

BIJLAGE 2 - BESTUURLIJKE REACTIE OP CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Deze bijlage bevat onze reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer, zoals verwoord in het conceptrapport naar de casus SSC-ZL en de emailkwestie.

Algemene opmerkingen

Voorafgaand aan onze reactie op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen hebben wij een aantal algemene opmerkingen.

Opmerkingen vanuit medewerkers en medezeggenschap

We hebben in uw conceptrapport diverse malen moeten lezen dat wij opmerkingen vanuit medewerkers en medezeggenschap zouden negeren of niet serieus zouden nemen. U gaat hiermee helaas voorbij aan het feit dat meerdere malen in het doorlopen proces door of namens ons uitgebreid op deze punten is ingegaan. Ook dat een aantal relevante zorgen vanuit de medezeggenschap door ons vertaald zijn in een ruim aanbod in de sfeer van arbeidsvoorwaarden, wordt buiten beschouwing gelaten. Wij betreuren het dat daardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat het ten onrechte niet overnemen van opmerkingen consequent uitgelegd lijkt te worden als het negeren of niet serieus nemen daarvan; naast het risico dat het rapport ook nog eens als onvolledig en eenzijdig zou kunnen worden bestempeld. Dit zien wij nadrukkelijk als ongewenst, zeker in zo'n majeur, complex en gevoelig dossier.

Traject van drie steden

Daarnaast geeft u er onvoldoende blijk van dat dit een traject van drie steden is geweest, en dus niet een uitsluitend Maastrichts dossier, waarin voortdurend de majeure besluiten in gezamenlijkheid zijn genomen door drie colleges, in samenspraak met ieders medezeggenschap en ieders raad. Door de hiermee samenhangende dynamiek volledig buiten beschouwing te laten loopt uw aanpak het risico bestempeld te worden als onvolledig. Ook dit zouden wij betreuren.

Bestuurlijk rapport, paragraaf 5.6, second opinion

Hier en in hoofdstuk 13 van uw onderzoeksrapport staat: 'Na overleg met de burgemeester besluit de gemeentesecretaris, op 21 december 2018, om een second opinion te vragen bij een andere extern juridisch adviseur, in casu bij de landsadvocaat.' Dat is niet correct. De burgemeester is door de gemeentesecretaris niet geconsulteerd voorafgaand aan inwinnen van second opinion. Zie de tijdlijnen, zoals op 3 februari 2019 aangeboden aan de raad.

Bestuurlijk rapport, hoofdstuk 6 Reflectie

Hier staat: 'Het dagelijks bestuur van de OR confronteerde de gemeentesecretaris en de burgemeester met de conceptnotulen.' Dit is niet juist. Op 12 april zijn de concept-notulen aan de burgemeester getoond door twee vakbondsbestuurders, niet door het DB OR. In paragraaf 5.3 van het rapport staat dit wel goed verwoord.

RKM-conclusie en aanbeveling 1

RKM-conclusie:

Het basisidee om door middel van samenwerking kosten te besparen, de kwaliteit te vergroten en de kwetsbaarheid te verminderen, is onomstreden. Van basisidee naar uitvoering vergt een aantal stappen die in dit traject niet goed zijn gezet. Allereerst was de kwaliteit van de initiële businesscase onvoldoende om daar een principebesluit tot samenwerking op te baseren. Ook was het verdienmodel voor een SSC-ZL onduidelijk. De uitgangssituatie bij de drie gemeenten en daarbinnen bij de drie sectoren, was verschillend. Dan is een doordacht traject hoe deze verschillen systematisch worden verkleind extra noodzakelijk. Maar dit overtuigende en samenbindende implementatieplan ontbrak.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om bij majeure besluiten voor een deugdelijke onderbouwing te zorgen waarin de bestuurlijke, financiële- en organisatorische implicaties inzichtelijk zijn en waarbij oog is voor de mitigatie van de risico's. Besef dat de wereld verandert en borg een periodieke herijking van de besluitvorming. Maak daarbij gebruik van logische reflectiemomenten.

Reactie college:

Wij onderschrijven uw aanbeveling. Van uw op onderdelen te stellige conclusie nemen wij kennis.

RKM-conclusie en aanbeveling 2

RKM-conclusie:

De raad is in het traject beperkt betrokken geweest. Er is, anders dan het college meldde, ook geen sprake geweest van een "unaniem raadsbesluit" tot oprichting van het SSC-ZL, maar van een "geen bezwaar" van de zijde van de raad. De raad heeft 'slechts' toestemming gegeven aan het college tot oprichting van het SSC-ZL. Een toestemming die slechts in zeer uitzonderlijke gevallen geweigerd kan worden. Een unaniem raadsbesluit heeft een andere connotatie. Het was een hamerstuk dat zonder discussie werd aangenomen.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om in de toekomst de raad de gelegenheid te bieden om aan de hand van een integraal raadsvoorstel met meerdere varianten, een expliciet besluit te laten nemen. Het uitspreken van "geen bezwaar" kan eventueel gemotiveerd gepresenteerd worden als één van de varianten. Zoals de rekenkamer heeft aanbevolen in haar rapport 'De kwaliteit van de raadsvoorstellen' zouden de rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven' beter benut moeten worden, zeker bij een raadsvoorstel waarbij het gaat om het inrichten van een gemeenschappelijke regeling. Juist in die startfase moet de raad haar bevoegdheden serieus kunnen uitoefenen. De raad kan hier ook zelf pro-actiever naar te vragen.

Reactie college:

In lijn met onze eerdere reactie op het door u genoemde rapport over de kwaliteit van raadsvoorstellen onderschrijven wij uw aanbeveling in algemene zin. De rol en de beperktere betrokkenheid van de raad ten aanzien van het aangaan van ambtelijke samenwerking vloeit voort uit artikel 160 lid 1 Gemeentewet, die stelt dat dat het college bevoegd is inzake de inrichting van de organisatie. We zien het als een stevige omissie dat uw Rekenkamer in het conceptrapport deze belangrijke bevoegdheidsverdeling tussen raad en college ten aanzien van de inrichting van de ambtelijke organisatie onbesproken laat, ondanks dat hierop eerder al nadrukkelijk is gewezen (zie bijlage 2). Genoemde bevoegdheidsverdeling laat onverlet dat de raad in het kader van de actieve informatieplicht van het college direct vanaf de start van het initiatief tot SSC-vorming (zomer 2011) hierover is geïnformeerd, te beginnen met de begroting 2012. Op het moment dat in het SSC-traject door de vier initiatiefnemers gekozen werd voor de bedrijfsvoeringsorganisatie zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen als juridische vorm is, conform artikel 1 lid 2 van genoemde Wgr, de raad hierover om een besluit gevraagd. Dit besluit is, na voorbereidende bespreking in een commissievergadering, in de raadsvergadering unaniem genomen. Dat dit bij hamerslag gebeurde doet daaraan niets af. Uw redenering dat een besluit bij hamerslag niet als een unaniem besluit mag worden gezien is opmerkelijk en doet afbreuk aan de betekenis van raadsbesluiten. Deze moeten wij daarom met klem tegenspreken.

RKM-conclusie en aanbeveling 3

RKM-conclusie:

Het rapport van Deloitte van 19 augustus 2019 was kritisch over de eerdere businesscases en had het college (en de raad) de gelegenheid kunnen bieden om te komen tot een fundamentele heroverweging. Deze fundamentele heroverweging heeft toen niet plaatsgevonden. Vooral omdat het college van B&W dit kritische rapport niet als zodanig las, maar er een bevestiging in zag van haar eigen ingezette lijn, die hier en daar aanpassing behoefde. Dit sluit aan bij de eerdere waarneming van de rekenkamer dat in deze casus kritische signalen van de omgeving onvoldoende werden meegewogen door het college. Er leek eerder sprake van een zekere bias: goed nieuws vormt een bevestiging; kritisch nieuws wordt positief geframed (zoals bijvoorbeeld rapport Deloitte, en de interpretatie van de uitspraak van de rechter van 17 september 2019).

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om meer ontvankelijk te zijn voor kritische signalen.

Reactie college:

Uiteraard onderschrijven we het belang om ontvankelijk te zijn voor kritische signalen. Wij nemen kennis van uw deels op veronderstellingen gebaseerde conclusie en herkennen ons niet in de door u veronderstelde bias, onder verwijzing naar onze eerder geformuleerde algemene opmerkingen. Daarnaast lijkt u ook het rapport van Deloitte eenzijdig uit te leggen, hetgeen wij zouden betreuren.

RKM-conclusie en aanbeveling 4RKM-conclusie:

In feite is eerst gekozen voor samenvoeging en vervolgens voor afstemming en integratie van processen. De omgekeerde volgorde had wellicht de complexiteit van de samenvoeging eerder aan het licht gebracht.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is bij volgende studies naar samenwerkingsmogelijkheden de te kiezen volgorde goed af te wegen.

Reactie college:

Uiteraard is het van belang bij samenwerkingsmogelijkheden de volgorde van processtappen goed af te wegen. We zijn het met de Rekenkamer eens dat een andere volgorde overigens geen garantie was geweest op het eerder aan het licht komen van de complexiteit van de samenvoeging.

RKM-conclusie en aanbeveling 5RKM-conclusie:

Bij de uitwerking is in Maastricht in de praktijk het conflictmodel dominant geweest. Deels is dit wellicht toe te schrijven aan de in aanvang slecht doordachte businesscase, waar door medewerkers ook op gewezen werd. Dit signaal werd feitelijk genegeerd en deze wederzijdse wetenschap zette de verhoudingen onder spanning. Medewerkers zijn vervolgens beperkt meegenomen in het samenwerkingstraject. Verbetersuggesties en randvoorwaarden die door de OR werden aangedragen, zijn de facto genegeerd met als argument dat deze niet pasten binnen de kaders van de adviesaanvraag. Het SSC-ZL werd daarmee vrijwel exclusief een initiatief "van boven" dat moest worden doorgevoerd. En op onderdelen via de rechter beslecht.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is in de toekomst – ook uit oogpunt van doeltreffendheid – meer rekening te houden met het draagvlak bij medewerkers. Heb oor en oog voor tegengeluiden en zet tijdig het instrument van een second opinion in.

Reactie college:

Het belang van draagvlak bij medewerkers onderschrijven wij, maar wel, zoals gebruikelijk is binnen het Nederlands openbaar bestuur, binnen de kaders van het politiek en bestuurlijk primaat. Het moge duidelijk zijn dat gedurende het SSC-dossier het draagvlak ernstig is afgenomen, wat ook tot uitdrukking is gekomen in de veranderende advisering van de ondernemingsraad. Dat blijvende meningsverschillen tussen werkgever en medezeggenschap uiteindelijk aan een onafhankelijke (scheidings)rechter kunnen worden voorgelegd is een waardevol sluitstuk van het geldende medezeggenschapsstelsel. Dit is in deze casus uiteindelijk gebeurd, waarbij het initiatief om meningsverschillen via de rechter te beslechten niet van ons kwam. Dit laat u in uw conclusie onbenoemd, waardoor u onterecht het beeld oproept van een college dat bij herhaling de medezeggenschap voor de rechter sleept om zijn gelijk te krijgen. De diverse rechterlijke uitspraken (waar we kortheidshalve naar verwijzen) zijn verhelderend en getuigen van een gebalanceerde en genuanceerde benadering.

Uw op onderdelen te stellen conclusie onderschrijven wij niet. Van een conflict is wat ons betreft pas sprake sinds de emailkwestie, daarvoor was sprake van meningsverschillen die met behulp van reguliere instrumenten besproken werden (onder verwijzing naar onze algemene opmerkingen).

RKM-conclusie en aanbeveling 6

RKM-conclusie:

De getroebleerde verhoudingen leidden in een bestuursvergadering van het SSC-ZL tot een vraag naar de juridische mogelijkheden om medewerkers van Maastricht, die collega's geschoffeerd zouden hebben, aan te pakken. Deze vraag werd in de vertrouwelijke conceptnotulen opgenomen, die als zodanig niet expliciet als vertrouwelijk waren gekenmerkt.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om beleid te ontwikkelen en kenbaar te maken zodat duidelijk is wanneer stukken vertrouwelijk zijn en wie, wanneer, welke vertrouwelijke stukken mag ontvangen.

Reactie college:

Ten aanzien van uw aanbeveling merken we op dat de ambtelijke gedragscode helder is over hoe om te gaan met vertrouwelijke stukken. U gaat in uw rapport en conclusie volledig voorbij aan het feit dat zelfs nadat halverwege april door de burgemeester is verduidelijkt dat het om een concept-verslag met vertrouwelijke status ging, maar nadrukkelijk ook dat de betreffende passage in het definitieve verslag was geschrapt, verspreiding van het vertrouwelijke concept-verslag toch is doorgedaan (uitmondend in een digitale nieuwsbrief aan een groot aantal medewerkers op 23 mei) zonder genoemde twee verduidelijkingen daarbij te vermelden. Dit laatste kunnen wij niet, zoals u suggereert, toeschrijven aan onbekendheid van de verspreider(s) met status van het document, want die was op dat moment volstrekt helder. Dit is ook de rechter bevestigd.

Van uw conclusie, waarin u verschillende onderwerpen met elkaar vermengd, nemen wij kennis.

RKM-conclusie en aanbeveling 7

RKM-conclusie:

Met de vertrouwelijke conceptnotulen werden de WOR-bestuurder en burgemeester geconfronteerd met het verzoek de veiligheid van werknemers te garanderen en zich van de inhoud te distantiëren. Door beiden werd aangegeven de status van het stuk niet te kennen en dat vertrouwelijke stukken niet straffeloos verspreid mochten worden. Behalve met een verklaring dat zolang medewerkers zich conform de regels gedragen zij zich niet onveilig hoeven te voelen, werd het inhoudelijke punt van de medewerkers dat de werksituatie als onveilig werd ervaren, genegeerd.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is te werken aan een cultuur waarbij zorgpunten die door medewerkers aan de WOR-bestuurder worden gemeld, niet alleen formeel maar ook inhoudelijk worden opgepakt.

Reactie college:

Het spreekt voor zich dat WOR-bestuurders zorgpunten van medewerkers serieus nemen, uw aanbeveling is daarmee staande praktijk. Hierbij verwijzen wij ook naar ons antwoord van 18 februari jl. op de open brief namens de PVM, PvdA, PVV, SAB, Groep Gunther, Groep Lurvink, LPM, Groep Maassen en 50PLUS inzake het herstellen van vertrouwen personeel.

RKM-conclusie en aanbeveling 8

RKM-conclusie:

Door het statement dat de conceptnotulen niet straffeloos gebruikt mogen worden, is ook aan de inhoud een extra lading gegeven en is de bereidheid van medewerkers om met enthousiasme mee te werken aan een functionerend SSC-ZL verder onder druk gezet. Het SSC-ZL project raakte daarmee verder los van de werkvloer.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om niet op voorhand kwalificerende termen te gebruiken die het proces kunnen belasten, zeker in gevallen waar het nog niet vaststaat dat de kwalificatie terecht is.

Reactie college:

Uw aanbeveling pleit in algemene zin voor zorgvuldigheid, uiteraard onderschrijven we dit. Van uw conclusie, met daarin een ten onrechte gesuggereerd causaal verband op basis van een onvolledig en onjuist beeld, nemen wij kennis.

RKM-conclusie en aanbeveling 9

RKM-conclusie:

Op het moment dat op initiatief van het bestuur van het SSC-ZL – waar een lid van het college van B&W van Maastricht deel van uitmaakt – een melding wordt gedaan bij het Interne Meldpunt Integriteit van de gemeente Maastricht, komen twee lijnen samen. De wethouder had ook 'Personeel' in portefeuille en dat kan dan complicerend werken in het oplossen van vraagstukken waarbij ook personele kwesties aan de orde zijn.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om in dit soort gevallen te bezien of het raadzaam is de lijnen – al dan niet tijdelijk – te ontrafelen.

Reactie college:

Van uw conclusie nemen wij kennis. U laat onbenoemd dat in deze casus de bestuurlijk verantwoordelijke voor ambtelijke integriteit niet betrokken was bij de wijze waarop de melding van het SSC-bestuur is opgepakt en afgehandeld en daarmee op geen enkele manier invloed heeft uitgeoefend op het verloop, aangezien dit door de gemeentesecretaris volledig in mandaat is gebeurd. Ook laat u onvermeld dat tussen het moment van de melding van het SSC-bestuur en het daadwerkelijk onderzoek (aanvankelijk intern en daarna door een extern bureau) op 18 juni 2020 een nieuw college is aangetreden, met een andere portefeuillevverdeling, waardoor het collegelid dat op het moment van de melding zitting had in het SSC-bestuur een andere persoon is als het collegelid dat bestuurlijk verantwoordelijk is voor ambtelijke integriteit ten tijde van het door de secretaris in mandaat uitgevoerde onderzoek.

RKM-conclusie en aanbeveling 10

RKM-conclusie:

Geconstateerd is dat de gemeente niet beschikt over een regeling die ziet op externe integriteitsmeldingen.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is ook een regeling te treffen die ziet op externe meldingen.

Reactie college:

De rechtbank heeft in haar beschikking van 17 september 2019 duidelijk gesteld dat het de gemeente vrij staat om ook bij externe klachten de interne regeling integriteitsmeldingen analoog te volgen. Daarmee is duidelijk dat geen sprake is van een omissie. Verder melden wij dat een geactualiseerde regeling voor integriteitsmeldingen in voorbereiding is.

RKM-conclusie en aanbeveling 11

RKM-conclusie:

Bij het forensisch onderzoek is een groot aantal mailboxen onderzocht. Het had in de rede gelegen om te beginnen met een beperkt aantal. Eventueel kan dan later – als daar de noodzaak toe bestaat – een vervolgbesluit worden genomen om de omvang uit te breiden. Er was bovendien onvoldoende regie op de vraagstelling van het forensisch onderzoek. Het onderzoeksbureau beperkte zich niet tot het vaststellen van de feiten maar kwalificeerde ook de feiten. De rekenkamer betwijfelt of in het overleg van de gemeentesecretaris / WOR - bestuurder met de externe juridisch adviseur, het forensisch bureau en IMI, waarin de vervolgopties werden besproken, de gemeentesecretaris / WOR bestuurder op dat moment over voldoende countervailing power beschikte.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om bij de forensische onderzoeken de opdrachtgeversrol zeer serieus te nemen en te borgen dat de opdrachtgever met voldoende interne expertise gesteund wordt.

Reactie college:

Ook deze aanbeveling nemen wij over, maar willen deze niet beperken tot de opdrachtgeversrol. In de Regeling Integriteitsmeldingen (2015) is de gemeentesecretaris, namens het College, het bevoegd gezag inzake integriteitskwesaties. Wij achten het van groot belang dat bij cruciale stappen in de besluitvorming rond integriteitskwesaties, specifiek:

- de bepaling van ontvankelijkheid of niet ontvankelijkheid van de melding of klacht;
 - cruciale processtappen (go-no go momenten) in (forensische) onderzoeken;
 - standpuntbepaling na afronding feitenonderzoek en rapportage van bevindingen;
- voldoende *countervailing* power is georganiseerd en een protocol dat erin voorziet wanneer naar de burgemeester als portefeuillehouder integriteit in het college moet worden geschakeld. Wij zullen dit meenemen in de reeds genoemde actualisering van de regeling Integriteitsmeldingen en de werkwijze daaromtrent.

Van uw conclusie nemen wij kennis. Over de omvang van het extern onderzoek heeft de rechter zich al uitgesproken. Deze wees er vooral op dat de mailboxen van OR-leden niet doorzocht hadden mogen worden, omdat bij het interne onderzoek al geconcludeerd was dat 'het lek' daar niet zat.

RKM-conclusie en aanbeveling 12

RKM-conclusie:

De omvang van het forensisch onderzoek is naar het oordeel van de rechter niet proportioneel geweest.

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling is om de omvang van een dergelijk onderzoek vooraf vast te stellen.

Reactie college:

Uw aanbeveling nemen wij ter harte, maar willen wij verbreden. In de praktijk moeten er tijdens de behandeling van een kwestie telkens afwegingen worden gemaakt. Deze zijn vastgelegd in het onderzoeksprotocol behorend bij de Regeling Integriteitsmeldingen en zien onder andere toe op betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, professionaliteit, consistentie, proportionaliteit en subsidiariteit. Waar deze criteria helder beschreven zijn, is het nu zaak om waarborgen in te bouwen dat deze ook in samenhang worden toegepast tijdens de verschillende fasen van behandeling van een kwestie. Hiervoor zijn de *countervailing* power en processtappen zoals reeds door ons genoemd in reactie op aanbeveling 11 van toepassing.

De conclusie van de kantonrechter delen wij: er was gezien de uitkomsten van het IMI-onderzoek reden om het e-mail-onderzoek te beperken tot een kleiner aantal personen.

RKM-conclusie en aanbeveling 13

RKM-conclusie:

Het SSC-ZL traject is na het principebesluit door het college te veel vanuit een tunnelperspectief beoordeeld (het resultaat stond centraal en niet de achterliggende doelstellingen). Het gevolg was dat het traject niet meer zonder (gepercipieerd) gezichtsverlies kritisch kon worden heroverwogen of aangepast. Hiervoor ziet de rekenkamer de volgende verklarende factoren.

- *De initiële businesscase was kwalitatief onvoldoende en daardoor niet overtuigend en samenbindend.*
- *Kritische signalen met betrekking tot het gebrekkige karakter van de businesscase werden genegeerd.*
- *Er was feitelijk geen overall implementatieplan met voldoende go/no go-beslismomenten.*
- *Suggesties van de OR werden inhoudelijk niet of onvoldoende opgepakt*
- *Meningsverschillen werden vaak aan de rechter voorgelegd in plaats van in beginsel te streven naar consensus.*

RKM-aanbeveling:

De aanbeveling die hierbij past is het vermijden van een tunnelperspectief: blij openstaan voor afwijkende meningen, fixeer niet op één aspect, denk de-escalerend, benut het instrument van de second opinion en maak gebruik van logische reflectiemomenten uitmondend in go-no go- besluiten.

Reactie college:

Uw aanbeveling pleit in algemene zin voor zorgvuldigheid ook gedurende een traject, uiteraard onderschrijven we het zorgvuldigheidsbeginsel. Uw suggestie over onze intenties, zoals doorklinkend in uw conclusie, laten we graag voor uw rekening. We hebben in dit dossier steeds de beoogde doelstellingen vanuit het belang van de gemeente en de regionale samenwerking (nog eens bekrachtigd door een opdracht in het hoofdlijnenakkoord 2018-2022) nagestreefd. Uw conclusie dat meningsverschillen vaak aan de rechter werden voorgelegd in plaats van in beginsel te streven naar consensus gaat eraan voorbij dat aanvankelijk gestreefd is naar consensus en wekt ten onrechte de indruk dat het college naar de rechter is gestapt. Daarnaast verwijzen wij naar de algemene opmerkingen. Werken vanuit tunnelvisie en uw suggesties rondom gezichtsverlies ontkennen wij nadrukkelijk. U doet hiermee absoluut geen recht aan hoe drie steden, drie colleges en nadrukkelijk ook drie raden jarenlang in dit dossier hebben geacteerd. De doelstellingen (de zogenoemde 3 K's) hebben daarbij steeds centraal gestaan.