang. De vormen van de communicatie en het checken van de wijze van ontvangst van de communicatie zijn een voortdurend aandachtspunt. Het is daarom goed om 'luisterende oren' in de organisatie te hebben, die signalen of wandelgang signalen oppakken, zodat de wijze van communicatie kan worden aangepast, andere vormen kunnen worden toegepast om de boodschappen en informatie goed te kunnen delen. Dat was met Corona wel een uitdaging.

Ook een leermoment was het tijdig betrekken en informeren van de externe Adviescommissie (door)plaatsingen over het proces van (door)plaatsing op basis van Overgang van Onderneming. Omdat in het herindelingsproces bij de wijze van (door)plaatsing geen gebruik is gemaakt van belangstellingsregistraties en zienswijzen (zoals voorheen, voordat Overgang van Onderneming gold) was dit voor een enkel lid van de Adviescommissie wennen. De rol en het minder kunnen schuiven bij (door)plaatsingen heeft soms geleid tot discussie met de organisatie en de Medezeggenschapsorganen en onduidelijkheid voor de medewerkers.

3. Hoe heeft het draagvlak bijgedragen aan het resultaat van het project?

Het draagvlak is van cruciaal belang voor het resultaat. De hierboven genoemde activiteiten, de open en transparante wijze van het betrekken van de Medezeggenschapsorganen in de Werkgroep Personeel Herindeling hebben zeker bijgedragen tot het creëren en realiseren van draagvlak en het samen optrekken om de klus te klaren. Transparantie was een voorwaarde om vertrouwen op te kunnen bouwen..

4. Hoe is de waardering en ervaring van de mensen die bij het project betrokken zijn?

De waardering van de betrokken mensen bij het project is positief. Wel heeft het veel inspanning en tijd van iedere betrokkene bij dit nieuwe proces gekost. De opgedane ervaring van dit nieuwe proces is zeer leerzaam geweest.

5. Tot welke niet geplande resultaten of niet voorziene effecten heeft dit project geleid?

De vertraging in de doorlooptijd van het gehele proces heeft bij diverse medewerkers geleid tot onzekerheid over hun toekomst. Sommigen hebben daardoor gekozen voor een baan elders.

De herindeling heeft bij een aantal oudere medewerkers tot een heroverweging over hun nabije toekomst geleid, waarbij de vraag 'ga ik mee naar de nieuwe organisatie of ga ik er vervroegd uit' centraal stond.

Omdat de nieuwe organisatie een nieuwe hoofdstructuur kende, is er bij de leidinggevendenden ook een heroverweging opgeborend. De vraag die bij hen meer bewust naar voren kwam, was 'Wil ik leidinggevende blijven in de nieuwe organisatie? Zo ja, voor welk team? Zo neen, wat dan?'

De impact van een herindeling voor het hoogste leidinggevende echelon in de organisaties die worden samengevoegd is niet te onderschatten. Daarbij spelen de visie op de leidinggevende top door het bestuur, de eigen beleving van deze leidinggevendenden en van de toekomstige gemeentesecretaris een grote rol. Naast de juridische aspecten van Overgang van Onderneming.

6. Wat zijn je belangrijkste bevindingen en wat zou je in een vergelijkbaar project in het vervolg anders doen?

Zie hierboven de bevindingen.

Opgemerkt wordt dat tegen de definitieve (door)plaatsingen van in totaal 388 medewerkers 5 bezwaren zijn ingediend.

Andere aanpak op de volgende onderdelen:

- In een zo vroeg als mogelijk stadium de hoofdstructuur van de nieuwe organisatie vastleggen*
- Direct daarna de fijnstructuur van de nieuwe organisatie vastleggen*
- Geen of nauwelijks vertraging oplopen bij de aanvang van het personele proces, omdat dit lastig is in te halen en leidt tot vertraging in het (door)plaatsingsproces van de medewerkers. En als gevolg daarvan het invullen van nog openstaande vacatures*
- De externe Adviescommissie (door)plaatsingen vroegtijdig samen te stellen en te informeren m.b.t. hun rol en taak en wijze van aanpak van het nieuwe (door)plaatsingsproces*
- De invoering tegelijkertijd met de herindeling van een nieuwe Functiewaarderingssysteem (HR21) kan plaatsvinden. Waarschijnlijk was het voor het proces, voor de medewerkers van beide organisaties en voor de medezeggenschap eenvoudiger geweest als we voorafgaand aan het herindelingsproces al in beide organisaties het functiewaarderingssysteem HR21 hadden gehad.*
- Rekening houden met aparte besluitvorming definitieve plaatsingen van griffiepersoneel en ambtelijk personeel*
- Meer aandacht voor belevingen en gevoelens van medewerkers m.b.t. de fusie, zeker als er verschil in grootte is van de oorspronkelijke organisaties. Het trachten te voorkomen van het gevoel van: 'wij weten het beter' tot aan 'het Calimero-effect'.*

7. Wat zijn je belangrijkste adviezen voor andere gemeenten bij een soortgelijk project?

- a) *Vooraf een heldere toelichting/ uitleg over wat Overgang van Onderneming, ook juridisch, betekent aan het bestuur, aan de directie c.q. management, aan de Medezeggenschapsorganen (OR-en + Lokaal Overleggen inclusief de vakbondsadviseurs), aan de medewerkers. En tijdig toelichting te geven aan de externe Adviescommissie (door)plaatsingen over hun rol en taak in het proces kader van Overgang van Onderneming.*

- b) *Open en transparant proces voeren in nauwe samenwerking met de OR-en en met de Lokaal Overleggen met vakbonden. Onderdeel laten uitmaken van de Werkgroep Personeel Herindeling. Overleg voeren met als insteek co-creatie en dialoog.*
- c) *Strakke planning en tijdig starten, ook al lijkt het herindelingsproces voor gemeenten lang te duren. De tijd vliegt voorbij.*
- d) *Tijdig besluiten om vacatures niet in te vullen met externe kandidaten (Vacaturebeleid), maar deze beschikbaar te houden voor interne kandidaten (medewerkers in dienst + payrollers); dit geeft ruimte aan medewerkers om door te kunnen stromen in de nieuwe organisatie na (door)plaatsing.*
- e) *Extra incidenteel personeelsbudget (onderdeel herindelingsbudget) voor het opvangen van taken van medewerkers die een herindelingstaak erbij krijgen en om vacatures tijdelijk in te kunnen vullen in afwachting op (door)plaatsingen.*
- f) *Extra aandacht aan de leidinggevende echelons in de bestaande organisaties en hun toekomstplannen, maar ook over de visie van het bestuur, de kwartiermaker op hun toekomst in de nieuwe organisatie.*
- g) *Nauwe samenwerking tussen de Werkgroepen op het gebied van genoemde personele aken en de Werkgroepen die bezig zijn met het plan van aanpak voor het neerzetten en implementeren van de nieuwe cultuur en kernwaarden van de nieuwe organisatie.*
- h) *En: het houdt niet op bij de start van de nieuwe organisatie. Want dan vangt het pas aan. Er zijn nieuwe teams, nieuwe en al bekende leidinggevendenden, de mix van medewerkers met ieder een andere werkwijze en cultuurachtergrond. Belangrijk is om gezamenlijk in co-creatie en in dialoog nieuwe werkwijzen, nieuwe werkprocessen etc. af te spreken en gezamenlijk te implementeren.*

8. *Indien van toepassing: wat heeft de inzet van de expert jullie opgeleverd in het proces? De inzet van een externe expert heeft in het beginstadium veel gebracht. Deze is vooral ingezet om toelichting en uitleg te (blijven) geven aan de besturen, aan de managementteams, aan de Medezeggenschapsorganen, aan HR over de juridische aspecten en (on)mogelijkheden van Overgang van Onderneming. Dit was noodzakelijk om de kennis op te doen over Overgang van Onderneming, maar vooral ook om de daaruit voortvloeiende aspecten op 1 lijn te krijgen. En op basis daarvan het proces verder in te kunnen richten. Zonder de expert waren we er niet in geslaagd om de personele gevolgen van de herindeling conform Overgang van Onderneming op te pakken, zoals nu wel heeft plaatsgevonden. We zijn er trots op dat dit is gelukt, als 1 van de eerste gemeenten in Nederland.*

In een later stadium is de inzet van juridische experts nodig geweest om zaken rondom het Sociaal Overdrachtsprotocol (Sociaal Plan) scherp te krijgen. Hoe om te gaan met de rechten van diverse categorieën van medewerkers (ambtenaren in dienst, payrollers, uitzendkrachten, gedetacheerden en zzp-ers).

Naast de expert die is ingehuurd, heeft ook het beschikbaar hebben van tijd voor de interne projectleider veel opgeleverd. Deze tijd was nodig om betrokken partijen (besturen, leidinggevendenden, medewerkers, werkgroepleden uit diverse vakdisciplines, medezeggenschapsorganen) geïnformeerd te houden, besluiten voor te bereiden, vervolgstappen te verkennen, terug te blikken, signalen op te pikken, etc. Stuk voor stuk

aspecten die erg belangrijk waren om te komen tot een nieuwe organisatie waarin alle medewerkers een (nieuwe) functie hebben.