

Plan van aanpak

Raadsenquête P & O beleid

Plan van aanpak Raadsenquête P & O beleid

Inleiding en verantwoording

Op 27 januari 2016 heeft de gemeenteraad besloten tot het instellen van een commissie als bedoeld in artikel 155 a van de Gemeentewet, zulks ter uitvoering van een door de raad in zijn vergadering van 21 oktober 2015 aangenomen motie. Daarbij is de commissie belast met een onderzoek naar het P & O beleid van de gemeente Zevenaar. Aanleiding van de motie en het daaropvolgende raadsbesluit is een tweetal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep waarin het college van burgemeester en wethouders is verweten te zijn tekortgeschoten in haar zorgplicht. Deze uitspraken en de voorgeschiedenis hebben veel aandacht en publiciteit gehad, tot aan de dag van vandaag.

De raad heeft besloten dat onderzocht moet worden of het huidige P & O beleid voldoende waarborgen biedt voor een veilig werknemersklimaat, en daarbij het verleden te onderzoeken, in het bijzonder de vraag wat de mogelijke oorzaak van het tekortschieten in de zorgplicht is geweest en welke veranderingen zich in de tussentijd hebben voorgedaan. De commissie acht het niet zonder belang daarbij eveneens inzicht te krijgen in de met het gevoerde P & O beleid samenhangende kosten.

De onderzoekscommissie bestaat uit de heren:

- F.W. van Dijk (VVD), voorzitter
- A. Ok (Lokaal Belang), plv. voorzitter
- E.R. van der Schaft (SP)

Secretaris van de commissie is de heer H.R. Westra (griffier).

De commissie is opgedragen met een plan van aanpak overeenkomstig artikel 19 van de enquête verordening te komen met de bijbehorende budgetaanvraag. Dit plan van aanpak ligt thans voor.

De commissie heeft zich na het betreffende raadsbesluit tot het instellen van de commissie allereerst bezighouden met het aantrekken van een extern onderzoeksbureau voor de noodzakelijke ondersteuning bij de totstandkoming van het plan van aanpak. Door de commissie is met een drietal bureaus gesproken. Alle drie waren bereid en in staat binnen het door de raad gegeven budget de commissie bij het plan van aanpak bij te staan. Na zorgvuldige overwegingen heeft de commissie opdracht verstrekt aan het bureau Policy Research te Rotterdam.

De commissie heeft gemeend dat in het kader van het formuleren van de onderzoeksopdracht een vooronderzoek noodzakelijk is en besloten daartoe de benodigde informatie bij het college op te vragen. Daarbij is getracht met het college tot het vastleggen van werkafspraken te komen om de benodigde informatievoorziening te stroomlijnen. Een dergelijke handelwijze is ook bij andere gemeentelijke enquêtes met succes gevolgd.

Het is niet gelukt met het college tot schriftelijke vastlegging van de door de commissie wenselijk geachte werkafspraken te komen. Na overleg met de door het college daartoe ingeschakelde adviseur is een in de praktijk werkbare wijze van informatie-uitwisseling afgesproken.

Vervolgens is op 14 maart 2016 een informatieverzoek aan het college gericht. Daarbij is, samengevat weergegeven, de volgende informatie opgevraagd:

1. Stukken omtrent P & O beleid zoals beleidsstukken, gehanteerde instrumenten e.d.;
2. Procesbeschrijvingen van P & O taken, organogrammen en functieoverzichten;
3. Externe adviezen uitgebracht met betrekking tot het te voeren P & O beleid;
4. Overzichten van gevoerde procedures van (oud) medewerkers en hun personeelsdossiers.

De commissie heeft daarbij (voorlopig) een onderzoeksperiode aangehouden van 1 juni 2012 tot 31 december 2015.

De tot nog toe gevraagde informatie is grotendeels door het college aangeleverd, in digitale vorm of hard-copy. In verband met het vertrouwelijke karakter zijn de personeelsdossiers voor de commissie

beschikbaar gesteld maar nog niet in digitale vorm aangeleverd. Deze zijn alleen voor de commissie en haar adviseur toegankelijk.

De commissie heeft inmiddels kennisgenomen van deze stukken. Aan de hand daarvan heeft de commissie haar onderzoeksvragen kunnen vaststellen en deze in het plan van aanpak uitgewerkt.

De commissie heeft zich verder gebogen over de diverse andere aspecten van dit plan van aanpak waarbij vertrouwelijkheid en geheimhoudingsaspecten een belangrijk onderdeel van de beraadslagingen zijn geweest. Voorts heeft de onderzoekscommissie op grond van de gemeentewet besloten tot geheimhouding. Alle commissieleden, de secretaris, de medewerkster van de griffie en hun adviseur hebben vertrouwelijkheid vastgelegd in een ondertekend document. De commissie heeft voorts op grond van de gemeentewet besloten tot geheimhouding.

Het onderzoek zal in een aantal fasen verlopen. Deze zijn in het volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

De commissie biedt het plan van aanpak aan de gemeenteraad aan ter vaststelling. Met de vaststelling van het plan van aanpak kan de commissie haar werkzaamheden vervolgen.

Plan van aanpak

1. Doel van het onderzoek en verfijning van de onderzoeksvraag

De commissie heeft besloten de periode 2002-2015 nader te onderzoeken. Voordeel van een dergelijke langere periode is dat beter in beeld kan komen of de vragen die zijn gerezen over het P & O beleid betrekking hebben op een afgebakende periode. Daarmee kan ook in kaart worden gebracht welke veranderingen zijn doorgevoerd en of deze zijn terug te voeren op bepaalde feiten en omstandigheden.

De commissie stelt zich de volgende onderzoeksvragen voor:

- I. Hoe is de gemeentelijke organisatie in de onderzoeksperiode vormgegeven en hoe zijn de P&O taken daarbinnen georganiseerd?
- II. Hoe is het P & O beleid vormgegeven in de onderzoeksperiode?
- III. Heeft de gemeente in de context van arbeidsgeschillen voldoende oordeelkundig gehandeld?
- IV. Is de informatievoorziening in de context van arbeidsgeschillen volledig, tijdig en juist geweest?
- V. Zijn rode draden te herkennen in het ontstaan en de ontwikkeling van arbeidsgeschillen?
- VI. Wat zijn de effecten geweest van de in het onderzoek vastgestelde problemen?
- VII. Biedt het huidige P & O beleid voldoende waarborgen voor een correcte uitvoering van verantwoordelijkheden?
- VIII. Hoe kan de uitvoering van P & O- verantwoordelijkheden (verder) worden verbeterd?

2. Planning van het onderzoek

De commissie onderscheidt een aantal fasen in het onderzoek. Deze fasering is opgesteld op basis van de wetenschap die de commissie op dit moment heeft.

A. Dossieronderzoek

De onderzoekscommissie zal zich in eerste instantie bezighouden met een feitenonderzoek op basis van dossier- en archiefmateriaal en andere relevante informatie.

Inmiddels is de eerste informatie (zie inleiding) door de commissie bij het college opgevraagd.

Gedurende het vervolgonderzoek zal (gericht) meer informatie door de onderzoekscommissie bij het college worden opgevraagd. Het college zal tevens alle documentatie digitaal dienen aan te leveren.

De onderzoekscommissie gebruikt de ontvangen informatie om een totaalbeeld te krijgen van het P & O beleid van de gemeente Zevenaar. Overigens zal het onderzoek ook tijdens de interviews en verhoorfase worden voortgezet, en kan steeds leiden tot aanvullende informatieverzoeken richting het college.

B. Interviews n.a.v. het dossieronderzoek

De dossieronderzoeksfase zal worden gevolgd door een fase waarin door middel van interviews beoogd wordt de informatie compleet te krijgen en om de onderzoeksvragen beantwoord te krijgen. Deze interviews zijn niet openbaar en zullen worden afgenomen door minimaal een lid van de onderzoekscommissie in het bijzijn van de secretaris en/of de adviseur van de commissie. Van deze

interviews zullen in beginsel geen verslagen worden gemaakt, enkel notities worden gemaakt ten behoeve van de commissie.

C. Verhoren naar aanleiding van het onderzoek naar de praktische uitwerking van het P & O beleid

Aan de hand van de resultaten van het dossieronderzoek en de interviews die zijn gevoerd, maakt de commissie een selectie van personen die zij wil horen. De verhoren worden afgenomen door de gehele commissie in het bijzijn van de secretaris. De commissie gaat er vanuit dat er zowel verhoren achter gesloten deuren en verhoren in het openbaar zullen worden afgenomen. De verhoren dienen om de feitenreconstructie te toetsen en inzicht te krijgen in mogelijke conclusies die de commissie kan trekken. Van de openbare verhoren zullen verslagen worden gemaakt.

(Gewezen) ambtenaren en (gewezen) bestuurders zijn verplicht te verschijnen als zij een oproep krijgen om als getuige of deskundige te worden gehoord (art 155c Gemeentewet). Derden zijn niet verplicht, maar de commissie gaat ervan uit dat ook zij gehoor zullen geven aan een oproep tot verschijnen. De commissie zal de verhoren onder ede afnemen.

D. Analyse en opstellen eindrapport

De laatste fase betreft het verwerken van alle gegevens uit het dossieronderzoek en de verhoren tot het eindrapport. Het eindrapport omvat de feitenreconstructie, de analyse en de conclusie van het onderzoek en de aanbevelingen. Daar waar de commissie dit noodzakelijk acht kunnen delen van het concept-rapport worden voorgelegd aan het college ten behoeve van de verificatie van de in het rapport vermelde feiten.

De commissie maakt geen politieke beoordelingen. De commissie geeft wel adviezen. Het rapport bevat tevens een onderzoeksverantwoording, een lijst met gehanteerde documenten, een lijst met namen van geïnterviewde en gehoorde personen en een verslag van de werkwijze van de commissie. De weging van de analyse en conclusie zal plaatsvinden aan de hand van criteria als zorgvuldigheid, volledigheid, tijdigheid en effectiviteit. De resultaten dienen de raad in staat te stellen conclusies te formuleren omtrent het handelen van het college van B&W, de ambtelijke organisatie en overige betrokkenen. Hoewel de gemeenteraad formeel geen onderwerp van onderzoek kan zijn, wordt de rol en de betrokkenheid van de gemeenteraad gedurende de onderzoeksperiode in de rapportage betrokken.

De eindrapportage wil de commissie in mei/juni 2017 afronden. De indicatieve tijdsplanning ziet er als volgt uit:

Fasering	Tijd
Dossieronderzoek	1 juli 2016 – 15 september 2016
Interviews n.a.v. het dossieronderzoek	15 augustus 2016 – 15 oktober 2016
Onderzoek uitvoering P & O beleid	15 oktober 2016 – 15 november 2016
Verhoren achter gesloten deuren (inclusief voorbereiding)	15 november 2016 – 15 december 2016
Analyse en opstellen concept-rapportage	15 december 2016 – 15 februari 2017
Openbare verhoren en voorbereiding	15 februari 2017 – 15 maart 2017
Eindredactie, feitencheck college, opmaak en druk eindrapport	15 maart 2017 – 1 mei 2017
Aanbieding eindrapport aan de raad	Mei/juni 2017

3. Verdeling van taken voor de commissieleden

De enquête commissie draagt de verantwoordelijkheid voor het onderzoek (proces, inhoud en kwaliteit). De commissie:

- definieert de vraagstelling (verfijning en vervolgvragen per fase),
- laat dossieronderzoek uitvoeren,
- houdt interviews en leidt verhoren,
- laat een rapportage opstellen,
- trekt conclusies en formuleert aanbevelingen,
- presenteert het rapport aan de raad en beantwoordt eventuele vragen van de raad over het eindrapport.

Alle activiteiten van de commissieleden en van de aan de commissie toegevoegde medewerkers ten behoeve van het onderzoek en de uitvoering van bepaalde delen van het onderzoek door derden, vallen onder de verantwoordelijkheid van de commissie.

De voorzitter is belast met het leiden van de beraadslaging en de zitting, het handhaven van de orde en het doen naleven van bij of krachtens de verordening gestelde regels. Verder stuurt de voorzitter de secretaris van de onderzoekscommissie aan. Daarnaast zal de voorzitter de mediacontacten onderhouden en zal hij indien hij dat noodzakelijk acht het presidium tussentijds rapporteren over de vorderingen van de onderzoekscommissie.

Bij het onderzoek wordt een extern bureau betrokken. Op diverse momenten tijdens het dossieronderzoek zal daartoe de commissie bijeen komen en beslissingen nemen.

De interviews worden afgenomen door ten minste een lid van de commissie in aanwezigheid van de secretaris en/of haar externe adviseur. De eventuele openbare verhoren worden door de gehele commissie in het bijzijn van de secretaris afgenomen. De commissieleden zullen een training volgen in verhoortechnieken.

De eindrapportage zal worden opgesteld op grond van het dossieronderzoek, inclusief interviews en verhoren, zoals dat voortkomt uit de doelstelling van het onderzoek en de centrale onderzoeksvragen.

4. Wenselijke ondersteuning en de benodigde interne en externe capaciteit

De onderzoekscommissie wordt in de dagelijkse werkzaamheden bijgestaan door de secretaris van de commissie.

Administratieve ondersteuning, verslaglegging en communicatieadvies wordt verzorgd vanuit de griffie. Inschatting is dat de griffie in totaal gemiddeld 8 uur per week hiervoor nodig heeft.

Voor het onderzoek zal externe ondersteuning nodig zijn.

Daarnaast is de inzet nodig van notulisten voor de verslagen van de verhoren

Taken betrokken medewerkers raadsgriffie en ingehuurd externe deskundigheid:

A Procesmatige en logistieke ondersteuning, zoals:

- (laten) verzamelen en archiveren dossier;
- logistieke organisatie van verhoren;
- (laten) notuleren voorgesprekken en verhoren;
- voorbereiding en verslaglegging van bijeenkomsten van de commissie (i.s.m. voorzitter);
- opstellen externe en interne communicatie (i.s.m. voorzitter).

B Inhoudelijke ondersteuning:

- uitvoeren dossieronderzoek;
- opstellen interviewprotocol, protocol verhoren;
- opstellen gespreksleidraad en vraagplan voorgesprekken en verhoren;
- gewenste ondersteuning van de commissie bij voorgesprekken en verhoren;
- verhoortraining commissie;
- penvoering eindrapportage;
- algemeen inhoudelijke ondersteuning van de commissie gaande het traject (klankbordfunctie).

5. Plaats en omvang van de werkruimten

Voor opslagruimte van het gekopieerde archief is een gedeelte van verdieping 4 van het gemeentehuis beschikbaar. De informatie in hard-copy bevindt zich achter slot en grendel en kan slechts volgens het zgn. vier-ogen principe worden ingezien. Deze ruimte kan ook worden gebruikt voor de huisvesting van externen.

De onderzoekscommissie zal in principe vergaderen in één van de beschikbare vergaderruimten, waar ook in beginsel de interviews zullen plaatsvinden. Indien daartoe aanleiding is kan de commissie de interviews geheel of gedeeltelijk in een locatie buiten het gemeentehuis houden. Voor de openbare verhoren zal de commissie gebruik maken van de raadzaal.

6. Communicatie- en informatieprotocol

Het besluit tot instellen van het onderzoek, het type onderzoek, de omschrijving van het onderzoek en de samenstelling van de commissie worden openbaar gemaakt. Daarbij wordt tevens opgenomen dat degene die over informatie denkt te beschikken die van belang kan zijn voor het onderzoek, wordt uitgenodigd zich te melden bij de voorzitter van de commissie.

Het communicatie- en informatieprotocol is als volgt:

- de commissie verstrekt lopende het onderzoek geen informatie tenzij dit het in het belang van het onderzoek is.
- eventuele mediacontacten verlopen via de voorzitter van de commissie die als woordvoerder zal optreden.
- de vergaderingen van de onderzoekscommissie zijn in beginsel niet openbaar
- openbare verhoren zijn vrij toegankelijk.
- van openbare vergaderingen wordt door de voorzitter openbare aankondiging gedaan.
- de leden stellen derden niet op de hoogte van de inhoud van de verkregen informatie.
- de leden nemen deel aan de onderzoekscommissie zonder last of ruggespraak.
- het eindrapport is openbaar tenzij bijvoorbeeld om redenen van een onevenredige benadeling van personen door de commissie besloten wordt delen van het rapport niet openbaar te maken.
- de enquêteverordening is onverkort van toepassing.

7. Geheimhoudingsaspecten

De leden van de commissie en de betrokken medewerkers van de griffie inclusief ingehuurd externen hebben geheimhoudingsplicht met betrekking tot de aan hen verstrekte informatie. De wettelijke regels en de regels in de enquêteverordening zijn van toepassing.

8. Wettelijke aansprakelijkheid

In het Stibabo rapport d.d. 11 oktober 2015 is omschreven dat de gemeente ten allen tijde aansprakelijk is voor de eventuele claims die voortvloeien uit het onderzoek. De extern adviseur is zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn werkzaamheden en heeft ter zake een aansprakelijkheidsverzekering.

9. Archivering en classificering

Aan het eind van het onderzoek zal de commissie een besluit nemen over de archivering passend binnen de wettelijke voorschriften. Digitale informatie is gedurende het onderzoek opgeslagen in een beveiligde omgeving.

10. Onderzoeksbegroting

De kosten voor het onderzoek worden begroot € 203.912,--
De begrotingsposten zijn hieronder gespecificeerd:

Begroting raadsenquête P & O beleid

	Begrotingsposten		
1	<i>Externe kosten</i>		
1.1	Uitbesteding onderzoek, inhuur expertise en juridisch advies	€ 129.775,--	
	Optioneel nader onderzoek	€ 10.000,--	
1.2	Training commissieleden	€ 3.000,--	
1.3	Communicatie en publicatie	€ 1.500,--	
1.4	Verslaglegging (notuleerservice)	€ 10.000,--	
1.5	Webcast	€ 2.500,--	
2	<i>Interne kosten</i>		
2.1	Werk- en vergaderkosten commissie	€ 2.000,--	
2.2	Ambtelijke ondersteuning commissie (griffie: 8 uur x 40 wkn x € 80,--)	€ 25.600,--	
2.3	Digitale werkomgeving	€ 1.000,--	
3	Onvoorzien 10 %	€ 18.537,--	
	Totaal		€ 203.912,--

Toelichting

- 1.1) Kosten van dossieronderzoek, kosten voor onderzoek casussen, eventueel juridisch advies, eventueel vaktechnisch advies, etc.
- 1.2) Kosten training in verhoortechnieken.
- 1.3) Kosten algemene voorlichting, voorlichting rond de verhoren, drukkosten en publicatie eindrapport.

- 2.1) Faciliteiten als catering, telefoon en PC; archiefvoorzieningen; declaratie vervoerskosten
- 2.2) Bruto personeelskosten ter vervanging griffiemedewerkers.

3. Onvoorzien stelpost 10 % totale kosten.
4. Bedragen (indien van toepassing) exclusief BTW.