

# Gemeenteraad enquêtecommissie

---



## Raadsenquête P&O Zevenaar

---

12-06-2017

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de gemeente Zevenaar. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Zevenaar.

## Inhoudsopgave

<b>I. INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
I.1. DE ONDERZOEKSCOMMISSIE.....	2
I.2. DOELSTELLING VAN DE RAADSENQUÊTE EN AFBAKENING (SCOPE) .....	3
I.3. DE ONDERZOEKSVRAGEN .....	5
I.4. DE ONDERZOEKSMETHODIEK.....	6
<b>II. CONTEXT .....</b>	<b>9</b>
II.1. ORGANISATIESTRUCTUUR.....	9
II.2. OVERZICHT BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEDEN .....	13
II.3. P&O BELEID .....	15
II.4. P&O ORGANISATIE.....	17
II.5. VERZUIM .....	19
II.6. UITSTROOM.....	21
<b>III. HANDELEN VAN DE GEMEENTE BIJ ARBEIDSGESCHILLEN (TERUGBLIK).....</b>	<b>23</b>
III.1. ER IS WEINIG AANDACHT GEWEEST VOOR DE PREVENTIE VAN ARBEIDSGESCHILLEN .....	23
III.2. ER WAREN WEINIG ADEQUATE OPSCHALINGSMOGELIJKHEDEN BIJ (OPKOMENDE) ARBEIDSGESCHILLEN .....	26
III.3. JURIDISCHE AFHANDELING VAN GESCHILLEN WERKTE NIET DE-ESCALEREND.....	31
III.4. VERANTWOORDELIJKHEID INZAKE P&O ONVOLDOENDE OPGEPAKT .....	34
<b>IV. EFFECTEN VAN DE GESCHETSTE PROBLEMEN .....</b>	<b>36</b>
IV.1. BETROKKEN WERKNEMERS EN HUN COLLEGA'S.....	36
IV.2. MEDEWERKERS VAN DE JURIDISCHE AFDELING, GEMEENTESECRETARIS EN COLLEGE .....	36
IV.3. UITGAVEN IN HET KADER VAN DE GESCHILLEN.....	36
IV.4. REPUTATIESCHADE GEMEENTE .....	37
<b>V. AANBEVELINGEN (VOORUITBLIK).....</b>	<b>38</b>
V.1. HOE HET ZOU MOETEN ZIJN.....	38
V.2. WAT IS REEDS VERANDERD.....	40
V.3. AANBEVELINGEN.....	42

<b>VI. SAMENVATTING – ANTWOORD PER ONDERZOEKSVRAAG .....</b>	<b>47</b>
<b>VII. CONCLUSIES VAN DE COMMISSIE.....</b>	<b>54</b>
<b>VIII. BIJLAGES.....</b>	<b>57</b>
VIII.1.    BIJLAGE 1 – ORGANOGRAMMEN GEMEENTE ZEVENAAR .....	58
VIII.2.    BIJLAGE 2 – ADVIES STIBABO RONDON COLLEGIAAL BESTUUR .....	62
VIII.3.    BIJLAGE 3 – OVERZICHT VAN DE INTERVIEWS.....	67
VIII.4.    BIJLAGE 4 – OVERZICHT VAN DE VERHOREN.....	68

## Lijst van figuren

Figuur 1:	Overzicht van de samenstelling van het management team tussen 2002 en 2015.....	12
Figuur 2:	Overzicht samenstelling College Burgemeester en Wethouders.....	14
Figuur 3:	Overzicht verzuim in de periode 2006 - 2015 .....	20
Figuur 4:	Overzicht uitstroom in de periode 2005 - 2015 .....	21
Figuur 5:	Overzicht van de door de gemeente Zevenaar aangeleverde kosten van arbeidsgeschillen.....	37
Figuur 6:	Deming cirkel voor continue verbetering – lerende organisatie .....	43
Figuur 7:	Organogram gemeente Zevenaar 1999 (sectorenmodel).....	58
Figuur 8:	Organogram gemeente Zevenaar 2005 – 2009 (sectorenmodel).....	59
Figuur 9:	Organogram gemeente Zevenaar 2009 (directiemodel) .....	60
Figuur 10:	Organogram gemeente Zevenaar per 2013.....	61
Figuur 11:	Overzicht interviews .....	67
Figuur 12:	Overzicht besloten verhoren .....	68
Figuur 13:	Overzicht openbare verhoren.....	69



### I. INLEIDING

Aanleiding voor het onderzoek naar de uitvoering van P&O-verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de gemeente Zevenaar zijn eerder geëscaleerde arbeidsgeschillen<sup>1</sup> binnen de gemeente. Deze arbeidsgeschillen hebben er voor gezorgd dat de gemeente op een negatieve manier de publiciteit heeft gehaald. Hoewel het personeelsbeleid primair de verantwoordelijkheid is van het college, heeft de raad vanuit haar controlerende taak ten aanzien van het handelen van het college beslist om een raadsenquête uit te voeren.

Concrete aanleiding was de **uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 19 maart 2015**<sup>2</sup>, waarin werd geoordeeld dat het college tekort is geschoten in zijn zorgplicht. Dit had betrekking op de uitvoering van een onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau KBBT (de heer Bunt) in 2005 rondom de afdeling Handhaving en de wijze waarop is omgegaan met de informatie uit dit onderzoek.

Op 22 april 2015 is door de gemeenteraad unaniem een motie<sup>3</sup> aanvaard<sup>4</sup> waarbij een tijdelijke werkgroep is ingesteld teneinde onderzoeksvragen en -opdracht P&O beleid te formuleren. Deze werkgroep bestond uit:

- N. Niebuur-Sluite (PvdA)
- J. Harmsen (Sociaal Zevenaar)
- A. Ok (Lokaal Belang), voorzitter
- F. van Dijk (VVD)

In de raadsvergadering van 23 september 2015 heeft de werkgroep een raadsvoorstel aan de raad voorgelegd. De behandeling van dit voorstel is in de betreffende vergadering aangehouden teneinde nader onderzoek te doen naar een aantal juridische aspecten. Daartoe is door het bureau Stibabo een

---

<sup>1</sup> Met geëscaleerde arbeidsgeschillen refereert de commissie in dit onderzoek naar rechtsgeschillen omtrent een arbeidsovereenkomst tussen de gemeente Zevenaar en (oud-)werknemers

<sup>2</sup> CRvB 19 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:948

<sup>3</sup> Motie 'P&O beleid', unaniem aanvaard in de raadsvergadering op 22 april 2015

<sup>4</sup> De motie is raadsbreed ingediend en aanvaard

nader advies uitgebracht.<sup>5</sup> Aangezien het niet mogelijk bleek met het college op dat moment overeenstemming te bereiken over het te houden raadsonderzoek<sup>6</sup> is in de raad van 21 oktober 2015 een motie ingediend om een enquête als bedoeld in artikel 155 a Gemeentewet te starten.

Op 21 oktober 2015<sup>7</sup> heeft de raad een motie aangenomen om middels een **raadsenquête** P&O in de gemeente Zevenaar te onderzoeken. De enquêtecommissie is ingesteld op 27 januari 2016<sup>8</sup>, en wordt belast met een onderzoek naar het P&O beleid<sup>9</sup> en de uitvoering<sup>10</sup> daarvan van de gemeente Zevenaar, met als centrale vraag of het huidige P&O (voortaan in dit document: met P&O wordt zowel bedoeld op het beleid als de uitvoering) voldoende waarborgen biedt voor een veilig werknemersklimaat. De commissie krijgt tevens de opdracht die onderzoeksopdracht nader uit te werken en neer te leggen in een Plan van Aanpak en dit met een bijbehorende budgetaanvraag zo spoedig voor te leggen aan de raad. Daartoe heeft de commissie een uitgebreid vooronderzoek uitgevoerd, welk op 20 april 2016 is afgerond. Op 29 juni 2016 is het Plan van Aanpak<sup>11</sup> goedgekeurd door de raad<sup>12</sup>.

In dit rapport wordt in hoofdstuk I aandacht besteed aan de onderzoekscommissie, de doelstelling van de raadsenquête, de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksvragen en de methodiek. In hoofdstuk II richt het rapport zich op de context, zoals de organisatiestructuur, de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de inrichting van het P&O beleid en de wijze waarop de gemeente beoogt uitvoering te geven aan P&O, en gegevens over verzuim en uitstroom van de gemeente Zevenaar gedurende de onderzoeksperiode. Vervolgens wordt in hoofdstuk III specifiek ingezoomd op het handelen van de gemeente bij de arbeidsgeschillen. Naar aanleiding van deze bevindingen van het onderzoek worden in hoofdstuk IV de effecten van de geschetste problemen geduid. In hoofdstuk V worden aanbevelingen geformuleerd, in hoofdstuk VI worden de bevindingen samengevat, opgebouwd volgens de onderzoeksvragen. Tot slot wordt in hoofdstuk VII door de commissieleden een conclusie geformuleerd.

### I.1. DE ONDERZOEKSCOMMISSIE

De enquêtecommissie P&O gemeente Zevenaar 2002-2015<sup>13</sup> bestaat uit de volgende leden:

- mr. Fred van Dijk (VVD), voorzitter
- Ali Ok LL.B. (Lokaal Belang), plaatsvervangend voorzitter
- Ed van der Schaft (SP)

---

<sup>5</sup> Stibabo, Advies gemeenteraad Zevenaar inzake bevoegdheidsverdeling college van B&W en gemeenteraad, 11 oktober 2015

<sup>6</sup> Het college kon geen overeenstemming bereiken over de bescherming van (persoons)gegevens

<sup>7</sup> 711164 Raadsbesluit raadsenquête Zevenaar

<sup>8</sup> Raadsbesluit plan van aanpak raadsenquête

<sup>9</sup> Met P&O beleid wordt gerefereerd naar het beleid zoals dit op papier staat (bijvoorbeeld in kadernota's, visiedocumenten, procesbeschrijvingen, regelingen, mandaatoverzichten en functiebeschrijvingen)

<sup>10</sup> Met uitvoering wordt gerefereerd naar hoe er invulling is gegeven aan het beleid zoals dit op papier stond binnen de organisatie

<sup>11</sup> Z16.252841 Plan van aanpak raadsenquête

<sup>12</sup> Raadsbesluit plan van aanpak raadsenquête

<sup>13</sup> Plan van Aanpak commissie zoals goedgekeurd door de raad



Secretaris van de enquêtecommissie is de heer mr. Henk Westra, raadsgriffier van de gemeenteraad van Zevenaar. Voor de notulen van de besloten en openbare verhoren werd beroep gedaan op het notulistenkantoor Public Support.

Het onderzoeksbureau *Policy Research Corporation* heeft de commissie ondersteund tijdens de enquête. Het onderzoeksteam van Policy Research Corporation bestaat uit de volgende personen:

- Prof. dr. Chris Peeters
- Valerie De Kerpel, MSc
- Jasper van Dijke, MSc
- Lai van Beek, MA
- Jon Leppers, MSc

Daarnaast heeft mr. Ronald Borgers HR expertise ingebracht en Prof. mr. Solke Munneke juridische expertise. Ook heeft de commissie nog extern juridisch advies ingewonnen bij Kennedy Van der Laan en de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (StiBaBo).

### **I.2. DOELSTELLING VAN DE RAADSENQUÊTE EN AFBAKENING (SCOPE)**

De enquête dient ertoe na te gaan en te onderzoeken of er tekortkomingen zijn geweest in de uitvoering van P&O-verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hieruit kunnen vervolgens lessen worden getrokken om het werknemersklimaat binnen de organisatie van de gemeente Zevenaar verder te verbeteren.

De **onderzoekperiode** is na overleg bepaald op de periode van 2002 tot en met 2015:

- De onderzoekscommissie heeft voorafgaand aan het onderzoek geconstateerd dat er veel speelde binnen de gemeente rondom P&O in 2005. Dit betrof zowel organisatorische veranderingen als gevolg van de herindeling alsmede het escaleren van een aantal arbeidsconflicten. De commissie heeft gekozen om enkele jaren voorafgaand aan 2005 ook te analyseren om ontwikkelingen die vooraf zijn gegaan aan deze gebeurtenissen ook mee te nemen. Daarnaast is op 7 maart 2002 de Wet gemeentebestuur ingevoerd. Met deze invoering werden de posities, functies, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college ontvlochten. De bedoeling was het duale bestuursmodel op lokaal niveau door te voeren. Het raadslidmaatschap werd gescheiden van het wethouderschap. De raad kreeg de taak van kaderstelling, controle een volksvertegenwoordiging en het college die van voorbereiding en uitvoering van bestuur. Bestuursbevoegdheden werden bij het college geconcentreerd, waaronder de regels voor de ambtelijke organisatie van het college. De raad kreeg een eigenstandige ondersteuning in de vorm van een griffie. De onderzoekscommissie heeft het ook relevant geacht om na te gaan of er nog veranderingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de invoering van deze wet die betrekking hadden op het P&O beleid binnen de gemeente Zevenaar in de onderzoeksperiode;
- In 2015 deed de CRvB de uitspraak die aanleiding gaf tot dit onderzoek.

Er zijn geen documenten beoordeeld over de periode hiervoor of hierna. Wel is door getuigen – waar nodig – gerefereerd aan de periode voor 2002 en is hen gevraagd naar de huidige situatie.

Dit onderzoek richt zich op P&O in de gemeente Zevenaar in de brede zin. Het doel van het onderzoek is:

- Achterhalen of de gemeente bij het ontstaan en de ontwikkeling van een aantal arbeidsgeschillen oordeelkundig<sup>14</sup> heeft gehandeld;
- Achterhalen of het huidige P&O beleid van de gemeente en de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven voldoende waarborgen biedt voor een veilig werknemersklimaat.

Tijdens dit onderzoek is een twintigtal casussen onderzocht waarbij medewerkers de gemeente met discussie hebben verlaten. Over deze casussen is middels informatieverzoeken de tijdlijn van het verloop opgesteld (ontstaan conflict, afhandeling, uiteindelijk vertrek). Hierbij was het primaire doel om de rode draden uit deze vertrekken af te leiden, en zo te achterhalen in welke zaken de gemeente al dan niet tekort is geschoten en wat er in de toekomst nog verbeterd kan worden. Het is daarbij nadrukkelijk *niet* de bedoeling van het onderzoek geweest om individuele rechtszaken over te doen. Om de privacy van betrokken medewerkers zo veel mogelijk te respecteren, zijn deze documenten enkel voor intern gebruik door de commissie opgesteld. De commissie heeft besloten tot geheimhouding daar waar het mogelijk is dat informatie te herleiden is naar medewerkers. De commissie ziet daarom geen reden om betreffende personen met naam en toenaam te vermelden in het onderzoek. Tijdens de verhoren is ook vanwege privacy zo veel mogelijk gebruik gemaakt van functietitels om te verwijzen naar personen.

---

<sup>14</sup> Oordeelkundig betekent in eerste instantie in overeenstemming met wetgeving, beleid, interne cultuur, goed werkgeverschap of andere afspraken, mede in relatie tot de redelijkheid en billijkheid van elke individuele belangenafweging. Daarnaast dient ook invulling gegeven te worden aan de zorgplicht, en dient de besluitvorming voldoende inhoudelijk en moreel overwogen, dat wil zeggen dat de belangen van de inwoners, de gemeente en de betrokkenen in ogenschouw zijn genomen.

### I.3. DE ONDERZOEKSVRAGEN

Voor het onderzoek zijn acht onderzoeksvragen opgesteld<sup>15</sup> en goedgekeurd door de gemeenteraad. In de management samenvatting op het einde van dit rapport worden de conclusies van dit onderzoek samengevat als antwoord op deze onderzoeksvragen, hieronder staat tussen haakjes een verwijzing naar het hoofdstuk waarin de vraag wordt behandeld.

De **2 hoofdvragen** van het onderzoek zijn (conform de doelstelling van het onderzoek):

1. Heeft de gemeente in de context van arbeidsgeschillen voldoende oordeelkundig gehandeld? (III)  
Oordeelkundig betekent in eerste instantie in overeenstemming met wetgeving, beleid, interne cultuur, goed werkgeverschap of andere afspraken, mede in relatie tot de redelijkheid en billijkheid van elke individuele belangenafweging. Daarnaast dient ook invulling gegeven te worden aan de zorgplicht, en dient de besluitvorming voldoende inhoudelijk en moreel overwogen, dat wil zeggen dat de belangen van de inwoners, de gemeente en de betrokkenen in ogenschouw zijn genomen.
2. Biedt het huidige P&O voldoende waarborgen voor een correcte uitvoering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden? (V)

Daarnaast werden **6 andere onderzoeksvragen** geformuleerd:

3. Hoe is de gemeentelijke organisatie in de onderzoeksperiode vormgegeven en hoe zijn de P&O-taken daarbinnen georganiseerd? (II.2 en II.4)
4. Hoe is het P&O beleid vormgegeven gedurende de onderzoeksperiode? (II.3)
5. Is de informatievoorziening in de context van arbeidsgeschillen volledig, tijdig en juist geweest? (III)
6. Zijn rode draden te herkennen in het ontstaan en de ontwikkeling van arbeidsgeschillen? (III)
7. Wat zijn de effecten geweest van de in het onderzoek vastgestelde problemen? (IV)
8. Hoe kan de uitvoering van P&O-verantwoordelijkheden en bevoegdheden (verder) worden verbeterd? (V)

---

<sup>15</sup> Plan van Aanpak commissie

### I.4. DE ONDERZOEKSMETHODIEK

De raadsenquête is een bijzonder zwaar middel en de uitvoering is gebonden aan strikte wettelijke eisen, vastgelegd in artikel 155a t/m f van de Gemeentewet. Een raadsenquête kan worden ingesteld om informatie te vergaren die van belang is om tot een oordeel te komen over het optreden van het college bij een bestuurlijke kwestie. De aanleiding ligt in het gevoel bij de raad dat het college onjuiste, onvolledige of helemaal geen informatie heeft verstrekt over een specifiek bestuurlijke kwestie.

De door de raad ingestelde onderzoekscommissie verzamelt informatie uit documenten en getuigenverklaringen:

- **Informatieverzoeken** worden ingediend bij het college, het college is verplicht de informatie binnen de overeengekomen tijdsperiode aan te leveren;
- Getuigen en deskundigen kunnen uitgenodigd worden voor informele **interviews** en voor **besloten verhoren** onder ede;
- Getuigen en deskundigen worden onder ede in het **openbaar gehoord**;
- (Oud-)bestuurders en (oud-)ambtenaren zijn verplicht om aan het onderzoek mee te werken als getuige of deskundige;
- De onderzoekscommissie heeft bevoegdheden om deze medewerking af te dwingen.

#### **Informatieverzoeken / desk research**

Door de commissie zijn een viertal informatieverzoeken aan het college gezonden. Daarop is door het college in de meeste gevallen binnen de afgesproken termijn gereageerd. De commissie heeft daarover met het college werkafspraken gemaakt. In zijn algemeenheid kan de commissie stellen dat de aanvankelijke houding van het college terughoudend was maar gaandeweg het proces is de vereiste medewerking verkregen.

De verkregen informatie is door het onderzoeksbureau Policy Research bestudeerd. Naar aanleiding daarvan zijn de nadere analyses besproken alsmede de interviews en verhoren voorbereid.

Ten behoeve van de deskresearch zijn onder andere de volgende documenten doorgenomen die betrekking hadden op de onderzoeksperiode (2002-2015):

- (kader)nota's, beleidsstukken en notities aangaande het P&O beleid;
- stukken met betrekking tot de overlegstructuur en de interne communicatie rondom P&O;
- organogrammen en documenten omtrent de organisatiestructuur van de gemeente Zevenaar;
- statistische gegevens rondom P&O in de gemeente Zevenaar, waaronder verzuimcijfers, cijfers met betrekking tot in- en uitstroom van medewerkers en uitslagen van medewerker-tevredenheidsonderzoeken;
- statistische gegevens rondom P&O in andere gemeenten in Nederland;
- alle regelingen aangaande P&O;
- werkprocessen aangaande P&O;
- functieprofielen;
- mandaten;

- (externe) onderzoeken rondom de organisatiestructuur en de organisatiecultuur;
- (externe) onderzoeken rondom het functioneren van het management, afdelingen, teams en medewerkers;
- collegebesluiten met betrekking tot P&O en met betrekking tot het functioneren van medewerkers;
- raadsbesluiten met betrekking tot P&O;
- P&O adviezen met betrekking tot de geschillen met (oud-)medewerkers;
- juridische adviezen met betrekking tot geschillen met (oud-)medewerkers;
- Gerechtelijke uitspraken;
- evaluaties, beoordelingen en functioneringsgesprekken;
- diverse stukken rondom de (e-mail) correspondentie met (oud-) medewerkers en aangaande (oud-medewerkers) met wie een arbeidsgeschil heeft plaatsgevonden;
- documentatie aangaande de kosten van de arbeidsgeschillen;
- documenten en rapporten die betrekking hebben op *best practices* op het gebied van P&O<sup>16</sup>

De aan de commissie verstrekte informatie is via een beveiligde externe partij opgeslagen. Een deel van deze informatie is op verzoek al weer verwijderd. De commissie zal de raad nog een voorstel doen hoe te handelen met de verkregen informatie en op welke wijze met archivering moet worden omgegaan.

### **Interviews, besloten en openbare verhoren**

In de interviews, de besloten verhoren en openbare verhoren is gesproken met diverse personen. Hiertoe behoren (oud-)medewerkers die een arbeidsconflict met de gemeente hebben gehad, de voormalige en de huidige portefeuillehouder P&O, diverse (oud-)collegeleden, de voormalige en huidige gemeentesecretaris, personen van het management team, (voormalige) afdelingshoofden, medewerkers van de P&O afdeling, (oud-)gemeenteraadsleden, leden van de OR, vertrouwenspersonen en externe onderzoekers. In de interviews is op laagdrempelige wijze gesproken met verschillende (oud-)medewerkers en (voormalig) leidinggevend. Ook zijn er interviews geweest met (oud-)raadsleden, leden van de OR en vertrouwenspersonen. In de besloten verhoren is er met een aantal geïnterviewde personen opnieuw (onder ede) gesproken. Daarnaast is er tijdens de besloten verhoren gesproken met de voormalige en huidige gemeentesecretaris, (oud-) collegeleden en een externe onderzoeker. Vervolgens is er een selectie gemaakt van de personen uit de besloten verhoren voor de openbare verhoren. Hierbij zijn personen onder ede publiekelijk verhoord. Het volledige overzicht van de gesproken personen is te vinden in bijlagen VIII.3 en VIII.4. In totaal zijn gedurende 6

---

<sup>16</sup> Geraadpleegde bronnen zijn o.a. Weert, E. de, Knies, E., Veghel, E. van (2015). Hoe draagt people management bij aan publieke dienstverlening van medewerkers bij de gemeente?. *Tijdschrift voor HRM*, 10, pp. 1-21  
Eaton-Walley, T., Lowe, M. (z.d.). The importance of Work and Job Autonomy and Independence to Professional Staff employed in Local Government at Different Career Stages. *International Journal of Applied HRM*, 2 (3), pp. 1-11  
Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement & Organisatieontwikkeling (2012). *P&O beroeps- en gedragscode*. Nieuwegein: Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement & Organisatieontwikkeling.  
Effectory (2017). *Medewerkersonderzoek beweegt mee met de zorgsector*. Amsterdam: Effectory  
Gould-Williams, J. (2010). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: A study of public-sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 14 (1), pp 28-54  
Lowe, M. & Leaver, G. (z.d). Does Human Resource Management in Local Government Match the 'Ideal Type' as defined in classical HR literature? What lessons can Human Resource Professionals learn to help them get the best from the Local Government Model. *International Journal of Applied HRM*, 3 (1), pp 1-11

dagen interviews afgenomen. Deze zijn niet steeds door de voltallige commissie afgenomen. De besloten verhoren kenden een tijdsbeslag van 5 dagen en de openbare verhoren 6 dagen, daarbij was telkens de voltallige commissie aanwezig.

Er is in het onderzoek veel aandacht besteed aan het principe van hoor- en wederhoor, bijvoorbeeld door het laten goedkeuren van (professioneel opgestelde) gespreksverslagen door de getuigen. Daarnaast werden geschillen vanuit meerdere invalshoeken geanalyseerd: in navolging van de desk research werd zowel met de (oud-) medewerker zelf als met andere betrokkenen vanuit de gemeente gesproken.

Verder is er in het kader van het onderzoek juridisch advies ingewonnen over de werking van het dualisme en de Wet bescherming persoonsgegevens.

### **Vergaderingen onderzoekscommissie**

De commissie heeft gedurende de onderzoeksperiode in beginsel iedere maandagavond vergaderd. Daarnaast is er regelmatig ad hoc overgelegd, met name met het onderzoeksbureau. De commissie is nog diverse malen bijeen gekomen teneinde te komen tot een eindrapport.

De vergaderingen van de commissie vonden achter gesloten deuren plaats en er is tot geheimhouding besloten van iedere vergadering. Daarmee was ook de werking van de Wet Openbaarheid van Bestuur uitgesloten. De commissie heeft aan verslaglegging gedaan. Ook de verslagen van de commissie zijn niet openbaar.

### **Algemene Wet Bestuursrecht**

Aangezien de commissie is te duiden als een bestuursorgaan, heeft de commissie ook te maken gehad met de werking van de Algemene Wet Bestuursrecht. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot bezwaar, respectievelijk beroep tegen genomen besluiten. De commissie heeft bezwaarden ook gelegenheid gegeven de bezwaren mondeling toe te lichten. De bezwaren en beroepen zijn ingetrokken danwel is geen verdere juridische actie gevolgd. Op één bezwaarschrift moet nog een besluit genomen worden. Dit is in overleg met bezwaarde aangehouden.

## II. CONTEXT

In dit hoofdstuk worden een aantal feiten en ontwikkelingen op een rij gezet die het onderzoek in hun context plaatsen. Het gaat hierbij om feitelijke ontwikkelingen op het vlak van organisatiestructuur, bestuurlijke verantwoordelijkheid, P&O beleid, verzuim en uitstroom binnen de gemeente tijdens de onderzoeksperiode 2002-2015. Tegen deze achtergrond kunnen de bevindingen van de achteruitblik uit het volgend hoofdstuk beter geplaatst worden.

### II.1. ORGANISATIESTRUCTUUR

De organisatiestructuur van de gemeente Zevenaar heeft tussen 2002 en 2015 grote wijzigingen gekend. Organisatorische wijzigingen hebben een impact op functies, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, posities van afdelingen, waaronder P&O. Wijzigingen in de organisatiestructuur geven daarom vaak aanleiding tot onrust en spanningen, en zijn daarmee relevant binnen dit onderzoek. In Bijlage 1 – Organogrammen gemeente Zevenaar zijn de verschillende organisatievormen van de gemeente Zevenaar terug te vinden, in dit hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen op dat vlak beschreven.

Aan het begin van de onderzoeksperiode (2002 tot 2009) hanteert de gemeente het **sectorenmodel**<sup>17</sup> als organisatiemodel. In het sectorenmodel worden verschillende afdelingen binnen een sector ondergebracht en wordt elke sector geleid door een sectordirecteur. De organisatie bestond tot die tijd uit de sector Middelen, de sector Ruimte en de sector Samenleving. In centrale coördinatie werd volgens de gemeente<sup>18</sup> voorzien door een versterking van de positie van het management team en het instellen van meerdere concerneenheden die zich bezig hielden met taken als personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting en communicatie.

In **2005** vindt een **herindeling** plaats, waarbij de gemeente Zevenaar<sup>19</sup> en de gemeente Angerlo<sup>20</sup> samen de nieuwe gemeente Zevenaar vormen.

*“Het heeft heel veel onrust gecreëerd en daardoor, als je de ene reorganisatie op de andere krijgt, kun je ook dingen niet afmaken of dingen goed neerzetten.”*

Sylvia in 't Hout, voormalig hoofd afdeling P&O, over de impact van de herindeling op het P&O beleid

---

<sup>17</sup> Gemeentelijk organisatiemodel waarbij het gemeentelijk apparaat is opgedeeld in vrij zelfstandige onderdelen die met een grote mate van vrijheid een deel van het beleid uitvoeren.

<sup>18</sup> Document uit personeelsdossier V-1075

<sup>19</sup> Inwoners gemeente Zevenaar op 01-01-2004: 26.014

<sup>20</sup> Inwoners gemeente Angerlo op 01-01-2004: 5.136

In 2007 wordt besloten<sup>21</sup> om een organisatie-ontwikkeltraject in te voeren en zo over te stappen van het sectorenmodel naar een **directiemodel**<sup>22</sup>. In 2009 wordt deze overstap voltooid. Deze overgang vergde veel capaciteit van de afdeling P&O, waardoor minder capaciteit en tijd voor verbetering van het beleid beschikbaar was.<sup>23</sup>

De periode voorafgaand aan de invoering van het directiemodel ging gepaard met fricties en veranderingen binnen het management team. In 2005 wordt er een extern onderzoek verricht naar het functioneren van het management team. Als het onderzoek in 2006 is afgerond wordt er geconcludeerd dat een verbetertraject voor het managementteam in de huidige samenstelling weinig kansrijk lijkt.<sup>24</sup>. Later in 2006 kan een van de directeuren wegens gezondheidsklachten zijn werkzaamheden niet meer vervullen. De andere sectordirecteuren verlaten de gemeente in de twee opeenvolgende jaren. Na het vertrek van de sectordirecteur Middelen ontstaan er wijzigingen in het beoogde directiemodel, dat aanvankelijk drie directeuren zou kennen. De sectordirecteur Middelen zou een van deze directeuren zijn. Er wordt besloten het model aan te passen naar een model met twee directeuren. Dit wordt een model met een Algemeen Directeur en een directeur Strategische Beleidsontwikkeling.<sup>25</sup>

De algemene directie is daarbij als volgt samengesteld:

- de secretaris/algemeen directeur;
- stafafdeling Bestuur en Management Ondersteuning (BMO);
- stafafdeling Financiën en Control (F&C);
- stafafdeling Informatisering en Facilitaire Zaken (I&F)\*;
- de Brandweer;
- de concerncontroller.

De directie Strategische Beleidsontwikkeling bestaat uit vijf afdelingen, namelijk:

- afdeling Ontwikkeling;
- afdeling Welzijn;
- afdeling Uitvoering;
- afdeling Beheer;
- afdeling Publieksdienstverlening.

Na invoering van het directiemodel in 2009 vertrekken tevens de gemeentesecretaris en het afdelingshoofd P&O. Dit heeft tevens tot gevolg dat het directiemodel daarna verandert in een model met een eenhoofdige directie.

---

<sup>21</sup> College Burgemeester en Wethouders, besluit omtrent organisatieontwikkeling, genomen in vergadering van BenW op 4 december 2007.

<sup>22</sup> Gemeentelijk organisatiemodel waarbij het gemeentelijk apparaat bestaat uit twee managementlagen: de directie en de afdelingshoofden. Beiden worden aangestuurd door een directeur.

<sup>23</sup> Openbaar verhoor Sylvia in 't Hout

<sup>24</sup> Right Management Consultants, Rapportage Inzake werkzaamheden met betrekking tot het gemeentelijk MT van de gemeente Zevenaar en advies omtrent de vervolgstappen, 18 januari 2006, p.9.

<sup>25</sup> Directiestatuut Gemeente Zevenaar 2009

\* Als de regionalisering van I&A feitelijk aan de orde is, verandert de organisatorische positie van Facilitaire Zaken. Het herzien van de inbedding van Facilitaire Zaken moet tijdig aan bod komen met de opdracht: onderbrengen bij een van de twee andere stafafdelingen, tenzij er andere ontwikkelingen zijn, wat ook voor andere afdelingen kan gelden, waardoor de zelfstandigheid van Facilitaire Zaken blijft bestaan. Dit besluit moet gelijktijdig vallen met het besluit van de regionalisering van I&A.



In 2012 en 2013 vinden er nog een aantal interne veranderingen plaats, waarbij de plaats van bepaalde teams binnen de organisatie schuift en afdelingsnamen veranderen. Zo verandert de afdeling Bestuurs- en Management Ondersteuning (BMO) in Bestuur- en Organisatie Ondersteuning (BOO). Ook wordt het team Handhaving ondergebracht bij het team Vergunningen en wordt de voormalige staf Finance & Control als team binnen de afdeling Staf & Ondersteuning (voormalig BOO) geplaatst.

In *Figuur 1* is een overzicht gemaakt van de samenstelling van het management team ten tijde van de onderzoeksperiode. Op deze tijdslijn worden de jaren 2005 en 2009 met een andere kleur aangeduid omdat in deze periodes respectievelijk de herindeling met de gemeente Angerlo en de transitie naar het directiemodel plaatsvonden.

De **gemeentesecretaris**, de heer Herman Winkelman is op 13 mei 2002 na 25 jaar afgetreden. Hij werd opgevolgd door de heer Adrie van Kessel. Na de herindeling in 2005 is Adrie van Kessel opnieuw benoemd als gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente Zevenaar. Op 12 januari 2010 tekenen de gemeente en de heer Van Kessel de vaststellingsovereenkomst waarin de heer Van Kessel zijn functie als gemeentesecretaris / algemeen directeur bij de gemeente Zevenaar ter beschikking stelt. In 2010 wordt hij opgevolgd door mevrouw Saskia Wiersma, die daarvoor adjunct-directeur Strategische Beleidsontwikkeling was.

## Context

**Figuur 1: Overzicht van de samenstelling van het management team tussen 2002 en 2015**

	2002	2003	2004	2005 Herindeling	2006	2007	2008	2009 DM	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeentesecretaris	Winkelman				A. van Kessel						S. Wiersma			
MT leden (P&O)				F. Weijens										
				R. Wicherson										
		L. Nooijen			D. van Maanen									
							C. Pitlo							
											F. Grobben			
									H. van Bergem					
										H. van der Wal				
													M. Bak	
													W. Toeter	
													H. Butterman	
													L. van de Weerdhof	
														A. Berghuis

Bron: Policy Research Corporation op basis van organogrammen verschaft door gemeente na informatieverzoeken; personen in groene font waren verantwoordelijk voor P&O

## II.2. OVERZICHT BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEDEN

Naast de wijzigingen in de organisatiestructuur ging de onderzoeksperiode ook gepaard met veranderingen op het gebied van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Figuur 2 is een tijdslijn waarop de samenstelling van het College van Burgemeester en Wethouders wordt weergegeven tijdens de onderzoeksperiode.

Tijdens de gehele onderzoeksperiode was de heer Jan de Ruiter de **burgemeester** van de gemeente Zevenaar. Bovendien lag de **portefeuille P&O** in de periode 2002 – 2014 ook bij hem. In 2014 is geconcludeerd dat de portefeuille vanwege de politieke gevoeligheid beter bij een politiek ambtsdrager terecht kon komen en is deze portefeuille overgegaan naar wethouder Tienke van der Werf.

*“In de gemeente Zevenaar is de portefeuille P&O een politiek onderwerp geworden, ook gezien deze raadsenquête, en dat is de reden waarom het beter passend was bij een politiek ambtsdrager.”*

Tienke van der Werf, wethouder gemeente Zevenaar en portefeuillehouder P&O, over de reden van het overdragen van de portefeuille P&O (noot: bij de verkiezingen en coalitievorming in 2014 was van de raadsenquête nog geen sprake)

Bij de overdracht van de portefeuille is alleen een overdrachtsdocument opgesteld waarin per onderwerp een inventarisatie is gemaakt met de belangrijkste documenten. Er heeft verder geen concrete dossieroverdracht plaatsgevonden.<sup>26</sup>

Tussen 2002 en 2005 bestond het college uit de burgemeester en vier **wethouders** in de gemeente Zevenaar: de heer Louis Jansen (VVD), mevrouw Netty Klomp-Kuipers (PvdA), de heer Theo van den Konink (CDA) en de heer Niko Wiendels (CDA). Na de herindeling van 2005 is van deze wethouders alleen de heer Niko Wiendels nog over en zijn de heer Wim Bless (PvdA), de heer Gerard Nijland (CDA) en mevrouw Anja van Norel (Lokaal Belang) erbij gekomen. Deze samenstelling bleef tot 2010 intact, waarna de heer Niko Wiendels en de heer Wim Bless niet terugkeren voor een volgende termijn. Vanaf 29 april 2010 waren de zittende wethouders de heer Gerard Nijland (CDA), mevrouw Anja van Norel (Lokaal Belang) en de heer Harry Staring (Lokaal Belang). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 veranderde dit weer en nadien telt de gemeente vijf wethouders: mevrouw Anja van Norel (Lokaal Belang), mevrouw Tienke van der Werf (D66), de heer Toon Albers (Lokaal Belang), de heer Gerard Hendriksen (Lokaal Belang) en de heer Stef Bijl (PvdA). Vandaag de dag bestaat het college uit vier wethouders.

---

<sup>26</sup> Openbaar verhoor Tienke van der Werf

## Context

**Figuur 2: Overzicht samenstelling College Burgemeester en Wethouders**

	2002	2003	2004	2005 Herindeling	2006	2007	2008	2009 DM	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Burgemeester	J. de Ruiter													
Portefeuille P&O	J. de Ruiter													T. van der Werf
Wethouders	L. Jansen													
	A. Klomp - Kuipers													
	H. van de Konink													
	N. Wiendels													
	W. Bless													
	G. Nijland													
	A. van Norel													
	H. Staring												T. van der Werf	
Gemeentesecretaris	Winkelman													
	A. van Kessel													T. Albers
														G. Hendriksen
														S. Bijl
	S. Wiersma													

Bron: Policy Research Corporation op basis van informatieverzoeken

### II.3. P&O BELEID

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van het P&O beleid binnen de gemeente Zevenaar.

Tot aan 2009 bestond er geen integraal beleid op het gebied van P&O maar bestond dit uit een verzameling losse processen en losse beleidsstukken.

*“Toen ik binnenkwam bij de afdeling P&O trof ik, in mijn bewoording, een failliete afdeling P&O aan. (...) Dat betekent dat er een afdeling P&O stond die van de grond af aan moest worden opgebouwd. Daarnaast als je keek van wat is er voor beleid en wat ligt er allemaal, dan was er geen actueel beleid op dat moment en de stukken die ik in de loop der tijd heb kunnen halen uit de archieven of die er lagen, die dateerden uit de jaren '80 en waren niet van mijn voorganger maar van een adviseur die daarvoor weer bij de gemeente Zevenaar heeft gewerkt.”*

Sylvia in 't Hout, voormalig hoofd afdeling P&O, over de stand van zaken bij de afdeling P&O ten tijde van haar aantreden als hoofd van deze afdeling

*“Als je niks hebt om op toe te zien, dan kun je op weinig toezien.”*

Adrie van Kessel, voormalig gemeentesecretaris, over het toezien op naleving van het P&O beleid

In **2009 komt er een integrale notitie**<sup>27</sup> waarin de diverse beleidsstukken aan elkaar worden gekoppeld en waar de ambities voor de komende jaren in uiteen worden gezet. Toch blijft deze notitie redelijk algemeen van aard en weinig concreet in de doelstellingen. Volgens het college is de notitie dan ook bedoeld om richting te geven aan het personeelsbeleid, waarbij ruimte blijft om bij de diverse instrumenten de details nog uit te werken. De hoofddoelstellingen van het P&O beleid zijn op dat moment:

- Zorgen dat de organisatie over voldoende en bekwaam personeel beschikt om de maatschappelijke taak van het gemeentebestuur in alle opzichten naar behoren te kunnen vervullen;
- Zorgen dat het personeel in zijn arbeid en in de sfeer daaromheen (arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden) zo veel mogelijk tot zijn recht kan komen en zich wel kan bevinden;
- Een klantgerichte en voor signalen uit de samenleving openstaande organisatie zijn, die resultaatgericht, bedrijfsmatig, doelmatig en flexibel is.

Om deze doelstellingen te realiseren zou, volgens de notitie, de gemeente een aantal personeels-instrumenten ontwikkelen of actualiseren.

---

<sup>27</sup> Kadernotitie HRM 2009-2013.doc

In december 2010 wordt er een nieuwe **kadernota** geïntroduceerd die zou moeten lopen van 2011 tot en met 2014 en is ter kennisname verstrekt aan de commissie Middelen op 13 januari 2011. Nadien is er in de onderzoeksperiode geen nieuwe kadernota vastgesteld. Volgens het **college** wordt met dit document getracht een aanzet en kaderstelling te geven voor de ontwikkeling van een integraal personeelsbeleid dat in lijn is met de strategische organisatiedoelen<sup>28</sup>. De concrete uitwerkingen van en keuzes aangaande de diverse beleidsonderdelen zullen via deelnotities of voorstellen tot aanpassing van beleid, plaatsvinden. Indien er advies – of instemmingsverplichting op rust, zullen deze via het management team en de Ondernemingsraad aan het college worden aangeboden.

In dit beleidskader wordt vermeld dat de kernwaarden van Zevenaar (klantgericht, resultaatgericht en samenwerking) meer verbonden zullen worden aan HRM<sup>29</sup> instrumenten. Zo zullen zij een prominentere plaats krijgen in functionerings- en beoordelingsgesprekken, in het persoonlijk ontwikkelplan (POP) en in sollicitatiegesprekken.

Het verschil met de voorgaande kadernota is dat er meer aandacht is voor de aanpassing en ontwikkeling van instrumenten en procedures. Er wordt uitgebreider ingegaan op de wenselijke aanpassingen, inclusief planning en budgetten. Tevens staat in de aanleiding van de kadernota vermeld dat er meer focus en lijn in het personeelsbeleid dient te komen, inclusief prioritering. Daarnaast moet er geïnvesteerd worden in de managementrapportage, aangezien dit van belang is om als management beter te sturen op ziekteverzuim en andere indicatoren.

Naast deze doorontwikkeling van de kadernota's van P&O, komt er in **2012** een rapport voor de **strategische personeelsplanning (SPP)**.<sup>30</sup> Hierin geeft het college aan dat het SPP in essentie een grootschalige risicoanalyse van de personele component van de gemeente Zevenaar is. De uitkomsten van het SPP dienen dan ook als fundering onder een toekomstbestendige personele bedrijfsvoering. Uit dit SPP komt een lijst met de belangrijkste personele risico's voor de gemeente Zevenaar voor de komende tien jaar. Hieronder vallen onder andere: een tekort aan technische specialisten, een tekort aan salarisadministrateurs, een ongelijke leeftijdsspreiding en een vergrijzing van de organisatie. Aan de hand van het SPP heeft het college een actielijst opgesteld om de risico's aan te pakken.<sup>31</sup>

Naast deze algemene ontwikkelingen op het gebied van P&O beleid, zijn er een paar beleidsonderdelen die apart genoemd dienen te worden. Vanaf 2002 zijn er twee interne **vertrouwenspersonen** die respectievelijk op 1 juli 2012 en 1 januari 2013 aftreden. Op het moment dat deze hun werk hebben neergelegd, wordt er opnieuw gekeken naar de rol en positie van vertrouwenspersonen binnen de organisatie. Het blijkt dat er tot op dat moment geen heldere beschrijving van de werkprocessen van een vertrouwenspersoon bestaat. Alleen in de "Klachtenregeling ongewenst gedrag op het werk" die vanaf 2006 van kracht is, wordt summier vermeld hoe de vertrouwenspersoon wordt aangewezen en wat de taken en bevoegdheden zijn van deze persoon.<sup>32</sup> Met de Regeling Vertrouwenspersoon<sup>33</sup> komt

---

<sup>28</sup> Kadernota HRM 2011-2014, Z2011-0457-1

<sup>29</sup> HRM staat voor Human Resource Management (het personeelsbeheer). HRM omvat onder andere het aanwerven, opleiden, motiveren, juist inzetten en ontslaan van medewerkers

<sup>30</sup> SPP eindrapport

<sup>31</sup> SPP actieplan 2013

<sup>32</sup> IN12\_08115\_Instemmingsverzoek\_OR\_RegelingVertrouwenspersoon.pdf

<sup>33</sup> Regeling VP 29-11-2012.doc

een nadere uitwerking van de taken en bevoegdheden en de randvoorwaarden waarbinnen de werkzaamheden uitgevoerd worden. Hierbij betreft het nadrukkelijk geen beleidsnotitie omtrent ongewenste omgangsvormen. Dit beleid wordt volgens de regeling in een later stadium opgesteld door de nieuwe vertrouwenspersonen en met ondersteuning van de ARBO-coördinator. Op 1 juni 2014 worden er twee nieuwe vertrouwenspersonen aangesteld. Over de periode januari 2013 tot en met mei 2014 was er dus geen intern vertrouwenspersoon binnen de gemeente.

Op het gebied van **integriteit** stelt de gemeente op 25 september 2007 de notitie Integriteitsbeleid vast, inclusief gedragscode. De gemeente heeft gekozen om te komen tot een integraal integriteitsbeleid, gefundeerd op de basisprincipes dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Gelet op de rechtspositie en de verschillende verantwoordelijkheden zijn er verschillende gedragscodes vastgesteld voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De ambtseed / -belofte is weer ingevoerd voor ambtenaren.

Tussen 2002 en 2011 bestaat er geen integraal beleidsstuk voor de P&O **gesprekkencyclus**, maar slechts wat losse formulieren. In 2011 wordt dit aangepakt en komt er een integraal beleid voor de gesprekkencyclus. De gesprekkencyclus is zo ingericht dat het in de volle breedte een middel is om de opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie te versterken en om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager in de organisatie te beleggen. In 2011 komen er eerst nog wat nieuwe formulieren voor de gesprekkencyclus waarna in 2012 het college van Burgemeester en Wethouders de nieuwe regeling voor de gesprekkencyclus vaststelt. Hierin wordt onder andere opgenomen dat een medewerker een derde kan meenemen in het gesprek. Tevens wordt benoemd hoe verslag moet worden gelegd van voortgangs-/functioneringsgesprekken.

## II.4. P&O ORGANISATIE

### II.4.1. PLAATS IN DE ORGANISATIE

P&O heeft door de jaren heen verschillende posities gehad binnen de organisatiestructuur van de gemeente Zevenaar. Ten tijde van het sectorenmodel in 2002 tot en met 2009, staat de afdeling los van de andere sectoren en staat het bekend onder de naam "Staf Personeel en Organisatie". Vanaf de invoering van het directiemodel in 2009 valt P&O als een team onder de grotere stafafdeling "Bestuurs en Management Ondersteuning (BMO)", waar ook het team Communicatie en Juridische Zaken is ondergebracht. In 2012 wordt deze afdeling gewijzigd in de afdeling "Bestuurs en Organisatie Ondersteuning (BOO)", waarin nog meerdere teams zijn ondergebracht (team P&O, team Communicatie en Juridische Zaken, team Intern Beheer en Documentaire Informatie Voorziening). In 2013 wijzigt dit en wordt de afdeling P&O samen met de gehele afdeling BOO ondergebracht in de afdeling "Staf & Ondersteuning (S&O)". Vandaag zijn 11 P&O medewerkers in dienst (6 vast en 5 ingehuurd).

### II.4.2. P&O VERANTWOORDELIJKHEDEN

Op het gebied van P&O verantwoordelijkheid hebben een aantal verschuivingen plaatsgevonden. Van 2002 tot en met 2009 was mevrouw Sylvia in 't Hout verantwoordelijk voor de afdeling P&O. Vanaf 2010

tot 2012 lag deze verantwoordelijkheid bij de heer Henk van der Wal in de hoedanigheid van Stafhoofd Bestuurs- en Organisatie Ondersteuning. Mevrouw Sylvia in 't Hout maakte in haar functie geen onderdeel uit van het management team, de heer Henk van der Wal wel. Van maart tot mei 2012 is de heer Frank Grobben verantwoordelijk voor P&O. Hij wordt opgevolgd door de heer Menno Bak, die eerst als Stafhoofd Bestuurs- en Organisatie Ondersteuning, en vanaf 2013 als Afdelingshoofd Staf & Ondersteuning, verantwoordelijk is voor de afdeling van P&O. Ook maakt hij in deze functie onderdeel uit van het management team.

Vóór 2009 hebben de sectordirecteuren relatief veel invloed op de uitvoering van het P&O beleid binnen hun sector en is er minder centraal toezicht hierop.<sup>34</sup> Sinds 2009 zijn de taken en verantwoordelijkheid voor het P&O beleid op hoofdlijnen als volgt verdeeld over verschillende actoren<sup>35</sup>:

- Het gemeentebestuur heeft de rol van werkgever. Hierbij heeft de gemeenteraad het budgetrecht en heeft het college van burgemeester en wethouders de formele bevoegdheid tot indienstneming, ontslag, het opleggen van disciplinaire straffen, de ontwikkeling en de uitvoering van het personeelsbeleid. Een groot deel van deze bevoegdheden blijft gemandateerd naar de verschillende functies binnen de ambtelijke organisatie;
- Het management (de directie en de afdelingshoofden) is verantwoordelijk voor het integraal management van de organisatie, inclusief het personeelsmanagement. Hierdoor kunnen zij worden aangesproken op de toepassing van het personeelsbeleid van de organisatie;
- De afdeling P&O heeft een adviserende (gevraagde én ongevraagde), ondersteunende, coördinerende en signalerende functie. P&O ontwikkelt en adviseert over het te voeren personeelsbeleid. Daarnaast adviseert en ondersteunt P&O het bestuur het management en de medewerkers bij het uitvoeren van het personeelsbeleid en dient P&O toe te zien op juiste en consistente toepassing van het personeelsbeleid in de organisatie. Tot slot heeft P&O uitvoerende taken.

### II.4.3. P&O OVERLEGSTRUCTUUR

Gedurende de onderzoeksperiode is ook de periodieke overlegstructuur rondom P&O meerdere malen gewijzigd. In de periode 2002 - 2010 vonden er met betrekking tot P&O vooral overleggen plaats tussen de portefeuillehouder P&O, toenmalig burgemeester Jan de Ruiter en de gemeentesecretaris. Ook waren er in de periode voor 2009 overleggen aangaande P&O met de sectordirecteuren, die een grote invloed hadden op de uitvoering P&O binnen de sector. Verslagen van deze overleggen en de precieze frequentie van het overleg werden niet formeel vastgelegd.<sup>36</sup> Verder waren er afstemmingsoverleggen met het afdelingshoofd P&O. Ook deze overleggen zijn verder niet vastgelegd.<sup>37</sup>

In de periode 2010-2014 heeft elk kwartaal een overleg "Personele zaken tactisch" plaatsgevonden. Deelnemers aan dit overleg waren de portefeuillehouder P&O (burgemeester Jan de Ruiter) en het afdelingshoofd P&O.<sup>38</sup> In de periode 2010-2012 was dit het afdelingshoofd BOO (Henk van de Wal) en

---

<sup>34</sup> Openbaar verhoor Sylvia in 't Hout, openbaar verhoor Roelof Wicherson

<sup>35</sup> Kadernota HRM gemeente Zevenaar 2009-2013 p. 3.

<sup>36</sup> Beantwoording informatieverzoek 2, vraag 4 B

<sup>37</sup> Beantwoording informatieverzoek 2, vraag 4 B

<sup>38</sup> Beantwoording informatieverzoek 2, vraag 4 B



in de periode 2012-2014 het afdelingshoofd S&O (van 01-03-2012 tot 01-05-2012 Frank Grobben en nadien Menno Bak).

Momenteel vinden er rondom P&O elk kwartaal een strategisch en een operationeel overleg plaats. Het operationeel overleg vindt plaats tussen de portefeuillehouder P&O (Tienke van der Werf), het afdelingshoofd S&O (Menno Bak) en de teamleider P&O (Els Geltink). Het strategisch overleg vindt plaats met de portefeuillehouder (Tienke van der Werf), het afdelingshoofd S&O (Menno Bak) en de gemeentesecretaris/ algemeen directeur (Saskia Wiersma). Besproken onderwerpen omvatten de formatie en het ziekteverzuim, het verschil tussen vast/flexibele inhuur, stand van zaken van “werk naar werk” trajecten en trends en nieuwe ontwikkelingen.<sup>39</sup> In het operationeel overleg wordt hiervan de meer operationele kant besproken, zoals de voorbereiding van collegeadviezen. Ook van deze overleggen worden geen verslagen gemaakt. Tijdens het verhoor heeft de portefeuillehouder aangegeven dat de procedure is dat zij acties noteert en opvolgt. Zij kon zich geen actiepunten met betrekking tot P&O voor de geest halen.

*“Als er concrete afspraken gemaakt worden dan noteer ik die voor mijzelf en dan hou ik bij of daar wel of niet aan voldaan wordt. Als dat niet het geval is dan doe ik een herinnering. Ik kan mij zo niet herinneren op hele algemene P&O onderwerpen dat dat is voorgekomen.”*

Tienke van der Werf, wethouder gemeente Zevenaar en portefeuillehouder P&O, over de follow-up van afspraken

## II.5. VERZUIM

Verzuimcijfers kunnen een indicatie geven van de algemene (on)tevredenheid. In het onderzoek is daarom gevraagd naar verzuimcijfers gedurende de onderzoeksperiode.

Een eerste vaststelling op basis van de ontvangen informatie, is dat de verzuimcijfers niet eenvoudig konden worden opgeleverd. Cijfers over de periode 2002-2005 zijn niet aangeleverd, cijfers vanaf 2006 werden per afdeling aangeleverd, maar niet geaggregeerd. Pas vanaf 2010 worden de verzuimcijfers elk jaar vergeleken met het voorgaande jaar en het landelijke gemiddelde. Daarnaast komen de verzuimcijfers die genoemd worden in de verzuimrapportages niet altijd overeen met de aangeleverde verzuimcijfers voor dit onderzoek.

Wanneer de verzuimcijfers van Zevenaar vergeleken worden met die van gemeenten met een gelijke omvang als Zevenaar, kan geconcludeerd worden dat Zevenaar tot 2008 hogere verzuimcijfers heeft, en vanaf 2008 lagere verzuimcijfers (zie Figuur 3). Tussen 2007 en 2013 is een structurele daling te zien in de verzuimcijfers, in 2015 is er weer sprake van een stijging van het verzuim die zich doorzet in 2015 en terug leidt tot hogere verzuimcijfers dan landelijke gemiddeldes.

---

<sup>39</sup> Openbaar verhoor Tienke van der Werf

## Context

**Figuur 3: Overzicht verzuim in de periode 2006 - 2015**

Verzuim	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jaarlijks verzuim FTE: som over alle afdelingen van (percentage *aantal medewerkers afdeling)					19.8	20.8	15		15.8	14.3	11.9	10.3	12	15.5
Aantal medewerkers					316	323	310		343	322	310	296	268	267
Berekend gemiddeld verzuim percentage					6.3%	6.4%	4.8%		4.6%	4.4%	3.8%	3.5%	4.5%	5.8%
Landelijk gemiddelde verzuim bij gemeenten met vergelijkbare grootte (20.000 tot 50.000 inwoners) (A+O fonds)*	6.6%	6.0%	5.6%	5.5%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.0%	5.1%	4.8%	4.8%	4.8%	4.9%

Bron: Policy Research Corporation geaggregeerde verzuimcijfers op basis van de verzuimcijfers per afdeling aangeleverd door de gemeente Zevenaar.

\* Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten

\* Dit overzicht is opgesteld op basis van de aangeleverde verzuim percentages en het aantal medewerkers per afdeling. Deze cijfers zijn afgezet tegen de verzuimcijfers van gemeenten met dezelfde omvang als de gemeente Zevenaar. Hierbij dient vermeld te worden dat de data van de gemeente Zevenaar over verzuim van vóór 2006 niet beschikbaar is en de data van 2009 niet bruikbaar is vanwege de reorganisatie die toen plaatsvond.

In de rapportages uit de onderzoeksperiode worden door de gemeente weinig conclusies getrokken over deze cijfers. Zo heeft de gemeente geen totaalplaatje van het totale verzuim, maar alleen de losse cijfers. Verder is er geen sprake van een benchmark door de gemeente. De vergelijking met de verzuimcijfers van andere gemeenten die hierboven is weergegeven, is gemaakt op basis van eigen onderzoek. In verschillende rapportages geeft de gemeente aan dat psychische klachten ten grondslag liggen aan een groot deel van het verzuim. Ook wordt er voornamelijk ingezoomd op de grootste verzuimgevallen. Het blijft echter onduidelijk welke acties er precies zijn genomen op basis van deze rapportages. Zo staat er in de verzuimrapportage van 2015 alleen dit vermeld over psychische klachten:

*“Uit de cijfers van de bedrijfsarts blijkt dat de oorzaak van het grootste deel van het verzuim binnen de gemeente Zevenaar ligt in psychische klachten en klachten aan het bewegingsapparaat.”*

Verzuimrapportage gemeente Zevenaar 2015

Wel geeft de huidige P&O verantwoordelijke een waarschuwing mee richting de komende herindeling:

*“Specifiek rond ziekteverzuim kan ik mij voorstellen dat, en dat is een actueel beeld, rondom een gemeentelijke herindeling dat dat betekent dat de onrust in een organisatie toeneemt, “wat zal mijn nieuwe functie zijn?” en dat dat een relatie heeft met het ziekteverzuim.”*

Menno Bak, Manager afdeling Staf & Ondersteuning, over de relatie tussen ziekteverzuim en een gemeentelijke herindeling.

## II.6. UITSTROOM

In het onderzoek is ook gekeken naar de totale uitstroom over de onderzoeksperiode, omdat ook uitstroom een indicatie is van werknemers(on)tevredenheid. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in Figuur 4.

De figuur laat zien dat de uitstroom piekte in 2005 en 2010 met 9.60% en in 2013 met 9.50%. Uit de opgevraagde documenten komt naar voren dat in 2005 op elke afdeling sprake is van een kleine afslanking. In 2010 zijn 20 van de 22 medewerkers van sociale dienst “De Liemers” vertrokken en opgegaan in een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Verder bedroeg de uitstroom bij de brandweer in 2013 14 van de 14 medewerkers door diezelfde regeling. Dit resulteert in een vertekend beeld in deze jaren. In 2014 was de totale uitstroom met 1.10% juist het laagste. Verder schommelen de cijfers behoorlijk tussen 2005 en 2015, waarbij het opvalt dat de uitstroom in 2014 veel lager ligt dan in 2013.

Uit de vergelijking van de uitstroomcijfers met de landelijke gemiddelden van gemeentes met een vergelijkbare grootte, vallen geen directe conclusies te trekken: de cijfers van de gemeente Zevenaar schommelen om de landelijke gemiddeldes heen.

**Figuur 4: Overzicht uitstroom in de periode 2005 - 2015**

Uitstroom	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale uitstroom	18	14	25	31	25	21	28	16	33	20	22	28	3	10
Aantal medewerkers	310	312	310	322	316	323	310	321	343	322	310	296	268	267
Berekend % uitstroom	5.8%	4.5%	8.1%	9.6%	7.9%	6.5%	9.0%	5.0%	9.6%	6.2%	7.1%	9.5%	1.1%	3.7%
Landelijk gemiddelde uitstroom bij gemeenten met vergelijkbare grootte (20.000 tot 50.000 inwoners) (A+O fonds)*	8.4%	6.3%	5.9%	9.2%	7.4%	8.1%	9.2%	6.5%	6.6%	6.5%	5.8%	8.9%	5.3%	6.4%

Bron: Policy Research Corporation

\* Op basis van Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten

\*\* Dit overzicht is opgesteld op basis van de aangeleverde uitstroom en het aantal medewerkers per afdeling. Deze cijfers zijn afgezet tegen de uitstroomcijfers van gemeenten met dezelfde omvang als de gemeente Zevenaar. Hierbij dient vermeld te worden dat de data van de gemeente Zevenaar over de uitstroom van vóór 2005 niet beschikbaar is en de data van 2009 is niet bruikbaar vanwege de reorganisatie die toen plaatsvond.

Niet gebleken is dat bij de reorganisaties beoogd is het aantal medewerkers te reduceren.<sup>40</sup> Opvallend is dat uit de cijfers wel blijkt dat er rond deze periodes wel degelijk pieken te vinden zijn in de uitstroom van medewerkers.

Het hoge verloop binnen het management team valt op. In *Figuur 1* werd een schematisch overzicht weergegeven van de samenstelling van het management team tijdens de onderzoeksperiode van 2002 tot en met 2015. Hierbij valt het op dat er tussen 2002 en 2015 er 17 verschillende mensen onderdeel zijn geweest van het management team. Daarbij wordt vanaf begin 2010 het team in korte tijd geheel vervangen. Met de komst van het directiemodel groeit het aantal personen in het management team.

<sup>40</sup> Dit is gebleken uit diverse documenten alsmede uit gesprekken met diverse personen binnen de gemeente Zevenaar

## Context

---

Zo bestaat het team begin 2009 maar uit één persoon en gedurende 2013 is het team zes personen groot. Waar een regelmatige verandering van organisatiestructuur veel onrust en onzekerheid met zich meebrengt, wordt deze onrust en onzekerheid nog groter als het management team ook constant blijft veranderen. Gedurende deze veranderingen zijn er geen managementrapportages opgemaakt waarin conclusies werden getrokken of bepaalde acties werden genomen n.a.v. het verloop.

### III. HANDELEN VAN DE GEMEENTE BIJ ARBEIDSGESCHILLEN (TERUGBLIK)

In het onderzoek is op verschillende niveaus gekeken wat beter had gekund inzake arbeidsgeschillen. In dit hoofdstuk worden vier belangrijke probleempunten belicht:

1. Gedurende de onderzoeksperiode is weinig aandacht geweest voor de **preventie** van arbeidsgeschillen. Een belangrijke oorzaak hiervan is het onderontwikkelde P&O beleid gedurende de onderzoeksperiode, waardoor dossiers niet goed konden worden opgebouwd, er onduidelijkheden en discrepanties binnen de organisatie ontstonden over de uitvoering van P&O en er geen duidelijke voorschriften of procesbeschrijvingen zijn geweest over wie hoe diende te handelen in opkomende of escalerende arbeidsconflicten;
2. Tevens is geconstateerd dat er weinig adequate **opschalingsmogelijkheden** waren bij arbeidsgeschillen;
3. Daarnaast werkte de juridische afhandeling van geschillen niet de-escalierend;
4. Verantwoordelijkheid inzake P&O werd onvoldoende opgepakt.

#### III.1. ER IS WEINIG AANDACHT GEWEEST VOOR DE PREVENTIE VAN ARBEIDSGESCHILLEN

##### Het P&O beleid in Zevenaar was gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode onderontwikkeld

Tot 2009 zijn er enkel afzonderlijke beleidsstukken. Er ontbreekt een integrale notitie waarin de beleidsstukken aan elkaar worden gekoppeld en waarin de organisatiebrede ambities voor de komende jaren worden uiteengezet. In 2009 komt die notitie er wel, maar deze blijkt nog redelijk algemeen van aard te zijn en weinig concreet in de doelstellingen. Dat verandert pas in 2011 wanneer er een integraal visiedocument verschijnt dat per beleidsonderdeel de doelstellingen aangeeft, wanneer die bereikt moeten worden en - indien van toepassing - hoeveel geld daarvoor beschikbaar moet zijn. De late evolutie van het P&O wordt door (oud-)medewerkers veelal verklaard door de wijzigingen in de organisatiestructuur van de gemeente: de herindeling met de gemeente Angerlo in 2005 en de overgang van het sectorenmodel naar het directiemodel.<sup>41</sup> De organisatorische wijzigingen namen veel capaciteit van de P&O afdeling in beslag. Hierdoor heeft men zich moeten concentreren op zaken als het herplaatsen van medewerkers en het opstellen van nieuwe functieprofielen, waardoor er minder tijd overbleef voor andere P&O zaken. Momenteel (2017) wordt in Zevenaar als integraal P&O document de Kadernota HRM 2011-2014<sup>42</sup> gebruikt.<sup>43</sup> Dit houdt in dat het laatste integrale beleidsdocument op P&O gebied dateert uit 2011. Dat het P&O beleid geen prominente plaats heeft gespeeld binnen de gemeente blijkt ook uit de plaats van P&O binnen het organogram. P&O had weinig doorzettingsmacht<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Diverse openbare verhoren, waaronder voormalig hoofd P&O Sylvia in 't Hout

<sup>42</sup> Z2011-0457-1

<sup>43</sup> In diverse openbare verhoren is gesteld dat er geen nieuwe kadernota is opgesteld sinds de Kadernota HRM 2011-2014 en dat dit document nog steeds gebruikt wordt. Wel zijn er afzonderlijke beleidsnotities rondom diverse P&O onderwerpen opgesteld waarmee ook gewerkt wordt.

<sup>44</sup> Doorzettingsmacht betekent de mogelijkheid tot ingrijpen en/of het nemen van besluiten bij impasses, escalaties en/of stagnaties in de besluitvorming en/of werkprocessen.

en zat in het begin van de onderzoeksperiode niet in het MT. Ook veranderde P&O in 2010 van een aparte eenheid naar een team binnen de Stafafdeling Bestuurs- en Managementondersteuning, naast het team Communicatie en Juridische Zaken (CJZ). In 2011 werd P&O onderdeel van de afdeling Bestuurs- en Organisatie Ondersteuning (BOO), waarin er ten aanzien van BMO nog meerdere teams werden ondergebracht.

### **P&O werkprocessen stonden lange tijd niet volledig genoeg op papier**

In het begin van de onderzoeksperiode ontbraken er verschillende belangrijke werkprocessen. Zo stond er tot 2006 bijvoorbeeld geen klachtenregeling voor ongewenst gedrag op werk op papier. Verder bestaat er tot 2012 geen regeling rondom de vertrouwenspersoon bij ongewenst gedrag. Wel wordt in de "Klachtenregeling ongewenst gedrag op het werk" (2006) summier vermeld hoe de vertrouwenspersoon aangewezen wordt en wat taken en bevoegdheden zijn<sup>45</sup>. Ook is er tussen 2002 en 2011 geen integraal beleidsstuk voor de gesprekkencyclus. Het ontbreken van werkprocessen lijkt in deze periode niet alleen bij P&O het geval. Zo wordt ook in een legal audit van SGBO in 2006 geconcludeerd dat "actuele procesbeschrijvingen slechts in beperkte mate aanwezig zijn op de verschillende afdelingen".<sup>46</sup> Vanaf 2011 worden er meer P&O werkprocessen uitgewerkt en gedocumenteerd.

Het structureel houden, het documenteren van en het centraal monitoren op functioneringsgesprekken wordt ook gedurende deze periode niet consequent binnen de gehele organisatie toegepast. Dit heeft als gevolg dat er binnen de organisatie medewerkers zijn die jarenlang geen functionerings- of beoordelingsgesprekken hebben gehad.<sup>47</sup> Het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken is een belangrijk instrument om de medewerker inzicht te geven van zijn of haar prestaties. Hiermee kunnen problemen rondom het functioneren van een medewerker worden gesignaleerd en kan een verbetering worden gemonitord. Dit voorkomt eventuele verrassingen voor de medewerker en draagt bij aan een goede dossieropbouw die kan aantonen in welk stadium problemen zich hebben voorgedaan op welke wijze hier door de partijen op is geacteerd.

### **Gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode is er weinig uniformiteit in de uitvoering van het P&O beleid en ontbreekt centraal toezicht hierop**

Uit het onderzoek is gebleken dat er vooral tot 2009 er weinig uniformiteit was in de organisatie rondom de uitvoering van het personeelsbeleid. Tot deze tijd was de organisatie gevormd volgens het sectorenmodel, waarin met name de sectordirecteuren in hoge mate een zelfbepalende rol speelde in de uitvoering van het P&O beleid binnen de eigen sector. Er was in die tijd beperkte centrale aansturing rondom de uitvoering van P&O, wat heeft geleid tot discrepanties tussen de sectoren. Daarnaast was het destijds niet gebruikelijk om functioneringsgesprekken te houden met hoger geplaatste personen in de ambtelijke organisatie<sup>48</sup>. Kenmerkend hiervoor is bijvoorbeeld dat de portefeuillehouder geen of nauwelijks functioneringsgesprekken had met de secretaris en de secretaris niet of nauwelijks met zijn

---

<sup>45</sup> IN12\_08115\_Instemmingsverzoek\_OR\_RegelingVertrouwenspersoon.pdf

<sup>46</sup> SGBO Legal Audit Gemeente Zevenaar, april 2006, p. 8.

<sup>47</sup> In diverse personeelsdossiers is geen documentatie rondom functionerings- of beoordelingsgesprekken naar voren gekomen. Tevens is in diverse gesprekken en verhoren naar voren gekomen dat sommige medewerkers jarenlang geen functioneringsgesprekken en/of beoordelingsgesprekken hebben gehad.

<sup>48</sup> In diverse personeelsdossiers van hooggeplaatste ambtenaren, zoals de voormalig gemeentesecretaris en de sectordirecteuren, zijn geen evaluaties aangetroffen. Tevens is dit beaamd in diverse openbare verhoren

ambtelijke top, terwijl deze personen juist een voorbeeldfunctie bekleden. Ook dit heeft bijgedragen aan een onevenwichtiger uitvoering van het P&O beleid in de organisatie.

Na de invoering van het directiemodel kwam er meer P&O beleid op papier en werd ook de aansturing op P&O centraler geregeld. Toch is het toezicht op uitvoering van P&O en naleving van het beleid summier gebleven en worden beschikbare instrumenten niet altijd gebruikt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er niet goed organisatiebreed wordt gemonitord of functioneringsgesprekken worden gehouden en dat er weinig concrete follow up en monitoring wordt georganiseerd naar aanleiding van aandachtspunten van medewerker-tevredenheidsonderzoeken<sup>49</sup>.

*“Nogmaals ik heb daar geen parate kennis over hoe dat zit op andere afdelingen. Ik ga ervanuit dat vanaf het moment dat er integraal management is, op het moment dat zo'n belangrijk en krachtig personeelsinstrument is ingevoerd, dat die gesprekken gehouden worden. Ik heb geen beeld bij hoeveel procent dat is.”*

Menno Bak, Manager afdeling Staf & Ondersteuning, over het monitoren van het houden van functioneringsgesprekken

*“We hebben met elkaar een gesprekkencyclus afgesproken. Die cyclus strekt zich uit over een jaar, waarbij 1x in de twee jaar een beoordelingsgesprek plaatsvindt. Ik ga ervan uit dat er conform onze afspraken gewerkt wordt.”*

Tienke van der Werf, wethouder gemeente Zevenaar en portefeuillehouder P&O, als antwoord op de vraag of zij zicht heeft op het aantal gehouden functioneringsgesprekken.

Uit het onderzoek is gebleken dat het toezicht op de functioneringsgesprekken wel enige tijd in de aandacht stond na invoering van de gesprekkencyclus, maar dat de prioriteit hierop weer verdwenen is.<sup>50</sup> Men heeft het vertrouwen dat dit correct wordt uitgevoerd en voelt geen behoefte om dit te verifiëren.<sup>51</sup> Uit de verhoren is gebleken dat door deze instelling er geen concreet toezicht is op het organisatiebreed uitvoeren van functioneringsgesprekken door de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris of de manager van S&O.<sup>52</sup>

Verder zijn er in totaal in de onderzoeksperiode van 2002-2015 drie **medewerkerstevredenheids-onderzoeken** gehouden. Het houden van deze onderzoeken, het communiceren over de uitkomsten en gezamenlijk verbeterpunten oppakken is nochtans belangrijk voor een organisatie. Zeker gegeven

---

<sup>49</sup> Uit het MTO 2014 kwam naar voren dat enkele medewerkers zich geïntimideerd voelden. Naar aanleiding daarvan is een gesprek met de afdeling georganiseerd. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de situatie nadien actief is opgevolgd en is nagegaan of het probleem t daadwerkelijk verdwenen is. Bron: openbaar verhoor Saskia Wiersma, openbaar verhoor Tienke van der Werf

<sup>50</sup> Openbaar verhoor met Menno Bak

<sup>51</sup> Openbaar verhoor Saskia Wiersma (gemeentesecretaris), openbaar verhoor Tienke van der Werf (huidig portefeuillehouder P&O)

<sup>52</sup> Openbaar verhoor Tienke van der Werf, openbaar verhoor Saskia Wiersma en openbaar verhoor Menno Bak

de grote organisatorische wijzigingen die in deze periode hebben plaatsgevonden en de arbeidsgeschillen die zich hebben afgespeeld, is gemiddeld 1 MTO om de 4 jaar aan de lage kant<sup>53</sup>. Sinds 2014 is geen nieuw medewerker-tevredenheidsonderzoek meer geweest, terwijl het eigenlijk voorzien was voor 2016.

*“Dat is belangrijk, dat moeten we regelmatig doen, regelmatig moet dat gebeuren.”*

Tienke van der Werf, wethouder gemeente Zevenaar en portefeuillehouder P&O, als antwoord op de vraag hoe cruciaal een medewerker-tevredenheidsonderzoek is voor de verantwoordelijke portefeuillehouder.

De voormalig portefeuillehouder verklaarde tijdens zijn openbaar verhoor dat er 5 tot 6 mto's in 10 jaar zouden zijn gehouden, maar hij toch vooral vertrouwde op zijn eigen waarneming.

*“Omdat cijfers zijn cijfers. Belangrijker vind ik eigenlijk de thermometer die je zelf ook steekt in je organisatie en die niet altijd in cijfers is uit te drukken.”*

Jan de Ruiter, voormalig burgemeester gemeente Zevenaar, over het feit dat hij meer vertrouwde op zijn eigen waarneming dan op de cijfers van een onderzoek.

In 2016 zou hier niet voldoende capaciteit voor zijn geweest en momenteel wil de gemeente wachten tot na de komende herindeling, omdat dit voor een vertekend beeld van de uitslagen zou kunnen zorgen.

Achter dit tekort aan checks & balances schuilt het gevaar dat problemen minder snel worden gesignaleerd, gemonitord en aangepakt. Dit verkleint het draagvlak binnen de organisatie en vergroot de kans op escalerende conflicten.

### **III.2. ER WAREN WEINIG ADEQUATE OPSCHALINGSMOGELIJKHEDEN BIJ (OPKOMENDE) ARBEIDSGESCHILLEN**

Gedurende de onderzoeksperiode zijn er een aantal geschillen tussen de gemeente en (oud-) medewerkers geëscaleerd in langlopende, juridische procedures die zowel de desbetreffende medewerkers als de gemeente schade hebben berokkend. Er zijn verschillende factoren die kunnen bijdragen aan het vroegtijdig de-escaleren van een conflictsituatie. Bij de gemeente Zevenaar zijn een aantal van deze factoren niet (in geringe mate) aanwezig geweest ten tijde van de onderzoeksperiode.

#### **Zevenaar heeft anderhalf jaar geen interne vertrouwenspersonen gehad**

Er zijn van januari 2013 tot 1 juni 2014 geen interne vertrouwenspersonen bij de gemeente Zevenaar geweest. Vanwege de vertrouwelijkheid en anonimiteit die bij vertrouwenspersonen wordt geborgd

---

<sup>53</sup> Onderzoek door Effactory (specialist in medewerkersfeedback) wijst uit dat voor een organisatiebreed medewerkersonderzoek een frequentie van een jaar wenselijk is, waar voor een teamgericht onderzoek de frequentie kan stijgen tot vier maal per jaar.



kunnen zij op een laagdrempelig wijze een eerste aanspreekpunt vormen voor de medewerker. Interne vertrouwenspersonen zijn omwille van hun kennis van de organisatie en haar mensen voor sommige zaken beter geschikt dan externe vertrouwenspersonen. Een vertrouwenspersoon biedt medewerkers de mogelijkheid om hun problemen anoniem te kunnen bespreken en kan desgewenst bemiddelen of doorverwijzen. Hierdoor kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het helpen van medewerkers om beter te functioneren of het de-escaleren van eventuele spanningen of conflicten.

*“Helemaal mee eens, alleen ik heb niet paraat waarom dat anderhalf jaar heeft geduurd. Het klinkt in mijn ogen ook erg lang, maar ik weet niet wat daar de oorzaak van is.”*

Menno Bak, Manager afdeling Staf & Ondersteuning en tijdens de periode waarover gesproken wordt verantwoordelijk voor vertrouwenspersonen, als antwoord op de vraag of het klopt dat hij vertrouwenspersonen belangrijk vindt en waarom de gemeente Zevenaar anderhalf jaar geen interne vertrouwenspersonen heeft gehad

### **Een aantal belangrijke opschalingsmogelijkheden zijn niet vastgelegd in werkprocessen**

In een groot deel van de onderzoeksperiode zijn er geen concrete werkprocessen uitgeschreven over de te nemen stappen bij dreigende of ontstane conflicten en op welk moment wie welke stap dient te nemen. Er waren dus geen concrete momenten vastgelegd waarop een bepaalde afdeling of persoon verantwoordelijk voor het probleem diende te nemen. Over het algemeen ging een geschil naar de leidinggevende, die het bespreekt met zijn leidinggevende (voorheen sectordirecteur, na 2009 het afdelingshoofd) en deze communiceert richting de gemeentesecretaris. De P&O afdeling is in de onderzoeksperiode pas bij arbeidsconflicten ingeschakeld wanneer er al een negatieve beoordeling heeft plaatsgevonden. In deze fase kan een medewerker alleen nog maar de formele procedure van bezwaar opstarten. In de praktijk kan dit een grote drempel zijn. Ook zijn er geen formele regelingen waarbij een medewerker, die een conflict heeft met zijn rechtstreekse leidinggevende, door een ander persoon kan worden beoordeeld.<sup>54</sup> Het gevaar hierbij is dat door het conflict de leidinggevende mogelijk zijn of haar objectiviteit ten aanzien van de medewerker kan verliezen. Wanneer er geen procedure is die hierin voorziet, door bijvoorbeeld de evaluatie door een ander persoon te laten plaatsvinden, of waarin verscherpte monitoring op de evaluatie door tussenkomst van P&O wordt voorzien, is er een verhoogde kans op een conflicterende zienswijze tussen medewerker en leidinggevende die kan leiden tot een arbeidsgeschil. Ook kan men zich afvragen of het beginsel van fair-play dan nog wel voldoende geborgd is.

### **Onvoldoende informatiedoorstroom**

De informatievoorziening over een geschil aan de **portefeuillehouder** liep via de gemeentesecretaris. Er waren geen concrete richtlijnen omtrent het moment dat de secretaris de portefeuillehouder diende te informeren. Ook waren er geen specifieke richtlijnen inzake wanneer iets wel of niet moest worden gemeld. De portefeuillehouder informeerde bij zwaar geëscaleerde gevallen aan het **college**. Dit was vaak wanneer er een besluit aan gekoppeld diende te worden. Uit de openbare verhoren bleek dat de interesse van een aantal collegeleden niet bij P&O lag en zij vaak instemden met de visie van de

---

<sup>54</sup> Bevestigd door diverse medewerkers in verschillende openbare verhoren

portefeuillehouder. Daarbij is door een deel van het college verklaard dat een tegenstrijdige mening ten opzichte van de portefeuillehouder niet altijd gewaardeerd door de portefeuillehouder. Dit kan bijdragen aan tunnelvisie door het college en kan leiden tot een minder kritische evenwichtige beoordeling.

*“Nou ik denk als je open bent, als je eerlijk bent en als je aangeeft wat je daarvan vindt. Dat kun je op een hele nette normale manier aangeven, maar dat werd niet altijd geapprecieerd.”*

Anja van Norel, wethouder gemeente Zevenaar, als toelichting op haar verklaring dat ze op de verkeerde kant van de bladzijde van de portefeuillehouder kwam.

Informatievoorziening rondom P&O aan de **raad** had voornamelijk betrekking op het kennis laten nemen van belangrijke P&O documenten en de belangrijkste indicatoren (cijfers rondom in- en uitstroom, verzuim, uitslagen MTO's). Het wordt niet tot de taak van de raad gerekend zich inhoudelijk te bemoeien met arbeidsgeschillen. Hierdoor wordt de raad ook niet systematisch vanuit het college geïnformeerd over de (ontwikkelingen van) arbeidsgeschillen. In het verlengde hiervan is ook niets gedaan vanuit de controlerende taak van de raad. Wel hebben individuele raadsleden op een bepaald moment bemoeienis gehad bij een geschil, hetgeen in 2010 uitliep op een waarschuwing van de burgemeester. De burgemeester haalt daarbij artikel 15 lid 1 a en b van de Gemeentewet aan, en stelt het als lid van de gemeenteraad verboden is om als adviseur of gemachtigde in geschillen werkzaam te zijn ten behoeve van de wederpartij van het gemeentebestuur.<sup>55</sup>

De informatievoorziening aan de **OR** beperkte zich eveneens tot de belangrijkste plannen rondom het P&O beleid en de belangrijkste cijfers. Gedurende de onderzoeksperiode heeft de OR zich actief bemoeid met de organisatorische veranderingen en het P&O beleid, maar is altijd op afstand gebleven van de arbeidsgeschillen. Evenmin als de raad zag de OR het als taak zich te mengen in individuele arbeidsgeschillen. Dit behoort normaal gezien ook niet tot de taken van de OR. Echter, in de onderzoeksperiode hebben zich ernstig geëscaleerde conflicten voorgedaan, waardoor er alarmbellen bij de OR hadden kunnen afgaan. Hier is niet op geacteerd. De OR heeft zich hiermee dan ook gedurende de onderzoeksperiode afzijdig van gehouden en werd niet over ontwikkelingen van arbeidsgeschillen geïnformeerd.

### **Geen goede checks & balances bij externe onderzoeken rondom P&O**

In Zevenaar zijn er gedurende de onderzoeksperiode meerdere P&O gerelateerde onderzoeken uitgevoerd door externe onderzoeken, waaronder een onderzoek naar het functioneren van de afdeling Handhaving en een onderzoek ter ondersteuning van het veranderingstraject van de organisatie. Deze onderzoeken bleken niet altijd deskundig te zijn uitgevoerd. Zo oordeelde de Centrale Raad van Beroep in een hoger beroep in 2010 dat de gemeente te snel op basis van de subjectieve inschatting van een externe onderzoeker het vertrouwen in de werknemer als MT-lid heeft opgezegd.<sup>56</sup> Een ander voorbeeld is het oordeel van de Centrale Raad van Beroep in 2015 dat het college onzorgvuldigheid te verwijten valt door een extern onderzoek dat 2005 binnen de gemeente is uitgevoerd.<sup>57</sup> Dit betrof zowel

---

<sup>55</sup> Brief aan raadslid van de burgemeester, "schending van artikel 15 lid 1 onder a en b van de Gemeentewet, kenmerk secr/032/jj, 2 augustus 2010.

<sup>56</sup> Uitspraak Centrale Raad van Beroep, 31-12-2009 / 08-1148 AW

<sup>57</sup> Uitspraak Centrale Raad van Beroep, 19-03-2015 / 13-4234 AW

de kwaliteit van het onderzoek als de wijze waarop het onderzoek werd gepresenteerd. Ook is naar voren gekomen dat het bij externe onderzoeken soms hoor- en wederhoor ontbrak.

*“Getuige antwoordt dat hij zich niet kon vinden in het traject omdat het proces op een manier was gelopen die helemaal niet bij hem past. Op een manier die gewoon niet kan. Getuige had daar een heel sterk negatief gevoel over. Er werd geen hoor en wederhoor toegepast. Getuige stelt dat hij in eerste instantie contact heeft opgenomen met de schrijver van het rapport, de onderzoeker. En daar heeft geprobeerd het belang aan te geven van zijn wens. Dat lukte niet. Onderzoeker gaf aan dat hij dat niet deed, dat het niet nodig was. Getuige heeft het vervolgens bij de secretaris aangekaart omdat die de opdrachtgever was. Bij de secretaris kreeg hij ook geen gehoor.”*

Frank Weijens, voormalig sectordirecteur Middelen, over het externe onderzoek uit 2006 naar de samenwerking binnen het managementteam (geciteerd uit het met permissie van de heer Weijens openbaar gemaakte besloten verhoor).

*“Hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden maar ook dat onder behoorlijke tijdsdruk. U moet zich voorstellen dat op een zelfde dag, in mijn beleving, terugkoppeling plaatsvond door de onderzoeker met de betrokkenen als het gaat om een stuk verslaglegging. En dezelfde middag werd door de sectordirecteur en de onderzoeker het onderzoek naar alle mensen teruggekoppeld en toegelicht.”*

Christa Spruijt, voormalig afdelingshoofd van de afdeling Handhaving, over de mogelijkheid van hoor en wederhoor bij een extern onderzoek uit 2005 rondom de samenwerking tussen medewerkers binnen een team op de afdeling handhaving.

Verder is gebleken dat er voorafgaand aan externe onderzoeken niet altijd degelijke screening plaatsvond naar het onderzoeksbureau. Uit het onderzoek is gebleken dat veelal gekozen werd voor een bureau waar men al eerder mee gewerkt had. Een kritische afweging of een dergelijk bureau wel geschikt was voor deze opdracht werd onvoldoende gemaakt. Ook hoefde er voor het laten uitvoeren van externe onderzoeken, bijvoorbeeld rondom het functioneren van bepaalde personen of afdelingen, niet altijd centrale toestemming verkregen te worden bij P&O, gemeentesecretaris of college.

*“In mijn herinnering is het niet in het college geweest, niet de opdracht.”*

Wim Bless, voormalig wethouder gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag wanneer de opdracht voor het onderzoek van bureau KBBT in het college is besproken.

*“Volgens mij wel ja. Zoiets gebeurt altijd in de collegevergadering.”*

Niko Wiendels, voormalig wethouder gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of er voor het onderzoek van bureau KBBT toestemming is gevraagd aan het college.

*“Er is vooraf door de sectordirecteur aan mij de vraag gesteld: “We hebben op die afdeling een probleem, is het goed dat we daar stappen nemen?”. Dat vond ik prima. Ik heb achteraf gehoord welk bureau ingeschakeld is en wat het resultaat van het bureau was.”*

Adrie van Kessel, voormalig gemeentesecretaris gemeente Zevenaar, over hoe hij kennis heeft genomen van het onderzoek dat is uitgevoerd door bureau KBBT.

Hierdoor ontstaat er minder controle op externe onderzoeken, terwijl deze verstrekkende gevolgen hebben gehad. Ook is gebleken dat P&O in meerdere gevallen aan de zijlijn stond bij externe onderzoeken. Zo werd P&O niet ingelicht bij de inhuur van een externe onderzoeker voor de problemen op de afdeling handhaving in 2005 en was de afdeling niet betrokken bij het onderzoek.<sup>58</sup> Ook bij het onderzoek omtrent de begeleiding van het management team in 2005-2006 werd P&O niet betrokken<sup>59</sup>.

### **Gebrek aan follow-up bij gesignaleerde problemen**

Het is gebleken dat de gemeente meerdere malen geconstateerde problemen en aandachtspunten niet goed heeft opgevolgd. Zo is er bij meerdere onderzoeken geconstateerd dat er sprake was van een hoge werkdruk. Er is, vanwege de hoge werkdruk op een aantal afdelingen, gedurende de onderzoeksperiode nooit concrete opvolging aan dit probleem gegeven.<sup>60</sup>

*“De werkdruk is op dit moment hoog en alle acties die voortkomen uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek vragen inzet en vrije ruimte van onze medewerkers. In de aanloop naar de reorganisatie en de herindeling hebben we verantwoordelijken per afdeling, we hebben de verhuizing gehad van het oude naar het nieuwe gemeentehuis, er was enorm veel aan de hand rondom het normale werk dat men moest doen. En nu een extra actie op werkdrukreductie maakt dat mensen daar extra tijd voor nodig hebben en dat ze een traject moeten kunnen doorlopen. Er is binnen deze organisatie niet veel ruimte om extra interne processen te organiseren”.*

Tienke van der Werf, wethouder gemeente Zevenaar en portefeuillehouder P&O, over de reden dat er geen actie is ondernomen om de werkdruk te verlagen.

Uit een aantal verhoren blijkt dat eigen waarnemingen als voldoende worden geacht om een beeld te krijgen over de organisaties. Uit de uitkomsten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2014 bleek dat enkele medewerkers intimidatie op het werk hadden ervaren.<sup>61</sup> Hier is vervolgens een gesprek over geweest met de desbetreffende afdeling, maar hierna is er niet meer regelmatig opvolging aan dit probleem gegeven.<sup>62</sup> Ook is er daarna geen nieuw onderzoek of evaluatie meer geweest om te kijken of het probleem zich inmiddels heeft opgelost, maar ging men er vanuit dat dit voldoende was.

---

<sup>58</sup> Openbaar verhoor met Sylvia in 't Hout, openbaar verhoor met Roelof Wicherson

<sup>59</sup> Openbaar verhoor met Adrie van Kessel, openbaar verhoor Sylvia in 't Hout

<sup>60</sup> In het openbaar verhoor met Tienke van der Werf is gesteld dat er gedurende de onderzoeksperiode geen concrete maatregelen zijn getroffen. Wel is er in 2016 een organisatiebreed traject voor de werkdruk in gang gezet

<sup>61</sup> Overzicht positieve- en aandachtspunten n.a.v. MTO 2014 t.b.v. Tienke (informatieverzoek 4, vraag 04\_02c kwartaalgesprek 7-7-2014)

<sup>62</sup> Openbaar verhoor met Saskia Wiersma

In 2011 is door een oud-medewerker een mail gestuurd naar de toenmalig portefeuillehouder en de gemeentesecretaris.<sup>63</sup> Hierin kaart hij de problemen aan die hij met zijn leidinggevende heeft en vraagt hij om hulp. In de mail geeft hij aan indien nodig zich te beroepen op de Klokkenuidersregeling en de Integriteitsregeling. Zowel de portefeuillehouder als de gemeentesecretaris hebben hier geen gehoor aan gegeven.<sup>64</sup> De desbetreffende medewerker werd vervolgens een aantal dagen later geschorst. In het openbaar verhoor hebben zij verklaard zich deze kwestie niet meer te kunnen herinneren.<sup>65</sup>

*“Zo gedetailleerd weet ik dat niet meer.”*

Saskia Wiersma, gemeentesecretaris gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of zij de reactie, die de desbetreffende medewerker heeft gekregen, zorgvuldig vindt.

*“Ik herinner mij dat nu, omdat hij mij later daar nog zelf aan heeft herinnerd toen hij hier al zijn dienstverband had beëindigd en elders een emploi had gevonden. Ook toen zal ik hem geantwoord hebben zoals ik elke vraag beantwoord, naar beste eer en geweten, dat ik daar niet van kon herinneren dat hij die had gestuurd, dus dat ik er niets mee had gedaan want dan had ik mij dat wel kunnen herinneren.”*

Jan de Ruiter, voormalig burgemeester gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of hij zich kan herinneren dat desbetreffende medewerker een mail van die strekking had gestuurd.

### III.3. JURIDISCHE AFHANDELING VAN GESCHILLEN WERKTE NIET DE-ESCALEREND

#### Er was geen cultuur om te schikken

Vanuit de gemeente is er in de onderzochte dossiers weinig eerste initiatief getoond om er samen met de desbetreffende medewerker uit te komen. De gemeente lijkt vaak ingesloten te raken in een juridisch traject, in plaats van een schikking te treffen. Een veelgehoorde uitspraak die door sommige leden van het college werd aangehangen was dat “niemand met een zak geld zou weggaan bij de gemeente”.<sup>66</sup> Overigens was niet het gehele college het hiermee eens, maar is deze lijn omwille van de eenheid binnen het college vaak wel uitgezet. Daarnaast is de gemeente in een aantal gevallen niet ingegaan op voorgestelde niet-juridische oplossingen voor een geschil van de desbetreffende medewerker.<sup>67</sup>

#### Er heerste onvoldoende bewustzijn over de juridische kosten

Uit het onderzoek is gebleken dat bij de juridische geschillen vaak de ingeslagen weg is doorgezet en dat er geen regelmatige afweging heeft plaatsgevonden of dit nog wel de beste oplossing was. Zo is uit

---

<sup>63</sup> Mail ‘Integriteitskwestie’ van oud-medewerker Stefan van Hezewijk aan Jan de Ruiter en Saskia Wiersma, verstuurd op 20 december 2011

<sup>64</sup> In het onderzoek is de desbetreffende mail geopend aangetroffen in de inbox van de gemeentesecretaris. Hierdoor beschikt de commissie over de inhoud van de brief en is de commissie zeker dat de brief .000000 is verzonden en is aangekomen.

<sup>65</sup> Openbaar verhoor Jan de Ruiter, openbaar verhoor Saskia Wiersma

<sup>66</sup> Openbaar verhoor Niko Wiendels, openbaar verhoor Gerard Nijland, openbaar verhoor Anja van Norel

<sup>67</sup> In het dossieronderzoek is gebleken dat dit bij in ieder geval twee medewerkers het geval is geweest. Wegens privacy redenen wordt niet naar de betreffende personeelsdossiers gerefereerd

het onderzoek gebleken dat betrokkenen de hoogte van de gemaakte juridische kosten inzake arbeidsgeschillen slecht konden inschatten<sup>68</sup>.

*“Niet dat ik weet.”*

Adrie van Kessel, voormalig gemeentesecretaris, als antwoord op de vraag of er tijdens lopende zaken wel eens gekeken is naar de kosten die bij andere zaken al gemaakt waren.

*“Nee, ik wil het ook niet weten ook. Nee, ik heb daar geen beeld meer van hoe die verhoudingen geweest zijn. Dat het in de tienduizenden euro's loopt, dat realiseer ik me, maar ik heb geen enkel idee in welk jaar, in welke situatie, welke bedragen hebben meegespeeld.”*

Wim Bless, voormalig wethouder Financiën gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of hij weet wat de totale juridische kosten bedragen.

*“Daar had ik zicht op en ik moest ook aftekenen of het klopte met de contacten die wij met de juridische adviseur hadden gehad. In de gevallen die ik ken, op het moment dat ik wegging, waren die bedragen niet zo hoog. Die bleven binnen het normale vond ik. Ik heb het over duizenden euro's en niet tienduizenden euro's.”*

Sylvia in 't Hout, voormalig hoofd afdeling P&O, als antwoord op de vraag of zij de hoogte van de juridische kosten weet.

*“Nee dat kan ik niet.”*

Gerard Nijland, voormalig wethouder en raadslid gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of hij een inschatting kan maken van de gemaakte juridische kosten.

*“Volgens mij is het zo dat wij werken met een jaarcyclus waarbij uiteindelijk een jaarrapportage, een jaarverantwoording plaatsvindt en dan is het jaar afgesloten. Dus als u nu vraagt aan mij, zonder dat daar een vraag vanuit de onderzoekscommissie lag, daar is geen overzicht van het begin tot het einde gemaakt. Nee.”*

Menno Bak, Manager afdeling Staf & Ondersteuning, als antwoord op de vraag waarom er pas recentelijk een overzicht van de juridische kosten is samengesteld.

*“Nee”*

Anja van Norel, wethouder gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of het college voldoende zicht had in de juridische kosten.

*“Ik weet dat er inzicht is in de kosten, per kostensoort, per onderdeel. Als u aan mij vraagt naar de omvang daarvan, dan kan ik dat niet reproduceren.”*

---

<sup>68</sup> Openbaar verhoor Saskia Wiersma, openbaar verhoor Tienke van der Werf

Saskia Wiersma, gemeentesecretaris gemeente Zevenaar, als reactie op de mededeling dat zij aangeeft het belangrijk te vinden inzicht te hebben in de kosten maar zelf dat inzicht niet heeft.

### **Juridisch advies werd onvoldoende aan een kritische blik onderworpen**

De gemeente heeft gedurende de onderzoeksperiode steeds met dezelfde juristen en advocaten gewerkt en de adviezen veelal onvoldoende kritisch tegen het licht gehouden. De gemeente heeft zich bij alle onderzochte geschillen laten bijstaan door juridische adviseurs van twee bureaus: Capra Advocaten en Vijverberg. De laatstgenoemde is sinds 2009 werkzaam voor de gemeente. Gedurende de onderzoeksperiode is advies zelden onderworpen aan een second opinion.

*“Wij hebben nooit verzocht om een second opinion.”*

Wim Bless, wethouder gemeente Zevenaar tot 2010, als antwoord op de vraag of de gemeente een second opinion heeft verzocht op het gekregen advies.<sup>69</sup>

De situatie gaf hier echter op een aantal momenten wel aanleiding toe. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld meerdere malen een zaak verloren tegen oud-medewerkers. Zo oordeelde de Centrale Raad van Beroep in een hoger beroep (van de gemeente) aangaande het ontslag van een oud-medewerker dat de gemeente te snel op basis van de subjectieve inschatting van de onderzoeker het vertrouwen in de werknemer als MT-lid heeft opgezegd, wat aanleiding had moeten geven aan een kritische evaluatie van het (juridisch) traject.

*“Daartoe was voor appellant beslissend de inschatting van de onderzoeker dat pogingen tot verbetering veeleer averechts zouden uitwerken. De Raad moet echter vaststellen dat het hier een subjectieve inschatting van de onderzoeker betreft, waarvoor in de door hem gerapporteerde onderzoeksgegevens onvoldoende steun en onderbouwing is te vinden. Gelet op de ingrijpendheid van de conclusie en gelet op het feit dat het hier een door het MT geïnitieerd onderzoek betrof naar verbetering van de samenwerkingsmogelijkheden, was het naar het oordeel van de Raad uit het oogpunt van zorgvuldigheid ten minste vereist, dat de inschatting van de onderzoeker eerst bij alle leden van het MT werd geverifieerd, in plaats van, zoals thans is geschied, van collegezijde de opvatting van de onderzoeker blindelings te volgen en zelfs zonder hoor en wederhoor het vertrouwen in betrokkene als MT-lid op te zeggen.”*

Uitspraak Centrale Raad van Beroep, 31-12-2009 / 08-1148 AW<sup>70</sup>

Op dit moment was de gemeente al verwickeld in meerdere juridische conflicten, waarbij de gemeente al geruime tijd werd bijgestaan door dezelfde juridische adviseurs.<sup>71</sup> Deze zware uitspraak had de gemeente kunnen doen overwegen om juridisch advies vaker aan een second opinion te onderwerpen of te veranderen van adviseur.

---

<sup>69</sup> Openbaar verhoor Wim Bless

<sup>70</sup> Geraadpleegd via <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak?ecli=ECLI:NL:CRVB:2009:BK9663> op 9 mei 2017

<sup>71</sup> Bureaus Capra Advocaten en Vijverberg Juristen

Een ander belangrijk moment was de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in 2015, waarbij het oordeel werd geveld dat het college tekort was geschoten in de zorgplicht, door de presentatie van een onzorgvuldig opgesteld rapport van een externe onderzoeker (betreffende ontstoeving tussen de leden van een team binnen de gemeente) niet te verhinderen of te begeleiden.

*“Niet alleen heeft het college de presentatie van het rapport niet verhinderd of begeleid, maar het heeft ook daarna geen afstand genomen van de wijze van totstandkoming van het rapport en de daarop gebaseerde conclusies. Mede daardoor zijn deze, zoals te verwachten viel, binnen de organisatie een eigen leven gaan leiden. In deze opzichten is het college in zijn zorgplicht jegens appellants tekortgeschoten”*

Uitspraak Centrale raad van Beroep, 19 maart 2015/ 13-4235 AW<sup>72</sup>

Met deze uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is een duidelijk signaal gegeven dat er door de college onzorgvuldig is gehandeld. Niet gebleken is dat de gemeente zich sedertdien heeft georiënteerd op het kiezen voor een ander bureau.

*“Een van de punten die wij daarna hebben overwogen is gaan wij nog door met deze advocaat die ons in het hele proces heeft gesteund. Is het zeg maar zo met een langlopend dossier, blijf je daarmee met dezelfde externe kwaliteit handelen of ga je kijken of jij daar een ander ter ondersteuning kan inschakelen. Dat was nadrukkelijk iets wat we daarin overwogen hebben.”*

Menno Bak, Manager afdeling Staf & Ondersteuning, als antwoord op de vraag welke concrete acties de gemeente heeft ondernomen naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Er is nog niet gebleken dat dit tot op heden tot een andere aanpak heeft geleid.

#### III.4. VERANTWOORDELIJKHEID INZAKE P&O ONVOLDENDE OPGEPAKT

De rolverdeling van diverse partijen binnen de organisatie is een belangrijke factor.

- De **P&O afdeling** is vaak pas in een laat stadium betrokken geraakt bij veel geëscaleerde arbeidsgeschillen en stond geregeld aan de zijlijn bij externe onderzoeken rondom het functioneren van afdelingen en teams, zoals bij het onderzoek rondom de afdeling handhaving en het onderzoek naar de samenwerking binnen het MT;
- Verder waren er gedurende de onderzoeksperiode niet altijd interne **vertrouwenspersonen** binnen de gemeente. Zo was er over de periode januari 2013 tot en met mei 2014 geen interne vertrouwenspersoon;
- De **raad** heeft zich niet als collectief in het kader van zijn controlerende taak bemoeid met de arbeidsgeschillen. Dit werd over het algemeen niet als de taak van de raad beschouwd. Wel is er in 2008 het zogenaamde Poelwijkoverleg geweest. Hierbij bespraken de fractievoorzitters

---

<sup>72</sup> Geraadpleegd via <http://www.uitspraken.nl/uitspraak/centrale-raad-van-beroep/bestuursrecht/ambtenarenrecht/hoger-beroep/ecli-nl-crvb-2015-948> op 9 mei 2017



bij een van de raadsleden thuis een aantal zaken op het gebied van P&O, zoals de inhuur van externen (ter aanvulling van eigen personeel), de arbeidsgeschillen en de media-aandacht voor de geschillen. Hierbij wilden de fractievoorzitters vooral het onderwerp niet politiek maken. De raad heeft niet als collectief actie ondernomen om zaken te verbeteren. De vraag kan worden gesteld of de raad daarmee zijn controlerende taak voldoende heeft uitgevoerd. Bij een dusdanig ernstige situatie had de raad ook meer op zijn strepen kunnen gaan staan en een meer structurele oplossing voor kunnen stellen om over de hoofdlijnen van het P&O beleid geïnformeerd te worden. Een eenduidige opvatting van de raad en zijn leden over dit onderwerp lijkt niet te bestaan. Enerzijds zijn er raadsleden die menen dat zij er niets mee te maken hebben, anderzijds zijn er ook voorbeelden waarin een raadslid zich wel erg met de zaak heeft geïdentificeerd: de vraag is of dit niet tot verdere escalatie heeft geleid;

- Het onderwerp P&O had geruime tijd niet de interesse van het voltallige **college**. Zowel in 2008 als in 2009 werd een alarmerende brief aan het college verstuurd die door een groot aantal afdelingshoofden getekend was. Op 11 september 2008 schrijven de afdelingshoofden een brief naar het college en de OR waarin zij zich kritisch uitlaten omtrent de organisatieomvorming naar het directiemodel. Hierin stellen zij dat er onvoldoende aandacht is besteed aan het creëren van draagvlak en er een gevoel bestond dat mensen niet serieus werden genomen. Dit is een ernstig signaal dat er in de top van de organisatie een probleem is en dat de afdelingshoofden zich onvoldoende betrokken voelen. Vervolgens wordt er op 12 mei 2009 opnieuw een brief gestuurd door de afdelingshoofden waarin zij laten weten het vertrouwen op te zeggen in de gemeentesecretaris. Dit zijn twee momenten waarin de afdelingshoofden zich kritisch uitlaten over de gang van zaken binnen de organisatie. Dit geeft blijk dat eerdere signaleren hierover teveel zijn genegeerd;
- Ook de **ondernemingsraad (OR)** is niet betrokken bij de individuele zaken omdat dit niet als taak van de OR wordt gezien. Hoewel individuele zaken ook niet tot de taken van de OR behoren kan de negatieve publiciteit rondom P&O niet aan de OR zijn voorbijgegaan en duidt dit op mogelijk dieper liggende problemen. De OR had om die reden meer aandacht voor de uitvoering van P&O als geheel kunnen vragen.

*“Zoals gezegd, het had niet mijn interesse, dus ik vond het al snel voldoende.”*

Niko Wiendels, voormalig wethouder gemeente Zevenaar, als antwoord op de vraag of hij als wethouder voldoende werd geïnformeerd over P&O.

Daarnaast heeft de gemeente in meerdere gevallen de gevraagde informatie van (oud-)medewerkers in Wob-verzoeken niet tijdig of volledig verstrekt. Meerdere malen heeft de Raad van State (oud-)medewerkers hierbij in het gelijk gesteld. Ook heeft de gemeente ontkend dat een bepaalde rapportage van een extern onderzoek bestond. Dit heeft geschillen nog verder doen escaleren. Ook hierbij heeft de gemeente verantwoordelijkheden laten liggen.

Opvallend is ook dat zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau steeds is gezegd dat men correct en juist heeft gehandeld, dit terwijl er toch meerdere rechterlijke uitspraken zijn gedaan die het tegendeel aangeven: er lijkt een zekere schroom om het ongelijk te bekennen.

## **IV. EFFECTEN VAN DE GESCHETSTE PROBLEMEN**

De escalatie van de arbeidsgeschillen binnen de gemeente Zevenaar heeft op verschillende vlakken effect gehad, die hieronder worden toegelicht:

- De betrokken werknemers en hun collega's;
- De medewerkers van de juridische afdeling / P&O;
- De uitgaven van de gemeente;
- De reputatie van de gemeente.

### **IV.1. BETROKKEN WERKNEMERS EN HUN COLLEGA'S**

De commissie heeft in gesprekken en bij verhoren ondervonden dat de impact van de geschillen groot is geweest op het functioneren van de werknemers. Verschillende getuigen hebben tot op de dag van vandaag nog last van zware emotionele en fysieke klachten als gevolg van deze conflicten.

### **IV.2. MEDEWERKERS VAN DE JURIDISCHE AFDELING, GEMEENTESECRETARIS EN COLLEGE**

Zodra de geschillen juridisch geëscaleerd zijn, hebben ze ook een substantiële workload teweeg gebracht bij de medewerkers van de juridische afdeling. In bepaalde periodes was er minstens 1 FTE bezig om dossiers voor te bereiden, antwoorden te formuleren op bezwaarschriften, WOB verzoeken te beantwoorden, af te stemmen met de externe juristen en af te stemmen met de gemeentesecretaris en het college.

Uit de getuigenissen en het mailonderzoek is ook gebleken dat de gemeentesecretaris Van Kessel en de burgemeester zelf vrij actief betrokken waren bij de afhandeling van enkele conflicten. Dit heeft ongetwijfeld aandacht en energie afgeleid van andere onderwerpen.

### **IV.3. UITGAVEN IN HET KADER VAN DE GESCHILLEN**

De commissie heeft bij de gemeente nagevraagd wat de financiële gevolgen zijn geweest van de procedures die liepen. Een overzicht van deze kosten is opgenomen in Figuur 5.

Figuur 5: Overzicht van de door de gemeente Zevenaar aangeleverde kosten van arbeidsgeschillen

Kosten van arbeidsgeschillen in de periode 2002-2015	Totaal	Bijzonderheid
Werkloosheidsuitkering (WW-UWV)	€ 934 054	Waarvan € 250 000 van één arbeidsgeschil en ruim €120 000 van een andere
Mobiliteitsdienstverbanden	€ 668 192	Waarvan ruim € 560 000 van één arbeidsgeschil
Juridische kosten (Capra, Vijverberg)	€ 460 609	Waarvan ruim € 260 000 van twee arbeidsgeschillen
Inhuur derden (v Lenthe, vd Broek) *2	€ 232 944	Volledig bedrag bestaat uit kosten voor personeelsdossiers die niet specifiek te herleiden zijn
Opleidingen, assessments, outplacement	€ 144 309	
Interne ambtelijke kosten (advies, MT) *1	€ 108 000	
Proceskosten / schadeloosstellingen	€ 61 640	Waarvan € 40 000 van één arbeidsgeschil
Loonsuppletie, startkapitaal, aftrek verlof	€ 59 623	
Bezwaar en beroep (intern ambtelijk) *1	€ 54 600	
Pensioenaankoop	€ 36 481	Waarvan ruim € 34 000 van één arbeidsgeschil
<b>Totaal</b>	<b>€ 2 760 452</b>	

Bron: Policy Research Corporation op basis van informatie aangeleverd door het college

\*1: Schatting

\*2: Inhuur derden betreffende overname taken is bekend, echter niet opgenomen in dit overzicht

In totaal zijn bijna € 2.8 miljoen kosten gemaakt, en dit is een onderschatting gezien o.a. de kosten voor externe inhuur voor vervanging nog niet zijn meegenomen.

- Een derde van dit bedrag bestaat uit **werkloosheidsuitkeringen** die het UWV terugvordert bij de gemeente;
- **Mobiliteitsdienstverbanden**<sup>73</sup> vormen de 2<sup>e</sup> grootste kost, en zijn hoofdzakelijk uitbetaald aan 1 voormalige werknemer van de gemeente;
- De kosten voor **juridische ondersteuning** die bij 2 bureaus is ingewonnen loopt op tot bijna een half miljoen euro. De 2 betrokken advocatenbureaus hebben meer verdiend aan de arbeidsgeschillen dan de gemeentesecretaris, portefeuillehouder of P&O verantwoordelijken zich konden herinneren tijdens de openbare verhoren (cfr. Hoofdstuk III).

Na de onderzoeksperiode zijn nog diverse nakomende procedures gevoerd, o.a. om op grond van de WOB het eigen personeelsdossier te verkrijgen. Dit heeft ook geleid tot kosten van ambtelijke inzet als juridische advieskosten.

#### IV.4. REPUTATIESCHADE GEMEENTE

Reputatieschade is moeilijk vast te stellen, maar het staat vast dat de negatieve publiciteit die de geschillen hebben gehad niet bevorderlijk is geweest voor de gemeente. De persoonlijke blog van één van de ex-medewerkers bevat bijna uitsluitende negatieve berichten over de top van de gemeente, maar ook de lokale pers heeft zich de afgelopen jaren meermaals kritisch getoond t.a.v. de aanpak van de gemeente.

<sup>73</sup> Mobiliteitsdienstverband is een overkoepelend programma voor loopbaancoaching en arbeidsmarktwerking dat is toegespitst op de specifieke capaciteiten van medewerkers. Bij de gemeente Zevenaar wordt dit ook omschreven als "Werk naar Werk".

## V. AANBEVELINGEN (VOORUITBLIK)

In dit hoofdstuk wordt vertrokken vanuit de vraag hoe het personeelsbeleid tot uitvoering zou moeten gebracht worden in het kader van arbeidsgeschillen. Nadien wordt stilgestaan bij wat de gemeente sinds de onderzoeksperiode al heeft veranderd, waarna de aanbevelingen worden geformuleerd (wat zou er nog moeten verbeteren).

### V.1. HOE HET ZOU MOETEN ZIJN

Het personeel is het belangrijkste kapitaal van een organisatie. De term 'Human Resource Management' is daarom op zijn plaats. Binnen een organisatie dient gedacht te worden vanuit integraal management: P&O is geen eiland, maar verbindt de medewerkers en leidinggevendenden binnen de organisatie:

- Hierbij is het van groot belang dat de afdeling P&O een voldoende onafhankelijke positie heeft en daadkrachtig kan interveniëren;
- De afdeling P&O staat tussen partijen in, heeft een verbindende werking en is objectief in advisering en uitvoering. De afdeling P&O kiest niet voor één der partijen maar houdt ze of brengt ze bij elkaar;
- Tussen werkgever en werknemer zijn er rechten en plichten die gebaseerd zijn op een aantal basiselementen: aandacht en respect voor elkaar, waarderen, toespreken, duidelijk en tijdig communiceren en van elkaar weten wie met wat bezig is in het kader van de uitoefening van de functie. Er dient duidelijk sprake te zijn van een twee richtingsverkeer tussen werkgever en medewerker met elk een invulling van de eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid;
- Bij goed werkgeverschap hoort een zorgplicht<sup>74</sup>. De werkgever is verplicht om de veiligheid en gezondheid van zijn werknemer te beschermen. Dit houdt in dat een werkgever redelijke maatregelen moet treffen om ervoor te zorgen dat de werknemer tijdens de uitoefening van zijn werkzaamheden geen schade lijdt. De commissie is van oordeel dat goed werkgeverschap ook verder dient te gaan: medewerkers laten ontplooiën, kansen creëren;
- Er moet sprake zijn van een duidelijke en heldere rolverdeling waarbij de manager aan zijn medewerkers aangeeft wat de verwachtingen zijn op het gebied van taken, rollen, resultaten, afspraken en deadlines. Daarbij moet de manager ook duidelijkheid verschaffen over zijn eigen rol en over wat zijn medewerkers kunnen verwachten. Er is sprake van goed werkgeverschap wanneer de werkgever faciliteert, ruimte geeft maar tegelijkertijd duidelijk is naar de medewerker en de grenzen aangeeft waarbinnen de medewerker kan en moet functioneren. De medewerkers van hun kant moeten zich houden aan de aanwijzingen van de manager om goed invulling te kunnen geven aan de verwachtingen. Tegelijkertijd mag de medewerker ook de verwachtingen die hij heeft ten opzichte van de manager kenbaar maken. De medewerker dient

---

<sup>74</sup> Centrale Raad van Beroep 22 juni 2000, LJN AB0072, TAR 2000

zelf de regie te nemen over zijn loopbaan en ontwikkeling en dient tijdig te communiceren met de manager.

### Het belang van een goede gesprekcyclus

De kern van goed personeelsbeleid blijft altijd de structurele communicatie tussen manager en medewerker, wat tot uiting zou moeten komen binnen de gesprekkencyclus. Dit geeft de medewerker een inzicht in zijn of haar prestaties en leercurve. Verder krijgt de werknemer een goede indruk van de verwachtingen van de werkgever en van mogelijke knelpunten. Door mogelijke knelpunten te bespreken, wordt in een vroeg stadium gekeken naar oplossingen. Dit kan bijdragen aan betere prestaties van werknemers, verbetert samenwerking en verdere optimalisering van bedrijfsprocessen.

Een aantal ijkpunten in de cyclus:

- Ideaal gezien begint deze altijd aan het begin van het jaar of bij aanvang van het dienstverband. Tijdens dit **eerste gesprek** moeten afspraken gemaakt worden over de invulling van de functie en werkzaamheden van de medewerker, zowel op het gebied van inhoud (wat lever je op) als op het gebied van gedrag (hoe lever je op). Hierbij zouden ook de competenties van de medewerker aan bod moeten komen. Het blijft hierbij ook belangrijk dat het de medewerker duidelijk is wat hij kan verwachten van de manager. Tweerichtingen verkeer is dus noodzakelijk: elkaars verwachtingen managen en blijvende aandacht hiervoor. Het recht op hoor- en wederhoor is essentieel hierbij. Hiervan moet dan ook structureel sprake zijn, niet incidenteel.
- Dit eerste gesprek zou op een vaste frequentie gevolgd moeten worden door **evaluatiemomenten** door het gehele jaar, waar de plannen en uitvoering van de plannen geëvalueerd en mocht dat nodig zijn, bijgesteld kunnen worden. Zo nodig kunnen er tussentijdse extra functioneringsgesprekken gevoerd worden, voor zover dit nodig is als het gaat om het functioneren van een medewerker te bespreken. Belangrijk hierbij is om duidelijk kenbaar te maken wat er niet goed gaat en wat er verbeterd dient te worden met betrekking tot het functioneren van de medewerker. Dit gaat verder dan de zogenaamde evaluatiemomenten waarbij de voortgang centraal staat in plaats van het functioneren.
- Op het einde van het jaar zou dan een **eindejaarsgesprek** moeten volgen, waarbij het jaar nog eens doorgenomen werd. In principe zouden er tijdens een eindejaarsgesprek geen verrassingen mogen zijn voor beide partijen. Het is wel belangrijk om ook ruimte te laten voor de medewerker om de manager te beoordelen, de gesprekkencyclus blijft immers tweerichtingsverkeer tussen manager en medewerker. Met daarbij het recht van hoor- en wederhoor.

Belangrijk is deze gesprekken goed schriftelijk vast te leggen en ook de medewerker de gelegenheid te geven zijn zienswijze vast te leggen. Laat daarbij de medewerker voor gezien danwel voor akkoord ondertekenen. Het voor akkoord laten ondertekenen is overigens niet persé noodzakelijk om tot een voldoende dossieropbouw te komen en kan in sommige gevallen zelfs averechts werken. Dit komt doordat medewerkers achteraf dan de werkgever gaan verwijten dat ze onder druk voor akkoord moesten ondertekenen.

Het is belangrijk dat tijdens de gesprekkencyclus de afdeling **P&O** standaard betrokken is in een adviserende en ondersteunende rol. Een van de meest cruciale dingen hierbij is dat P&O onafhankelijk en daarmee objectief blijft, aangezien P&O er is voor beide partijen. De afdeling P&O moet dus toezien en adviseren tijdens de gesprekken waarbij het absoluut noodzakelijk is dat het de gesprekken niet overneemt van de manager. De manager blijft degene die een relatie heeft met de medewerker, niet de afdeling P&O. Tevens dient P&O op organisatiebreed niveau toezicht houden op het percentage gehouden functioneringsgesprekken, waardoor afdelingen of teams die hierin tekortschieten tijdig hierop aangesproken kunnen worden. Hierdoor ontstaat er zekerheid dat de gesprekkencyclus in de gehele organisatie consequent wordt toegepast. P&O dient over de uitkomsten te rapporteren aan de gemeentesecretaris, welke vervolgens rapportage kan uitbrengen aan het college. Dit zorgt voor extra checks and balances rondom de uitvoering van de gesprekkencyclus. Van toenemend belang hierbij is de toepassing van P&O analytics: analyseer de cijfers, ontdek trends, kom met mogelijke beleidsaanpassingen en introduceer eventueel nieuwe P&O instrumenten. Cijfers en uitkomsten zijn op zichzelf onvoldoende, er mee aan de slag gaan is de essentie.

### **Personeelsdossiers**

Het opbouwen en bijhouden van de personeelsdossiers kan een belangrijke rol spelen bij conflicten. Wanneer er een dossier is opgebouwd kan dit zowel de organisatie als de medewerker helpen bij geschillen. Enerzijds kan dit de organisatie helpen aantonen dat aan de zorgplicht is voldaan wanneer een medewerker lange tijd ondermaats presteert en er door de werkgever diverse acties zijn ondernomen om de situatie te verbeteren. Anderzijds kan dit een medewerker helpen die jarenlang goed gepresteerd heeft en die, bijvoorbeeld door een slechte verstandhouding met een leidinggevende, een negatieve beoordeling krijgt of wordt overgeplaatst. Met behulp van een goed bijgehouden personeelsdossier kan er dus een objectiever oordeel worden gevormd bij een conflict doordat er in hogere mate een bewijslast gevormd, wat tevens de looptijd van juridische procedures kan verkorten en de daarmee gemoeide kosten kan verlagen. Doel van een goed personeelsdossier is het voorkomen van juridische ontslagprocedures.

## **V.2. WAT IS REEDS VERANDERD**

De gemeente Zevenaar heeft sinds de invoering van het directiemodel ingezet op een strategisch personeelsbeleid en zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden steeds meer op papier gezet. Zo kwam er in 2010 een nieuwe mandatenregeling<sup>75</sup>, welke in 2012 verder is aangevuld voor P&O<sup>76</sup>. In 2011 kwam er een kadernota HRM waarbij er organisatiebrede doelen op het gebied van P&O zijn geformuleerd<sup>77</sup>. Ook is bestaand beleid verder gedefinieerd. Zo is bijvoorbeeld de gesprekkencyclus ingevoerd, waarbij er meer systematiek is gekoppeld aan de evaluatie en beoordeling van medewerkers.<sup>78</sup> Ook zijn er diverse nieuwe werkprocessen op papier gezet. Verder hebben P&O verantwoordelijken aangegeven veel tijd en aandacht te hebben gestoken in digitalisering van personeelsdossiers.

---

<sup>75</sup> Mandatenregeling en vertegenwoordigingen Gemeente Zevenaar, 12 januari 2010.

<sup>76</sup> Mandatenregeling P&O 2012

<sup>77</sup> HRM 2011-2014, Z2011-0457-1

<sup>78</sup> Openbaar verhoor Jan de Ruiter

Met betrekking tot de organisatiecultuur is er in de afgelopen jaren vooral ingezet op de nieuwe manier van werken, waarin verantwoordelijkheden lager in de organisatie zijn neergelegd <sup>79</sup>. Verder was er in 2013 veel aandacht voor het goed neerzetten van het ziekteverzuimbeleid.<sup>80</sup> Daarnaast heeft de wissel in gemeentesecretaris (Saskia Wiersma volgt Adrie van Kessel op) er volgens getuigen toe geleid dat er een andere stijl werd gehanteerd waarbij de mensen beter benaderbaar zouden zijn. De door sommigen als “angstcultuur” omschreven sfeer onder Adrie van Kessel zou onder Saskia Wiersma verdwenen zijn.

In de afgelopen jaren is gewerkt aan een meer integraal P&O beleid. De cultuur is er op gericht om laagdrempeliger te worden, zodat medewerkers zich kunnen uiten over wat er speelt en hen bezighoudt. Als gevraagd wordt naar de huidige prioriteiten van de gemeente op P&O gebied wordt er volgens getuigen vooral ingezet op het succesvol laten verlopen van de nieuwe herindeling en aan het verlagen van de werkdruk.

---

<sup>79</sup> Openbaar verhoor Tienke van der Werf

<sup>80</sup> Openbaar verhoor Menno Bak

### V.3. AANBEVELINGEN

In de periode na de onderzoeksperiode (sinds 2015) zijn er zover de commissie bekend geen nieuwe arbeidsconflicten geëscaleerd, toch is de commissie van oordeel dat bijkomende maatregelen wenselijk zijn om het risico op nieuwe escalaties zo veel mogelijk te reduceren.

De aanbevelingen vallen voornamelijk onder de noemer van het doorvoeren van een 'lerende organisatie'. In een lerende organisatie worden incidenten / fouten openlijk erkend en als leer-opportunities beschouwd. Dit vergt meer inzicht (betere controles en follow-up van acties en besluiten) maar ook beter leiderschap (open communicatie, kunnen omgaan met kritiek, meer inspraak voor medewerkers).

Dit kan alleen bereikt worden met behulp van open en wederzijdse communicatie binnen de organisatie. Een organisatie valt of staat door goede medewerkers. Hier dient dus in geïnvesteerd te worden. De kwaliteit van de onderlinge communicatie is hierbij cruciaal. Hierdoor is het van belang een open cultuur te creëren waarbij prettig kan worden samenwerkt en waarbij medewerkers weten wat er van hen wordt verwacht en het idee hebben dat zij worden gehoord en dat hun klachten en suggesties serieus worden genomen. Het is belangrijk om duidelijke afspraken op te zetten om dit goed te kunnen monitoren en de uitkomsten van deze monitoring in te zetten om vervolgens nog meer verbeteringen te kunnen doorvoeren. Daarnaast is het van belang om een goede procedures en instrumenten ter beschikking te hebben waarmee dit klimaat en wederzijdse, open communicatie zo goed mogelijk kan worden gewaarborgd. De P&O afdeling heeft, naast de leidinggevende personen, een cruciale rol in het scheppen en het in stand houden van een goed arbeidsklimaat.

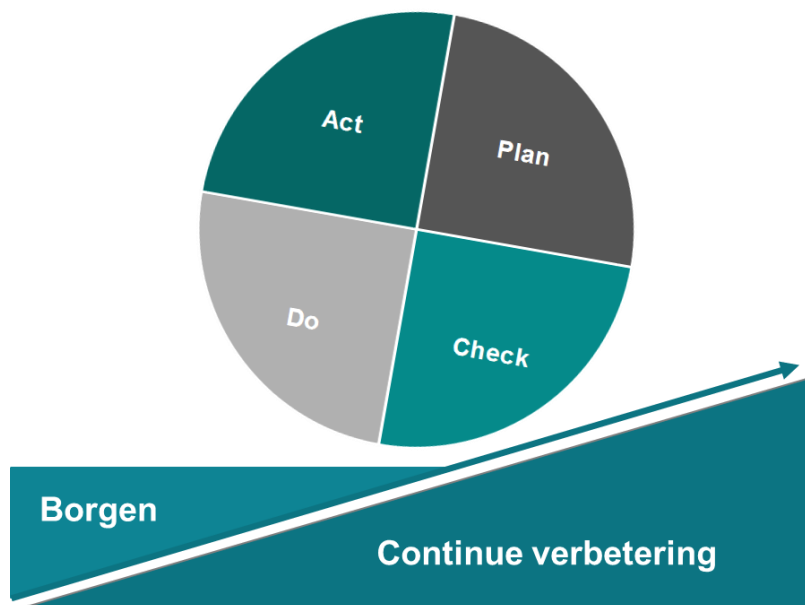
De aanbevelingen worden hieronder gestructureerd volgens de Deming cycle (Figuur 6) waarin de elementen worden genoemd die leiden tot continue verbetering:

- Plan: zet duidelijke ambities neer op het vlak van P&O en voorzie de nodige procedures;
- Do: zorg voor de randvoorwaarden om een goede uitvoering van het uitgezette beleid te garanderen, o.a. een beter gepositioneerde P&O afdeling;
- Check: monitor consequenter wat goed gaat en wat beter kan;
- Act: formuleer en documenteer verbeterpunten en maatregelen, betrek de werknemers hierbij en volg de verbeterpunten goed op;
- Borg de verbeteringen.



**Figuur 6: Deming cirkel voor continue verbetering – lerende organisatie**

---



Bron: Policy Research Corporation

### **V.3.1. PLAN: MAAK DUIDELIJKER AFSPRAKEN MET BETREKKING TOT P&O GERELATEERDE ZAKEN**

Spreek een duidelijke ambitie uit met betrekking tot P&O. De afgelopen periode waarin verschillende arbeidsgeschillen veel tijd, negatieve energie en geld gekost hebben, kan met een krachtig signaal worden beëindigd door een positieve ambitie uit te spreken om één van de meest vooruitstrevende gemeenten te worden op het vlak van P&O.

Een aantal punten die vandaag onvoldoende zijn neergezet:

- Zet een duidelijke ambitie neer: wat is de doelstelling op het vlak van loopbaanbegeleiding, ziekteverzuim, uitstroom en medewerkerstevredenheid. Gebruik hierbij prestatie-indicatoren om resultaten meetbaar te maken;
- Spreek af met welke frequentie functioneringsgesprekken, medewerkerstevredenheids-onderzoeken e.d. dienen te worden gehouden;
- Zorg voor een goede opschalingsprocedure bij conflict met rechtstreeks leidinggevende;
- Hanteer duidelijke kwaliteitseisen voor de inhuur van externe bureaus. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in eisen rondom de creditering van bureaus, de ervaring van de betrokken experts en het track-record van het bedrijf met soortgelijke onderzoeken;
- Met betrekking tot het inkopen van P&O diensten (bvb. verbetertrajecten, trajecten m.b.t. functioneren van afdelingen / teams, coachingstrajecten) blijft de afdeling P&O primair verantwoordelijk en leidend, kwaliteit gaat boven kosten.
- Externe deskundigen dienen aan objectieve basiseisen te voldoen (onder meer relevante ervaring) en voldoende op afstand gehouden. Verander regelmatig van adviseur.

- Leg criteria vast aangaande toestemmingverlening voor externe onderzoeken door de gemeentesecretaris en het college. Deze dienen bij grotere onderzoeken en bij onderzoeken met mogelijk grote impact op werknemers altijd te worden betrokken. Ook dient de afdeling P&O altijd geïnformeerd te worden rondom externe onderzoeken aangaande P&O onderwerpen;
- Zorg ervoor dat de afdeling P&O altijd leidend is en blijft. De afdeling P&O blijft het interne gezicht, niet de externe adviseur. Deze is slechts ondersteunend aan de afdeling P&O.
- Blijf in gesprek met de werknemer om oplossingen te zoeken en langdurige (juridische) trajecten te voorkomen dan wel te beperken mede met als doel de financiële kosten goed beheersbaar te houden. Voorkom hiermee ook imagoschade;
- Laat de raad een toetsingskader formuleren om zo ook een stuk betrokkenheid aan de raad te geven, zonder dat de raad zich bemoeit met individuele geschillen.

### **V.3.2. DO: ZET DE THEORIE OM IN DE PRAKTIJK**

Draag er als gemeente zorg voor dat de voorwaarden zijn ingevuld om de P&O plannen en ambities ook te kunnen waarmaken:

- Geef de P&O afdeling een prominente plaats in de organisatie door van P&O een volwaardige stafafdeling te maken, waarbij de P&O verantwoordelijke zetelt in het Management Team en rechtstreeks rapporteert aan de gemeentesecretaris, dan wel portefeuillehouder;
- Breng arbeidsjuristen in dit team onder, zodat dossiers niet worden overgedragen van P&O aan de juridische afdeling en de lijnen zo kort mogelijk blijven;
- Breng verantwoordelijken voor interne communicatie in dit team onder, zodat de verbindingen tussen de medewerkers en het draagvlak voor veranderingen centraal staat;
- Zorg ervoor dat iedereen binnen de organisatie de kennis en tools heeft om zijn of haar verantwoordelijkheid tot uitvoering te brengen (bijscholing);
- Zorg ervoor dat er voldoende ruimte beschikbaar is om belangrijke P&O gerelateerde activiteiten op te pakken (capaciteit). De afdeling P&O dient een pro-actieve rol in te nemen wanneer het gaat om het formuleren van nieuw beleid, evenals het toezien op de uitvoering van het beleid (zoals het houden van functioneringsgesprekken, het monitoren op key point indicators, het begeleiden van externe onderzoeken en het volgen van de resultaten van genomen verbetermaatregelen voor aan P&O gerelateerde knelpunten);
- Waak erover dat belangrijke wijzigingen die veel capaciteit vergen van P&O elkaar niet te snel opvolgen (herindeling, reorganisaties);
- De organisatie dient altijd vertrouwenspersonen te hebben. Wanneer een vertrouwenspersoon laat weten de taken neer te willen leggen dient er op korte termijn een nieuw vertrouwenspersoon of tijdelijke vervanging te worden geregeld;
- Draag zorg voor tijdige communicatie en houd medewerkers op de hoogte van wat zich afspeelt in de organisatie, zowel op inhoud van zaken als op processen ten aanzien van de stand van zaken rondom onderwerpen.

### V.3.3. CHECK: MONITOR BETER WAT GOED EN NIET GOED GAAT

Binnen een lerende organisatie wordt zo objectief mogelijk bijgehouden in hoeverre de gemaakte plannen worden gerealiseerd:

- Zorg voor periodieke monitoring op medewerkerstevredenheid (2-jaarlijks), verzuim (halfjaarlijks), vertrek (jaarlijks), geschillen (halfjaarlijks) om een goed beeld te krijgen van de stabiliteit op het gebied van P&O binnen de organisatie. Daarbij moet gecontroleerd worden of de gemaakte afspraken naar aanleiding van het MTO ook daadwerkelijk uitgevoerd worden;
- Voorzie ook de mogelijkheid om anoniem zaken te signaleren;
- Hanteer een regelmatige opvolging van bijvoorbeeld functioneringsgesprekken, een aankomende herindeling is geen excuus om niet consequent centraal te monitoren of functioneringsgesprekken conform de afspraken worden gehouden;<sup>81</sup>.
- Sta geen uitzondering toe op de regels: ook de top van de organisatie dient de gesprekkencyclus met de juiste frequentie te houden;

### V.3.4. ACT: STUUR BIJ WAAR NODIG, EN VOLG DE MAATREGELEN OP

- Gebruik de formele gremia om regelmatig bij te sturen en maatregelen te formuleren, op een open manier, en leg de conclusies en besluiten ook vast in een besluiten- en actielijst;
- Geef een goede en tijdige follow up en betrek medewerkers (al dan niet via OR) bij de follow-up. Dit vergroot het draagvlak in de organisatie, medewerkers weten waar ze aan toe zijn en kunnen hiernaar handelen. Werknemers voelen zich ook meer betrokken bij onderwerpen omdat ze zelf zaken hebben opgevoerd;
- Er dient bij ernstige meldingen, bijvoorbeeld omtrent intimidatie, kritische (zelf)reflectie plaats te vinden hoe deze situatie heeft kunnen ontstaan. Hierbij ligt de leiding in handen van de afdeling P&O in plaats van bij de leidinggevende van de betreffende afdeling. Ook moet direct worden nagegaan of meerdere van dit soort situaties zich elders binnen de organisatie afspelen en welke maatregelen kunnen worden genomen om een veilig werknemersklimaat nog beter te kunnen borgen;
- Maak besluiten- en actielijsten van de overleggen omtrent P&O om zeker te zijn dat aandachtspunten opgevolgd blijven worden. Tevens is deze documentatie goed om op latere momenten te analyseren hoe knelpunten zijn opgelost en daaruit lessen te kunnen trekken;
- Benoem één persoon die alles coördineert (verantwoordelijke P&O afdeling) en die er voor zorgt dat de noodzakelijke middelen (geld en mensen) worden vrijgemaakt en maatregelen goed worden opgevolgd;

-

---

<sup>81</sup> Openbaar verhoor Menno Bak

### V.3.5. BORGEN VAN DE VERBETERINGEN

Een aantal aanbevelingen zijn er op gericht om de vooropgestelde verbeteringen niet als eenmalige belofte uit te spreken, maar ook te verankeren binnen de organisatie:

- Formuleer de ambities met betrekking tot P&O expliciet en communiceer hierover. Neem de gelegenheid van de herindeling te baat om dit voldoende kracht bij te zetten en uitdrukkelijk mee te nemen in een integraal visiedocument. Elementen daarbij kunnen zijn dat de hoogste dienstverlening wordt geleverd aan de klant, rechten en plichten bij goed werkgevers- en werknemerschap, ontwikkelingskansen;
- De nieuwe stafafdeling P&O (cfr. V.3.2) dient geleid te worden door een daadkrachtig manager, die zich alleen met P&O bezighoudt en die rechtstreeks ingang heeft bij management en college, en uitvoering van besproken maatregelen kan doordrukken;
- De gemeenteraad zal zijn controlerende bevoegdheid beter inzetten om follow-up te geven aan de hier geformuleerde aanbevelingen:
  - o Concreet verwacht de raad binnen zes maanden van het college een visiedocument waarin de ambities m.b.t. P&O (PLAN) en de manier waarop dit zal worden verwezenlijkt (DO en CHECK) wordt uitgewerkt;
  - o Nadien is de raad voornemens om elk half jaar de vorderingen op te volgen en verwacht hij van het college op kwartaalbasis een rapport met de voortgang (CHECK) en een overzicht van de belangrijkste maatregelen (gepland, in uitvoering, gerealiseerd);
- Daarnaast vervult compliance een steeds belangrijkere rol binnen organisaties. Er kan overwogen worden om binnen de gemeente Zevenaar een persoon aan te stellen die een onafhankelijke positie bekleedt binnen de gemeente en toezicht houdt op de uitvoering van het beleid op diverse afdelingen, waaronder P&O. Dit creëert extra borging op naleving van het beleid.

## VI. SAMENVATTING – ANTWOORD PER ONDERZOEKSVRAAG

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de raadsenquête samengevat als antwoord op de onderzoeksvragen waarmee de commissie belast was. Tussen haakjes wordt aangegeven in welk hoofdstuk meer toelichting terug te vinden is.

Op de 2 hoofdvragen van de onderzoekscommissie wordt negatief beoordeeld:

### 1. Heeft de gemeente in de context van arbeidsgeschillen voldoende oordeelkundig gehandeld?

Neen.

Oordeelkundig handelen is op 3 manieren beoordeeld:

- Is gehandeld in overeenstemming met wetgeving, beleid of andere afspraken?  
Onvoldoende: er stond al weinig beleid op papier, en in de praktijk werd daar onvoldoende gevolg aan gegeven. Zo werden in verschillende dossiers weinig verslagen van functionerings- en/of evaluatiegesprekken gevonden, heeft de gemeente langer dan een jaar geen interne vertrouwenspersonen gehad.
- Is er voldoende invulling gegeven aan de zorgplicht als werkgever?  
Er is onvoldoende invulling gegeven aan de zorgplicht als werkgever: zo is er onvoldoende gebleken dat de gemeente gevolg gaf aan gesignaleerde problemen en maatregelen trof. Zo is niet duidelijk welke actie is genomen n.a.v. signalen van afdelingshoofden over de span of control bij de hervorming naar het directiemodel. Verder is niet duidelijk welke maatregelen zijn genomen n.a.v. hoge cijfers van psychisch verzuim. Daarnaast is gebleken dat in meerdere zaken externe adviseurs zijn ingeschakeld en dat daarbij het principe van hoor en wederhoor onvoldoende is geborgd. Ook is er onvoldoende opvolging gegeven aan intimidatieklachten bij het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek. Bovendien heeft de CRvB in één casus uitgesproken dat de gemeente Zevenaar niet aan haar zorgplicht heeft voldaan n.a.v. de verspreiding van gevoelige informatie;
- Is besluitvorming voldoende inhoudelijk en moreel overwogen, dat wil zeggen de belangen van de burger, de gemeente en de betrokkenen in ogenschouw nemend?  
Onduidelijk. Er zijn weinig voorbeelden van weloverwogen keuzes naar boven gekomen. De gemeente had onvoldoende zicht op de juridische kosten, een financiële rechtvaardiging van het ingeslagen juridische pad ontbrak. Daarnaast was er geen sprake van een constructieve dialoog tussen gemeente en medewerkers om te schikken of andere oplossingen te treffen. Tijdens de onderzoeksperiode kan de houding van de gemeente als halsstarrig worden omschreven: niemand gaat met een zak geld de deur uit.

## 2. Biedt het huidige P&O beleid voldoende waarborgen voor een correcte uitvoering van verantwoordelijkheden?

Als gekeken wordt naar de huidige situatie rondom P&O kan worden geconcludeerd dat er ten aanzien van het begin van de onderzoeksperiode veel verbeterd is. Het beleid is daarbij meer op papier gezet, heeft een meer integrale invalshoek en men heeft geprobeerd een meer open cultuur te creëren. Echter, belangrijke pijnpunten blijven overeind, waardoor onvoldoende waarborgen bestaan dat gelijkaardige escalaties zich nu niet meer kunnen voordoen:

- Er blijkt een gebrek aan checks & balances, oftewel de verantwoordelijken ‘vertrouwen’ er vooral op dat zaken goed aangepakt worden, zonder dat er toezicht wordt gehouden naleving van beleid (bijvoorbeeld. onvoldoende inzicht of vandaag voldoende functioneringsgesprekken worden gehouden, onvoldoende opvolging aan klachten intimidatie bij laatste medewerkers-tevredenheidsonderzoek);
- Bij een geschil met de leidinggevende bestaat nog geen goede checks & balances procedure en daarnaast is er een concretere invulling nodig ten aanzien van de huidige procedures. Hierbij dient goed te worden vermeld welke partij wanneer dient te worden betrokken, zodat meerdere partijen verantwoordelijkheden krijgen om de situatie tot een oplossing te brengen;
- De huidige verantwoordelijke P&O, de huidige gemeentesecretaris en de huidige portefeuillehouder hebben naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB van 2015, waarin werd gesteld dat de gemeente onzorgvuldig heeft gehandeld, geen maatregelen genomen. De arbeidsgeschillen worden in te grote mate als losstaande incidenten beschouwd en er is niet kritisch gereflecteerd of er sprake is van structurele factoren die deze incidenten hebben kunnen doen laten ontstaan en/of escaleren.

Hieronder wordt het antwoord op de 6 andere onderzoeksvragen samengevat:

## 3. Hoe is de gemeentelijke organisatie in de onderzoeksperiode vormgegeven en hoe zijn de P&O-taken daarbinnen georganiseerd?

Gedurende 2002-2015 hebben zich belangrijke organisatorische wijzigingen voorgedaan binnen de gemeente Zevenaar:

- Bij aanvang van de onderzoeksperiode was het **sectorenmodel** in gebruik;
- De eerste grote verandering was de **herindeling** van de gemeente Zevenaar en de gemeente Angerlo in de nieuwe gemeente Zevenaar in **2005**.
- Deze verandering werd opgevolgd door de overgang van het sectorenmodel naar het **directiemodel** in 2009.

Deze wijzigingen hebben een ingrijpend effect op de organisatie gehad. Zo was er voor beide organisatiewijzigingen een lang voorbereidingstraject nodig, waarin belangrijke besluiten moesten worden genomen, het beleid moest worden herzien, functieprofielen moesten worden gewijzigd en de medewerkers moesten worden voorbereid op alle veranderingen. In deze periode lijkt de organisatie van de gemeente Zevenaar zoekende te zijn om de sturing op en het management van de organisatie te kunnen verbeteren. Dit wordt bijvoorbeeld gekenmerkt de diverse externe onderzoeken rondom P&O die na de herindeling worden georganiseerd. Zo wordt het bureau Right Management Consultants in

2005 ingeschakeld om te ondersteunen bij het veranderingstraject van de organisatie, waarbij vooral gekeken wordt naar functioneren binnen het MT. Ook wordt in die tijd een onderzoek rondom de organisatieontwikkeling verricht door Berenschot en in 2008 worden er door Contain Organisatie Advies een onderzoek en diverse workshops gehouden rondom de verandering van het organisatiemodel.<sup>82</sup> Ook vinden veel wijzigingen plaats rondom het nieuwe organisatiemodel. Aanvankelijk zou de organisatie worden aangestuurd door drie directeuren. Later verandert dit model door het vertrek van een van de drie aangewezen directeuren in een model met aansturing door twee directeuren: een Algemeen directeur en een directeur Strategische Beleidsontwikkeling. Naar aanleiding van het vertrek van de gemeentesecretaris in januari 2010 wordt later dat jaar besloten het directiemodel voor te zetten met aansturing door één directeur, de nieuwe gemeentesecretaris.

De periode na 2005 was een rumoerige periode doordat zich veel mutaties hebben voorgedaan met betrekking tot de invulling van **slutelfuncties** binnen de organisatie:

- Met name in de aanloop naar het directiemodel zijn er veel wijzigingen in de samenstelling van het management. In 2007 vertrekt de sectordirecteur Samenleving. De sectordirecteur Ruimte wordt in diezelfde periode ziek, waarna zijn taken worden waargenomen door de sectordirecteur Middelen. Uiteindelijk keert de sectordirecteur Ruimte niet meer terug in deze functie, door een verschil van inzicht met de gemeente omtrent zijn functie.<sup>83</sup> In 2008 vertrekt de sectordirecteur Middelen.
- Na het vertrek van de sectordirecteuren vertrekt ook de gemeentesecretaris in 2010. Dit vertrek is het gevolg van een brief die de afdelingshoofden hebben gestuurd in 2009, waarin zij lieten weten het vertrouwen in hem op te zeggen. Deze brief wordt gestuurd naar aanleiding van een management development (MD) traject, onder begeleiding van het externe adviesbureau Fijlstra Wullings met de directie, de afdelingshoofden, BenW en de portefeuillehouder P&O. Het MD traject heeft tot doel om ervoor te zorgen dat met name de directie en de afdelingshoofden zich verder kunnen ontwikkelen in hun leidinggevende functie.
- Na afloop van het MD traject is het toenmalig hoofd P&O vertrokken bij de gemeente.

Hieruit valt te concluderen dat na 2009 het voltallige Management Team van de gemeente Zevenaar uiteindelijk is vernieuwd. Er is dus gedurende de onderzoeksperiode weinig continuïteit geweest in de top van de ambtelijke organisatie. Dit heeft voor meer instabiliteit gezorgd in de organisatie. Daarnaast geeft dit aan dat er ook ontevredenheid was bij en rondom het management. Zo is uit het onderzoek gebleken dat de (nieuwe) invulling van werkzaamheden rondom het nieuwe model soms ervaren werd als uitholling van het takenpakket en geeft de komst van het MD traject aan dat de wens bij de gemeente bestond om op een andere manier leiding te gaan geven.

De P&O verantwoordelijkheden lagen vrij laag in de organisatie, zeker bij het sectorenmodel lag de grootste verantwoordelijkheid bij teamleiders en afdelingshoofden. Vanuit P&O werden adviseurs betrokken maar die hadden een beperkte rol. P&O stond bij de uitvoering eerder aan de zijlijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er rond 2005 en 2006 P&O gerelateerde onderzoeken werden uitgevoerd buiten de kennis en/of inmenging P&O om. Hoewel het toenmalige hoofd P&O destijds na het voorgenoemde eerste onderzoek heeft aangegeven betrokken te willen worden bij dergelijke externe

---

<sup>82</sup> Contain Organisatie Advies, *Advies definitieve vaststelling hoofdstructuur B&W*, 10 december 2008.

<sup>83</sup> Openbaar verhoor Roelof Wicherson, openbaar verhoor Adrie van Kessel

onderzoeken, werd P&O wederom in 2006 niet betrokken bij het extern begeleide traject voor het management team. Een ander voorbeeld van de beperkte doorzettingsmacht van P&O was dat het gebruikelijk was om geen functioneringsgesprekken te houden in de hogere lagen van de ambtelijke organisatie, zoals met de sectordirecteuren. Er was gedurende deze tijd wel veel inmenging vanuit de gemeentesecretaris in het P&O beleid, hetgeen zorgde voor minder zeggenschap rondom P&O zaken door de afdeling P&O. Verder is gebleken dat de P&O afdeling veelal pas in een laat stadium werd betrokken bij arbeidsconflicten en hier in weinig gevallen een de-escalerende invloed op kon uitoefenen.

De ondernemingsraad heeft een beperkte rol in het kader van organisatieontwikkeling, en niet bij individuele geschillen. De portefeuillehouder wordt op hoofdlijnen geïnformeerd, bij bijsluitvorming of uitslagen rondom belangrijke indicatoren wordt dit gedeeld met het college. Enkel over zwaar geëscaleerde geschillen wordt het college geïnformeerd. De raad werd enkel op hoofdlijnen geïnformeerd over beleidsmatige zaken.

Uit het onderzoek is gebleken dat er weinig toezicht was op naleving van het beleid door P&O gedurende de onderzoeksperiode. Zo hadden de sectordirecteuren ten tijde van het sectorenmodel veel invloed binnen de eigen sector en stond de P&O afdeling meer op afstand. Dit wordt onder andere geïllustreerd door de periodieke overleggen aangaande P&O, waarbij te zien is dat ten tijde van het sectorenmodel de sectordirecteuren een prominente rol bekleden in de overleggen rond P&O. Verder werd P&O niet altijd op de hoogte gesteld over externe onderzoeken rondom P&O die ingesteld waren door sectordirecteuren of werd P&O afzijdig gehouden. Doordat uitvoering van het P&O beleid voor 2009 vooral sectorafhankelijk was en P&O geen goede grip hierop had is er gedurende het sectorenmodel een grotere discrepantie geweest in de uitvoering van het P&O beleid in de gehele organisatie.

Verder is in het onderzoek gebleken dat ook de gemeentesecretaris die in 2002 aantrad een sterke inbreng had met betrekking tot P&O. Er zijn in deze tijd ook veel informele overleggen geweest over belangrijke P&O thema's alsmede de arbeidsgeschillen tussen de gemeentesecretaris en het hoofd P&O en tussen de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder. In de periode daarna zijn er vooral overleggen rondom P&O tussen de portefeuillehouder en het hoofd P&O. Met de komst van de huidige portefeuillehouder zijn er twee soorten overleggen aangaande P&O gekomen: een strategisch overleg over P&O onderwerpen en een operationeel overleg, waarin vooral de uitvoering wordt besproken. Daarnaast zijn er gedurende de gehele onderzoeksperiode ook ad hoc overleggen geweest over belangrijke gebeurtenissen en over de arbeidsgeschillen.

De overleggen rondom P&O zijn nooit vastgelegd. De huidige portefeuillehouder heeft aangegeven zelf wel een lijst van aandachtspunten bij te houden.<sup>84</sup> Hierdoor is er geen goede inzage welke onderwerpen zijn besproken, hoe knelpunten zijn aangepakt en hoe de verschillende partijen hier uitvoer aan hebben gegeven. Hierdoor kunnen er ook geen lessen uit worden getrokken voor de toekomst. Tevens wordt door het niet documenteren van deze overleggen gerisiceerd dat besproken thema's na afloop van het gesprek niet meer worden opgepakt of opgevolgd.

---

<sup>84</sup> Openbaar verhoor Tienke van der Werf



#### **4. Hoe is het P&O beleid vormgegeven gedurende de onderzoeksperiode?**

De vele wijzigingen in de organisatiestructuur en de invulling van de sleutelfuncties zorgden voor veel onrust in de organisatie en vergden veel capaciteit. Dit ging ten koste van andere P&O taken. Mede hierdoor zijn er geruime tijd weinig beleidsdocumenten, nieuwe werkprocessen en regelingen opgesteld. Uit het onderzoek is gebleken dat veel werkprocessen pas na 2009 goed op papier zijn gezet. Hierbij valt te denken aan een goede procesbeschrijving rondom de evaluatiecyclus, maar ook uitgebreidere regelingen rondom pesten en intimidatie op het werk en de betrokkenheid hierbij vanuit vertrouwenspersonen. Er bestaat geen proces met betrekking tot geschillen tussen medewerker en directe leidinggevende. Ook kwam er pas in 2009 voor het eerst een kaderstellend P&O visiedocument.

Hierdoor zijn de precieze doelstellingen en targets rondom P&O minder goed weergegeven. Ook ontbraken hierdoor lange tijd belangrijke zaken als de procedures over hoe te handelen rondom P&O aangelegenheden, zoals bij een arbeidsgeschil. Hierdoor diende men hier meer een eigen invulling aan te geven wanneer problemen ontstonden en konden discrepanties in de afhandeling van escalerende situaties met medewerkers ontstaan.

#### **5. Is de informatievoorziening in de context van arbeidsgeschillen volledig, tijdig en juist geweest?**

Over de *informatievoorziening binnen de ambtelijke organisatie* zijn geen concrete werkprocessen uitgeschreven over de nemen stappen. Over het algemeen gaat een geschil naar de leidinggevende, welke het bespreekt met zijn leidinggevende (voorheen sector directeur, daarna afdelingshoofd), deze communiceert richting de gemeentesecretaris. Op het moment dat er een negatieve beoordeling is gegeven, werd deze aan de P&O afdeling overgemaakt (dus dit is *na* de evaluatie).

De *informatievoorziening richting het college* bij arbeidsgeschillen liep via de gemeentesecretaris richting de portefeuillehouder. Hierover bestonden geen concrete richtlijnen. In de praktijk communiceerde de portefeuillehouder over zwaar geëscaleerde gevallen aan het college wanneer besluitvorming nodig was. Toenmalige wethouders hebben zelf aangegeven tijdens de verhoren dat ze de informatievoorziening voldoende vonden.

De *informatievoorziening van het college richting de raad* over arbeidsgeschillen was beperkt. Het was niet gebruikelijk dat de raad op de hoogte werd gesteld van individuele geschillen. Individuele raadsleden vingen zaken op via informele weg, de formele gremia zijn door de raadsleden beperkt gebruikt om hier op in te gaan. Gedurende de onderzoeksperiode is er enige tijd overleg bij een van de raadsleden thuis tussen diverse fractievoorzitters geweest. Dit stond bekend als het Poelwijkoverleg. Hierbij werd er gesproken over P&O onderwerpen zoals de kosten van externe inhuur bij de gemeente, maar ook werden de arbeidsgeschillen en de berichtgeving hierover door de media in het Poelwijkoverleg besproken. Deze bijeenkomsten door de gemeenteraad werden niet wenselijk geacht, doordat daarvoor andere middelen voorhanden waren, waaronder het in beslotenheid vergaderen.

#### **6. Zijn rode draden te herkennen in het ontstaan en de ontwikkeling van arbeidsgeschillen?**

Binnen de gemeente (bij de getuigen) heerste vooral de gedachte dat de geschillen incidenten zijn, waarin de gemeente niet veel anders heeft kunnen handelen dan is gedaan. Er zijn daardoor weinig lessen getrokken om zaken te verbeteren. Daarnaast viel het op dat de organisatie/het college van burgemeester en wethouders onvoldoende zelf reflecterend vermogen heeft en dat in bijna alle gevallen externe partijen betrokken waren.

De rode draden die de commissie heeft onderscheiden bij de geëscaleerde conflicten zijn in Hoofdstuk III onder 4 noemers teruggebracht:

1. Te weinig preventie van arbeidsgeschillen doordat er te weinig beleid en werkprocessen op papier stonden. Ook is er tot 2011 te weinig dossiervorming geweest, waardoor er veelal externen zijn ingeschakeld om een harde boodschap te brengen over het presteren van medewerkers. Dit heeft tot escalaties en frustraties geleid;
2. Te weinig opschalingsmogelijkheden, waardoor partijen die een de-escalerende rol konden spelen vaak in een laat stadium werden betrokken. Hierbij hadden een aantal conflicten al vergaande vormen aangenomen, waardoor een niet juridische oplossing moeilijker werd;
3. Juridische procedures werkten niet de-escalierend. Er is in de onderzochte dossiers weinig eerste initiatief getoond door de gemeente om er samen uit te komen met de medewerker. Er was geen cultuur om te schikken. Daarnaast zijn er door de gemeente ook geen juridische second opinions aangevraagd om na te gaan of het ingeslagen pad wel het juiste was;
4. P&O verantwoordelijkheden waren onvoldoende geborgd. Dit komt door de rolverdeling van P&O taken en verantwoordelijkheden in de organisatie gedurende de onderzoeksperiode. Zo stond de P&O afdeling veelal aan de zijlijn en heeft deze niet altijd voldoende inbreng gehad. Daarnaast zagen een aantal partijen de uitvoering van P&O als iets waar zij zich (grotendeels) afzijdig van moesten houden en was er bij een aantal collegeleden een desinteresse in het onderwerp, waardoor er minder kritische reflectie is geweest.

#### **7. Wat zijn de effecten geweest van de in het onderzoek vastgestelde problemen?**

De effecten van de vastgestelde problemen zijn in hoofdstuk IV weergegeven:

- De commissie heeft kunnen vaststellen dat verschillende (ex-)medewerkers langdurige emotionele en fysische schade hebben geleden naar aanleiding van de arbeidsgeschillen;
- De financiële uitgaven inzake arbeidsgeschillen bedragen minimaal € 2.8 miljoen, waarvan ongeveer € 500 000 juridische ondersteuning. Geen van de getuigen kon de hoogte van dit bedrag correct inschatten, dit getuigt van onvoldoende bewustzijn (en afweging).
- Daarnaast heeft de negatieve persaandacht de reputatie van de gemeente geschaad.

#### **8. Hoe kan de uitvoering van P&O-verantwoordelijkheden (verder) worden verbeterd?**

In het voorgaande hoofdstuk werden de aanbevelingen geformuleerd, vertrekkende vanuit de best practices op het vlak van P&O beleid: goede communicatie tussen werkgever en werknemer staat centraal, goede positionering van de afdeling P&O met integrale benadering vanuit management en medewerkers, duidelijk geformuleerde verwachtingen, strategisch opleidingsbeleid waarbij de werkgever faciliteert en de medewerker een eigen regierol heeft, goede gesprekkencyclus.

De aanbevelingen zijn er op gericht om de organisatie verder laten door-evolueren tot een lerende organisatie en zo de uitvoering van P&O verantwoordelijkheden te blijven verbeteren:

- Plan: zet duidelijke ambities neer op het vlak van P&O en voorzie de nodige procedures;
- Do: zorg voor de randvoorwaarden om een goede uitvoering van het uitgezette beleid te garanderen, o.a. een beter gepositioneerde P&O afdeling;
- Check: monitor consequenter wat goed gaat en wat beter kan;
- Act: formuleer en documenteer verbeterpunten en maatregelen, betrek de werknemers hierbij en volg de verbeterpunten goed op;
- Borg de verbeteringen.

## VII. CONCLUSIES VAN DE COMMISSIE

De commissie heeft zich in het licht van de onderzoeksvragen verdiept in het handelen van het college van burgemeester en wethouders als bestuursorgaan, de portefeuillehouder als politiek verantwoordelijke en het eerste aanspreekpunt ten aanzien van het onderwerp personeelsbeleid en de gemeenteraad als controlerend bestuursorgaan. Om deze verdiepingsslag een kader te geven heeft de commissie zich de vraag gesteld of de verschillende actoren in het personeelsbeleid voldoende daadkracht hebben vertoond daar waar dit nodig was.

### ***Ten aanzien van het handelen van het college van burgemeester en wethouders***

Uit het onderzoek is gebleken dat de organisatie gedurende een langere tijd niet de stabiliteit heeft genoten die nodig was. Tot op de dag van vandaag heeft de organisatie te kampen met een hoge werkdruk, hetgeen tevens blijkt uit de medewerkerstevredenheidsonderzoeken. De vele organisatieontwikkelingen in een relatief korte tijd en de hoge werkdruk hebben ertoe geleid dat, zoals eerder vastgesteld, het onderwerp personeelsbeleid onderontwikkeld is gebleven en op dat vlak eerst de laatste jaren vooruitgang is geboekt. In dat kader kunnen ook de vele wisselingen binnen het managementteam genoemd worden. Ook bleken de sectorendirecteuren in hoge mate zelfbepalend te zijn. Het voorgaande is onder meer gebleken uit twee brieven die aan het college van burgemeester en wethouders zijn gericht en, zakelijk weergegeven, inhielden dat de werkdruk en de wijzigingen van de organisatie een negatieve invloed hadden op het ambtelijk apparaat.

Daarnaast kunnen de hoge kosten van arbeidsgeschillen genoemd worden. De collegeleden binnen de onderzoeksperiode, zo blijkt uit de openbare verhoren, hebben geen of onvoldoende besef gehad van de hoge kosten van arbeidsgeschillen. De commissie constateert in dat kader dat een kosten analyse en een procesrisico analyse geen onderwerp van gesprek waren binnen de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders. Hoewel het opstellen van een procesrisicoanalyse in omvangrijke dossiers niet eenvoudig van aard is, kan een dergelijke analyse handvatten geven hoe de gemeente zich op dient te stellen in de voorfase van een procedure.

Tijdens de verhoren is gebleken dat collegeleden, niet portefeuillehouders, zich in het verleden ten aanzien van het personeelsbeleid terughoudend opstelden en dat de portefeuillehouder niet altijd tegenspraak dulde. In dat kader heeft de commissie extern advies ingewonnen. De commissie heeft de heer Prof mr. D.J. Elzinga verzocht om een advies ten aanzien van de betekenis en reikwijdte van het collegialiteitsbeginsel, omdat deze niet altijd even helder is. Blijkens het advies kan aan het collegialiteitsbeginsel afbreuk worden gedaan indien collegeleden zich feitelijk zelfstandig gedragen met als gevolg dat de individuele collegeleden meer beleidsruimte krijgen. De burgemeester heeft van de wetgever in dat kader een belangrijke rol en bevoegdheden gekregen om de verdere verzelfstandiging dan de wetgever had beoogd bij de dualisering tegen te gaan. Hoewel onder deze omstandigheden niet gezegd kan worden dat aan het collegialiteitsbeginsel afbreuk is gedaan, ziet de commissie wel kenmerken van gevaar op afbreuk daarvan door onder meer een halsstarrige

portefeuillehouder en terughoudende collegeleden. Daardoor ontstond kennelijk het subjectieve gevoel dat collegeleden gedwongen werden om in te stemmen met de portefeuillehouder.

Naar het oordeel van de commissie heeft het college van burgemeester en wethouders onvoldoende daadkracht getoond om de stabiliteit en robuustheid van de organisatie te waarborgen.

Het handelen van een portefeuillehouder personeelsbeleid heeft, ondanks dat deze geen bestuursorgaan is, in veel opzichten invloed op de organisatie. De rol van de portefeuillehouder is in deze dan ook anders dan die van het college van burgemeester en wethouders. Uit de openbare verhoren en de verkregen informatie uit de besloten verhoren is gebleken dat de houding van de voormalige portefeuillehouder beschreven kan worden als terughoudend en niet daadkrachtig. Deze constatering volgt uit verschillende omstandigheden. Door de commissie is onder meer vastgesteld dat hoewel een voormalige werknemer zich per e-mail tot de portefeuillehouder wendde met een noodkreet deze geen gehoor kreeg van de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris, hetgeen de commissie zorgen baart. Het gebrek aan daadkracht lijkt zich ten dele ook onder de huidige portefeuillehouder te hebben voortgezet. Het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2014 bevatte een aantal stevige aandachtspunten. De commissie heeft niet de overtuiging dat daaraan met voortvarendheid aandacht is geschonken. Het huidig gebrek aan controle op andere onderdelen van het personeelsbeleid baart de commissie eveneens zorgen.

### **Gemeenteraad**

De rol van de gemeenteraad als controlerend orgaan is ten aanzien van het personeelsbeleid terughoudend ten aanzien van individuele gevallen. Echter de gemeenteraad heeft als controlerend orgaan, naast het controleren van het beleid binnen de kaders van de begroting en jaarrekening, de taak om het beleid van het college van burgemeester en wethouders te controleren. Het personeelsbeleid is daar niet op uitgezonderd.

Uit het onderzoek is gebleken dat de fractievoorzitters op enig moment bijeen zijn gekomen in de woning van één van de fractievoorzitters en aldaar hebben gesproken over de voormalige gemeentesecretaris en de interne organisatie, het zogenoemde Poelwijkoverleg. Voor deze opzet is destijds gekozen zodat het onderwerp personeelsbeleid niet als een politiek onderwerp werd besproken. De inhoud van deze bijeenkomst(en) is de commissie grotendeels onbekend en gebleken is dat een reconstructie niet mogelijk is. In dat kader merkt de commissie het volgende op. Het houden van dergelijke bijeenkomsten bij één van de fractievoorzitters thuis is niet wenselijk. Een dergelijke informele bijeenkomst heeft geen status en er is geen sprake van (formele) vastlegging van wat is besproken. Dit kan verwarring oproepen. In zijn algemeenheid zijn er, ook buiten de openbare vergaderingen van de raad en commissies om, voldoende ingerichte overlegstructuren om dit soort zaken te bespreken. Hierbij valt te denken aan een presidium, seniorenconvent en besloten raadsvergaderingen.

Van de gemeenteraad had verwacht mogen worden dat hij ten aanzien van de hoge kosten en de vele wisselingen binnen het managementteam zich daadkrachtiger had opgesteld in het kader van de controlerende taak. De rol die de raad in het verleden heeft ingenomen, lijkt veroorzaakt te zijn door een beperkte taakopvatting aangaande het personeelsbeleid. Ondanks dat het personeelsbeleid de

bevoegdheid van het college is, staat het de raad echter wel vrij in zijn controlerende hoedanigheid nadere politieke kaders te stellen voor controle, verantwoording en zonodig bijsturing. Anderzijds past de raad of individuele raadsleden ook terughoudendheid als het gaat om hun rol bij individuele arbeidsgeschillen.

### **Slotwoord**

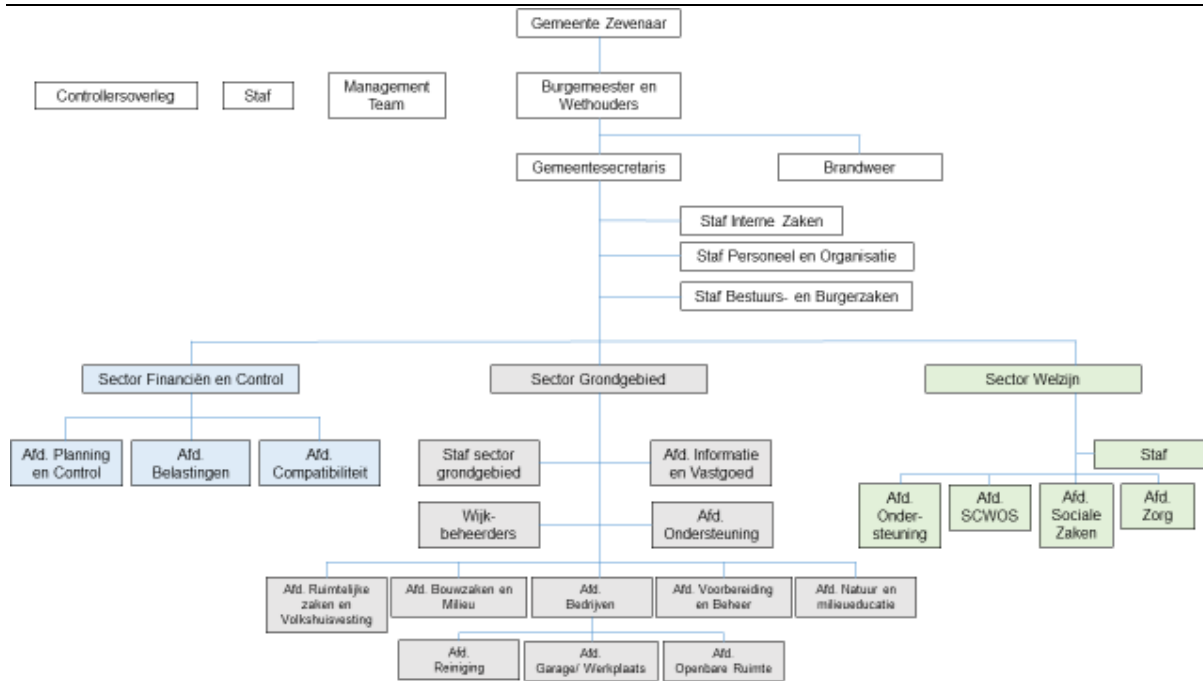
De afgelopen 16 maanden heeft de commissie gewerkt aan de totstandkoming van dit rapport. Veel onderzoek is gedaan naar aangeleverde stukken en velen zijn gesproken en gehoord. De commissie heeft daarbij ervaren dat de beëindiging van de arbeidsrelatie bij veel oud-medewerkers diepe wonden heeft geslagen. Vooral de wijze waarop heeft deze oud-medewerkers diep gegriefd. Ofschoon de commissie meent te kunnen vaststellen dat er zeker verbeteringen in gang zijn gezet, lijkt het besef bij huidig bestuur en ambtelijke top over deze pijnlijke fase en de gevolgen daarvan voor medewerkers nog onvoldoende doorgedrongen. De commissie betreurt het dat ook vandaag de dag nog nauwelijks serieuze excuses zijn aangeboden en desgevraagd ook nog weinig lering lijkt te zijn getrokken. De commissie hoopt dat dit rapport een eerste aanzet daartoe is.

De commissie dankt al diegenen die medewerking hebben verleend aan dit onderzoek, in bijzonder ook die personen voor wie dat buitengewoon pijnlijk is gebleken.

## VIII. BIJLAGES

VIII.1. BIJLAGE 1 – ORGANOGGRAMMEN GEMEENTE ZEVENAAR

Figuur 7: Organogram gemeente Zevenaar 1999 (sectorenmodel)

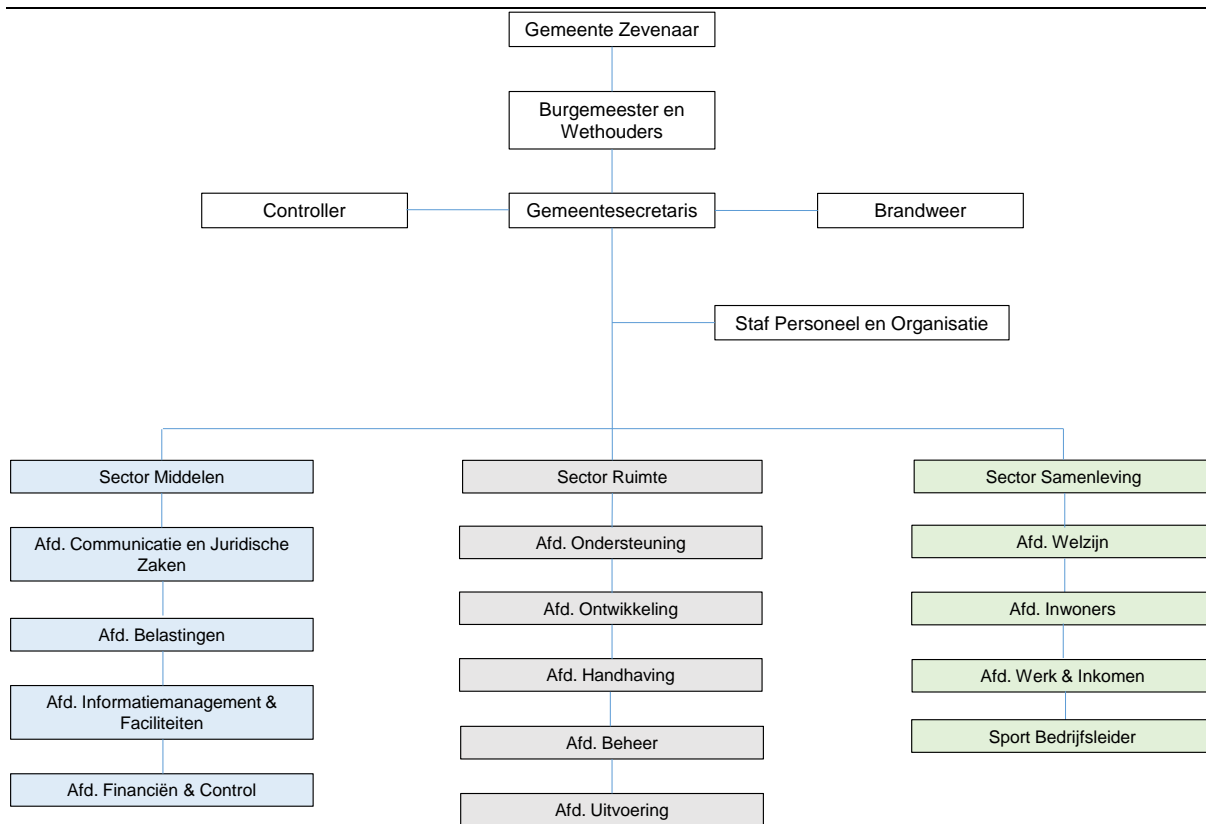


Bron: Policy Research Corporation op basis van gemeente Zevenaar, System Development Work Bench, 13 januari 2000



## Bijlages

**Figuur 8: Organogram gemeente Zevenaar 2005 – 2009 (sectorenmodel)**



Bron: Policy Research Corporation op basis van, intern document opgesteld door SO-PenO/SD, 19 december 2013

## Bijlages

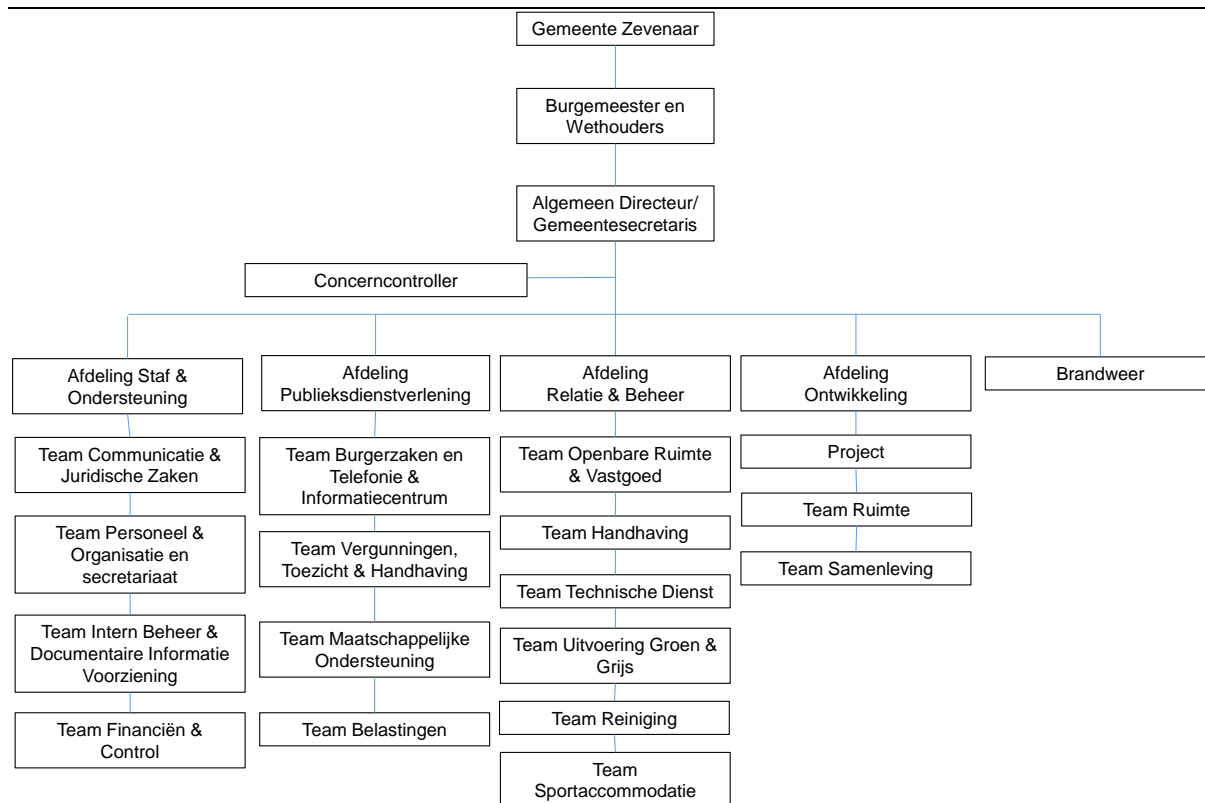
**Figuur 9: Organogram gemeente Zevenaar 2009 (directiemodel)**



Bron: Policy Research Corporation op basis van het Directiestatuut 2009 van de gemeente Zevenaar, p. 4 en intern document opgesteld door SO-PENO/SD, 19 december 2013

## Bijlages

**Figuur 10: Organogram gemeente Zevenaar per 2013**



Bron: Policy Research Corporation op basis van gemeente Zevenaar, Intern document SenO/PenO-S/SD/30-07-2014

## VIII.2. BIJLAGE 2 – ADVIES STIBABO RONDOM COLLEGIAAL BESTUUR

### **Stibabo, Advies gemeenteraad Zevenaar inzake bevoegdheidsverdeling college van B&W en gemeenteraad, 2017**

Inleiding Op 11 oktober 2015 heeft StiBaBo de gemeenteraad van Zevenaar geadviseerd over het, toentertijd door de raad van Zevenaar geuite voornemen, nader onderzoek te doen naar het door het college van B&W gevoerde P&O beleid. Aanleiding daarvoor was een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, waarin werd geoordeeld dat de gemeente Zevenaar tekort was geschoten in haar zorgplicht op dit punt. Het advies van StiBaBo had vooral betrekking op de vorm waarin een eventueel raadsonderzoek zou kunnen plaatsvinden. In het advies kwam onder meer aan de orde de betekenis en verdere inrichting van een mogelijke raadsenquête. Op 21 oktober 2015 heeft de raad van Zevenaar bij motie uitgesproken ten behoeve van het onderzoek een commissie ex art.155a Gemeentewet in te stellen. Op 26 januari 2016 besloot de raad van Zevenaar een commissie op te dragen ter zake een raadsonderzoek voor te bereiden. Dit raadsonderzoek is nu gaande. In verband hiermee heeft de griffier van de gemeente Zevenaar StiBaBo gevraagd een tweetal met elkaar samenhangende vraagstukken te verhelderen.

#### Gestelde vragen

De aan ons voorgelegde vragen zijn: 1 Wat is de positie van de gemeenteraad ten aanzien van uitoefening van taken en bevoegdheden van het college en kan de raad op die terreinen het college controleren dan wel vooraf kaders stellen? 2 Wat is de betekenis van het begrip ‘collegiaal bestuur’ voor de individuele verantwoordelijkheid van leden van het college van B&W? Wij zullen de aan ons gestelde vragen hieronder van een antwoord voorzien.

Het advies van 11 oktober 2015 Zoals gezegd hebben wij op 11 oktober 2015 een advies verstrekt aan de gemeente Zevenaar. In dat advies kwam de kwestie rondom de bevoegdheidsverdeling al even aan de orde. Zie hiervoor deze passage: ‘Een eerste punt van aandacht in ons advies is de verhouding tussen gemeenteraden en colleges van B&W. Sinds de dualisering in 2002 is hiervoor veel aandacht. Dat heeft alles te maken met de ‘knip’ in positie en bevoegdheid die sedertdien tussen raad en college bestaat. Juist dit gegeven zorgt nogal eens voor verwarring en onhelderheid. In dit verband is het van belang vast te stellen dat colleges van B&W inderdaad over eigen bevoegdheden beschikken waarin de raad niet kan treden. Dat wil zeggen de raad kan deze bevoegdheden niet zelf uitoefenen, maar houdt wel zicht op de wijze waarop het college dat doet. Dat laatste doet de raad onder meer via een veronderstelde rol als kadersteller in algemene zin, als orgaan dat uiteindelijk de begroting vaststelt en door het college ter verantwoording te roepen via de inlichtingenplicht ex art 169 lid 1. De Gemeentewet voorziet de raden daarnaast van een aantal specifieke onderzoeksinstrumenten. Ondanks de genoemde ‘knip’ in de bevoegdheden staat evenwel ook buiten kijf dat de gemeenteraad ‘aan het hoofd van de gemeente’ staat. Het is aldus het belangrijkste orgaan binnen de gemeente. In onze ogen leidt dit tot de vaststelling dat in uw geval het college terecht aangeeft dat het personeelsbeleid tot zijn bevoegdheid behoort en dat het zich daarom ook terecht zorgen maakt over een goed werkgeversklimaat. Maar dat betekent niet dat de raad voor dit vraagstuk de ogen moet sluiten en afhankelijk is van informatie die de raad daarover krijgt van het college. Integendeel, de raad mag ook ‘actief’ op zoek naar informatie over dit thema. Het is dan ook onjuist, zoals het college in het genoemde

memo van de wethouder lijkt te doen, om onder verwijzing naar de verantwoordings- en inlichtingenplicht de raad een rol in deze te ontzeggen, dan wel de raad beperkingen op te leggen.'

### Beantwoording van vraag 1

Uit het advies van 11 oktober 2015 blijkt reeds duidelijk dat de Gemeentewet sedert de invoering van de zogeheten dualisering een uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen bevoegdheden van het college en van de gemeenteraad. Collegebevoegdheden kunnen niet worden uitgeoefend door de raad, noch door het college aan de raad worden overgedragen. Over dit beginsel, of zoals wij dat in ons advies destijds noemden 'deze knip' bestaat geen discussie. Dat betekent in de onderhavige casus dat het college van B&W van Zevenaar inderdaad belast is met het personeelsbeleid in de brede zin van het woord, en derhalve ter zake besluiten neemt die hiermee samenhangen dan wel daaruit voortvloeien.

Het college benoemt en ontslaat de ambtenaren en draagt zorg voor de gemeentelijke organisatie. Zie hiervoor art. 160 lid 1 sub c en d Gemeentewet. De raad kan deze onderwerpen niet 'naar zich toe halen'. Maar dat betekent evenwel niet dat de raad op deze terreinen geen positie heeft. De gemeentewet bepaalt in art. 169 lid 1 immers het volgende: 'Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur'. In de bepalingen onder lid 2 en 3 is vervolgens een inlichtingenplicht van het college jegens de raad verankerd.

Met deze bepalingen is ons inziens het kader grotendeels helder. Ook over de wijze waarop het college zijn eigen bevoegdheden als genoemd in art. 160 Gemeentewet uitoefent, draagt het college jegens de raad verantwoordelijkheid. Met andere woorden de gemeenteraad heeft hiermee wel degelijk de mogelijkheid het door het college van B&W gevoerde P&O beleid te controleren. Het college moet de raad daartoe ook informatie verschaffen. In aanvulling hierop kan nog worden opgemerkt dat de bevoegdheid van het college om het P&O beleid verder in te richten en vorm te geven ook langs andere wegen wordt ingekaderd. Dit beleid en de uitwerking daarvan heeft ongetwijfeld budgettaire gevolgen. En dat raakt onmiddellijk aan het begrotingsrecht van de gemeenteraad. Hierin ligt uiteraard een belangrijke kaderstellende bevoegdheid van de raad. De raad kan bepalen welke financiële ruimte het college op dit punt heeft. De raad kan door middel van zijn betrokkenheid bij de vaststelling van de jaarrekening ook controleren of het college in dit opzicht juist handelt. En tenslotte laat ook de door de gemeenteraad van Zevenaar ingestelde raadsenquête zien dat de raad in de breedste zin van het woord het optreden van het college op dit terrein kan beoordelen. De conclusie moet derhalve zijn dat de uitoefening van bevoegdheden van het college van B&W op volkomen legitieme wijze voorwerp van controle door de gemeenteraad kunnen zijn.

Een specifiek onderdeel van de vraag is of de raad in het kader van de algemene verantwoordingsplicht van het college of in het kader van het begrotingsrecht ook in rechte gemachtigd is om het college uitgangspunten, richtlijnen, kaders dan wel andere inhoudelijke normen mee te geven, waar het college bij de uitoefening van zijn bevoegdheid rekening mee moet of kan houden. Deze vraag is iets minder eenduidig te beantwoorden dan de boven aangeduide onderdelen.

De gemeenteraad is het hoofd van de gemeente en in die hoedanigheid staat het de raad vrij om bij motie of in andere vorm aan het college te laten weten wat zijn uitgangspunten zijn en welke criteria de

raad wenst aan te houden bij de uitoefening van zijn controlerende taak. Zoals bijvoorbeeld ook een collegeprogramma richtsnoeren bevat voor de handelwijze van het college, zo kan ook tijdens de zittingsperiode de raad nadere uitgangspunten en richtsnoeren formuleren, zodat het college weet waar de raad op zal letten bij de controle en beoordeling van het collegebeleid. Zoals er ook geen rechtsvorm voorhanden is voor het collegeprogramma, zo bestaat een dergelijke rechtsvorm ook niet voor nadere (politieke) kaderstelling tijdens de zittingsperiode van de raad. De grens van deze kaderstellende activiteit ligt in de wettelijke onmogelijkheid van de raad om een collegebevoegdheid dwingend in te kaderen dan wel over te nemen. De bovengenoemde, meer politiek georiënteerde kaderstelling heeft in die zin een vrijblijvend karakter. En wel in die zin dat de raad niet gerechtigd is om bijvoorbeeld door besluiten dan wel regels de uitoefening van de collegebevoegdheid dwingend in te vullen of in te kaderen. Een politiek georiënteerd beleidskader voor controle en verantwoording kan dus wel – ook op het punt van het personeelsbeleid -; een beleidskader voor het personeelsbeleid dat door de raad wordt neergelegd in bijvoorbeeld een gemeentelijke verordening is in strijd met de wet.

### Beantwoording van vraag 2

De Gemeentewet gaat uit van een stelsel van ‘collegiaal bestuur’. Anders gezegd, het college van B&W is het orgaan dat besluiten neemt en niet de afzonderlijke leden van dat college. Voor de burgemeester bestaat hierop een uitzondering namelijk voor zover hij de door (Gemeente)wet eigen, aan hem toebedeelde, bevoegdheden uitoefent. Dit collegialiteitsbeginsel komt in de eerst plaats tot uitdrukking in art. 6 van de Gemeentewet waar de gemeentelijke organen worden genoemd: de raad, het college en de burgemeester.

Anders dan bijvoorbeeld de minister op het nationale niveau is de wethouder geen afzonderlijk bestuursorgaan en de burgemeester ook niet als lid van het college. In het collegiale nationale verband kan de minister derhalve besluiten nemen, voor de wethouder en de burgemeester als lid van het college is die individuele besluitbevoegdheid afwezig.

Een volgend aanknopingspunt is het stelsel van de verantwoordingsplicht, zoals beschreven in de artikelen 161 en 171 Gemeentewet. De leden van het college zijn voor de collegiale besluiten gezamenlijk en individueel verantwoordelijk. Er is derhalve een verantwoordingsplicht voor het door het college gevoerde bestuur, maar niet voor besluiten van de wethouders en voor besluiten van de burgemeester als lid van het college en wel om de eenvoudige reden dat die besluiten niet mogelijk zijn.

Deze uitgangspunten staan er niet aan in de weg dat individuele leden van het college zogeheten portefeuilles krijgen toebedeeld. Het beleidsterrein P&O kan er daarvan een zijn. Toegepast op de onderhavige situatie in Zevenaar betekent dit derhalve dat het gevoerde personeelsbeleid een aangelegenheid en bevoegdheid is van het voltallige college. Zoals wij zojuist hebben beschreven dragen alle leden van het college hiervoor verantwoordelijkheid, ongeacht of dit betreffende onderdeel tot hun portefeuille behoort of behoorde. De mate waarin in de boezem van het college bepaalde onderwerpen aan de orde zijn gesteld, noch het niveau van belangstelling van individuele wethouders voor de beleidsonderdelen in de portefeuille van collega's doet aan dit fundamentele beginsel van het lokaal bestuur enige afbreuk. Wij hebben begrepen dat in gesprekken met (voormalige) bestuurders van de gemeente Zevenaar is gebleken dat het P&O beleid niet voortdurend in volle omvang de

bestuurlijke tafel van het college heeft bereikt, dan wel dat individuele leden van het college dit beleidsterrein als minder relevant en indringend hebben beleefd. Hierover merken wij op dat dergelijke situaties in de bestuurlijke praktijk zich ongetwijfeld zullen voordoen. In hoeverre bepaalde thema's indringend worden besproken door het college van B&W is echter veeleer het resultaat van een heersende politieke cultuur dan van het aanwezige wettelijke kader.

Vervolgens komt het in vele gemeenten voor dat wethouders elkaar enige ruimte gunnen. En dit vaak vanuit de verwachting dat de ruimte die je aan de anderen geeft ook voor jezelf ruimte schept om politiek-bestuurlijk te opereren. De mate waarin dit gebeurt, heeft uiteraard gevolgen voor de collegiale besluitvorming. Maar ook hier geldt dat een dergelijke omgangscultuur geen enkele invloed kan of mag hebben op de formele posities, met name in de richting van de gemeenteraad. Voor de gemeenteraad zijn alle leden van het college altijd aanspreekbaar op alle collegebesluiten. Weliswaar wordt vaak een primaire politieke verantwoordelijkheid aangehouden voor de portefeuillehouder. In geen enkele positie kunnen andere wethouders zich echter verschuilen achter deze primaire verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder.

### **Aanvullingen advies Zevenaar inzake raadsenquête personeelsbeleid**

Prof mr D.J.Elzinga

Naar aanleiding van ons advies zijn vanuit de onderzoekscommissie nog enkele nadere vragen gesteld. Deze aanvullingen kunnen als annex aan het eerdere advies worden gehecht.

De eerste vraag betreft de mogelijkheden voor de gemeenteraad om beleidsaanwijzingen of inkadering van het personeelsbeleid te verzorgen. Aangegeven werd dat het de raad niet vrij staat om de collegebevoegdheid naar zich toe te trekken. Dat betekent dat iedere inkadering die een dwingend karakter heeft en is gegoten in een sluitende juridische figuur – zoals bijvoorbeeld een verordening – uit den boze is. Maar het staat de raad wel vrij om zienswijzen te geven, om een motie aan te nemen inzake concrete punten of uitgangspunten en ook kan de raad het college vragen om een beleidsnotitie te maken waarin de uitgangspunten van het personeelsbeleid worden verwoord. Bij de bespreking van een dergelijke notitie kan de raad aanvullingen laten opnemen. De raad heeft dan ten behoeve van de controle van het collegebeleid het personeelsbeleid ingekaderd. Bij de beoordeling van de uitvoering van het beleid is dan een inhoudelijk raamwerk aanwezig aan de hand waarvan de raad kan controleren en bijsturen. Het staat het college vervolgens vrij om zich wel of niet aan dat kader te houden, maar als het college dat niet doet, is uiteraard de kans veel groter dat de raad het college ter verantwoording roept, met alle eventuele gevolgen van dien. Met andere woorden: inhoudelijke inkadering langs verschillende wegen is toegestaan, overname van de bevoegdheid niet.

Een volgende nadere vraag betreft de precieze betekenis van het collegialiteitsbeginsel. Bij die vraag wordt verwezen naar enkele opmerkingen in de Memorie van Toelichting bij de Gemeentewet. Al sinds jaar en dag is er sprake van een zekere verzelfstandiging van het wethoudersambt, onder meer veroorzaakt door de sterke toename van het aantal gemeentelijke taken. Een zekere bestuurlijke specialisatie is ook in collegeverband dringend noodzakelijk omdat de andere wethouders niet alle

aspecten van bepaalde beleidsterreinen kunnen overzien. De wetgever heeft er echter uitdrukkelijk voor gekozen om de wethouder niet te zien als afzonderlijk bestuursorgaan, want dat zou tot een verdere verkokering van het collegebeleid hebben geleid en ook heeft de wetgever uitdrukkelijk als uitgangspunt genomen dat de politieke verantwoordelijkheid een sterk collegiaal karakter moet blijven dragen. Dit laatste betekent dat wethouders zich niet kunnen verschuilen achter de portefeuilleverdeling. Uiteraard is er een primaire verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder voor het beleid dat het college binnen zijn of haar bereik voert, maar dat alles onverminderd de medeverantwoordelijkheid van de andere wethouders en de burgemeester als lid van het college. Hierbij speelt tevens een belangrijke rol dat het beginsel van verwijtbaarheid in het systeem van politieke verantwoordelijkheid geen enkele rol mag spelen. Ook al hebben de andere collegeleden geen kennis gedragen van de besluiten die vanuit andere portefeuilles worden aangedragen, dan nog is dat gebrek aan kennis of wetenschap voor de medeverantwoordelijkheid van de andere collegeleden van geen enkele betekenis. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt derhalve geen enkele rol en ook daarom is het voor de andere collegeleden van betekenis om globaal te volgen wat er binnen het collegeverband gebeurt en wel vanwege hun altijd aanwezige medeverantwoordelijkheid. Dat uitgangspunt levert een belangrijke bijdrage aan het systeem van collegiale besluitvorming.

Omdat de feitelijk verzelfstandiging van de collegeleden verdere afbreuk kan doen aan de betekenis van het collegialiteitsbeginsel heeft de wetgever tevens besloten om bij de dualisering een nadere veiligheidsklep in te voeren en wel een bevoegdheid aan de burgemeester gegeven ter bewaking van de eenheid van bestuur en het collegiale beleid. Immers hoe meer punten van de college-agenda verdwijnen, des te groter de ruimte van de portefeuillehouder wordt. Nu de wet voorschrijft dat alle besluiten collegebesluiten zijn, moet de burgemeester er speciaal op letten dat een en ander in enige vorm het collegeberaad passeert, althans zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat de andere collegeleden zich niet kunnen verschuilen achter het feit dat bepaalde aangelegenheden niet in dat beraad aan de orde zijn geweest. Met andere woorden: vanwege politieke doelmatigheidsredenen is portefeuilleverdeling en een zekere zelfstandigheid van de collegeleden heel goed te combineren met collegialiteit en homogeniteit van bestuur. De wetgever heeft zich derhalve ingespannen om een consistent stelsel van besluitvorming en verantwoordelijkheid in het leven te roepen.



### VIII.3. BIJLAGE 3 – OVERZICHT VAN DE INTERVIEWS

Figuur 11: Overzicht interviews

Datum	Persoon	Functie
19 augustus 2016	Dhr. P. Kemperman	Voormalig medewerker gemeente
	Dhr. mr. S.J.M. van Hezewijk	Voormalig medewerker gemeente
7 september 2016	Dhr. F. Jansen	Voormalig medewerker gemeente
	Dhr. M.F. Bak	Afdelingshoofd Staf & Ondersteuning
	Dhr. E. Polman	Voorzitter Ondernemingsraad gemeente
	Dhr. P. Freriks	Raadslid
19 september 2016	Dhr. P. Donker	Voormalig raadslid
	Mw. R. Bloemberg	Voormalig raadslid
	Dhr. E.J. van de Berg	Voormalig juridisch adviseur P&O
30 september 2016	Mw. E. Geltink	Adviseur P&O en Teamleider P&O secretariaat
	Mw. T. Wassink	Teamleider Communicatie en juridische zaken
	Dhr. F. Weijens	Voormalig sectordirecteur Middelen
14 oktober 2016	Dhr. R. Wicherson	Voormalig sectordirecteur Ruimte
	Mw. S.J.W.M. In 't Hout	Voormalig hoofd P&O
	Mw. R. Peters	Voormalig medewerker gemeente
	Mw. T. Koenen	Voormalig medewerker gemeente
1 november 2016	Dhr. H. van Bergem	Voormalig stafhoofd Informatisering en Facilitaire Zaken
	Dhr. E.J. Krosse	Voormalig medewerker gemeente
	Dhr. H. van der Wal	Voormalig stafhoofd Bestuurs en Organisatie Ondersteuning

Bron: Policy Research Corporation

## VIII.4. BIJLAGE 4 – OVERZICHT VAN DE VERHOREN

Figuur 12: Overzicht besloten verhoren

Datum	Persoon	Functie
25 november 2016	Mw. J.G. van Norel	Wethouder
	Mw. T. van der Werf	Wethouder/ portefeuillehouder P&O
30 november 2016	Dhr. mr. S.J.M. van Hezewijk	Voormalig medewerker gemeente
	Dhr. H.N.G. Wiendels	Voormalig wethouder
7 december 2016	Mw. S.J.W.M. In 't Hout	Voormalig hoofd P&O
	Dhr. F. Weijens	Voormalig sectordirecteur Middelen
	Dhr. H. Wullings	Extern adviseur
9 december 2016	Dhr. R. Wicherson	Voormalig sectordirecteur Ruimte
	Mw. mr. S.E.G. Wiersma	Gemeentesecretaris
14 december 2016	Dhr. drs. A.W.G.J. van Kessel	Voormalig gemeentesecretaris
	Dhr. drs. J.A. de Ruiter	Voormalig burgemeester/ voormalig portefeuillehouder P&O
	Dhr. W.C.M. Bless	Voormalig wethouder
25 januari 2017	Dhr. G.J.M. Nijland	Voormalig wethouder
	Dhr. M.F. Bak	Afdelingshoofd Staf & Ondersteuning
	Mw. C.M. Spruijt	Voormalig medewerker gemeente

Bron: Policy Research Corporation

**Figuur 13: Overzicht openbare verhoren**

Datum	Persoon	Functie
21 februari 2017	Dhr. M.F. Bak	Afdelingshoofd Staf & Ondersteuning
	Dhr. R. Wicherson	Voormalig sectordirecteur Ruimte
	Dhr. mr. S.J.M. van Hezewijk	Voormalig medewerker gemeente
1 maart 2017	Dhr. W.C.M. Bless	Voormalig wethouder
	Dhr. H.N.G. Wiendels	Voormalig wethouder
	Mw. T. van der Werf	Wethouder/ portefeuillehouder P&O
9 maart 2017	Mw. S.J.W.M. In 't Hout	Voormalig hoofd P&O
15 maart 2017	Dhr. drs. A.W.G.J. van Kessel	Voormalig gemeentesecretaris
	Mw. mr. S.E.G. Wiersma	Gemeentesecretaris
	Dhr. drs. J.A. de Ruiten	Voormalig burgemeester/ voormalig portefeuillehouder P&O
23 maart 2017	Mw. C.M. Spruijt	Voormalig medewerker gemeente
	Mw. J.G. van Norel	Wethouder
	Dhr. G.J.M. Nijland	Voormalig wethouder

Bron: Policy Research Corporation