



Casus SSC-ZL en e-mailonderzoek

Onderzoeksrapport

Onderzoek Rekenkamer Maastricht

maart 2020

Onderzoeksrapport Casus SSC-ZL en e- mailonderzoek

Maart 2020





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
INLEIDING	4
I RELATIE GEMEENTE MAASTRICHT MET HET SHARED SERVICE CENTER ZUID-LIMBURG	6
1. Inleiding	6
2. Besluitvorming tot oprichting SSC-ZL	7
3. Inrichting organisatie SSC-ZL	17
3.1 Organisatiestructuur SSC-ZL	17
3.2 Ontvlechting taakveld inkoop t.b.v. overgang naar GR SSC-ZL	19
3.3 Ontvlechting taakveld informatiediensten (ID) t.b.v. overgang naar GR SSC-ZL	20
3.4 Ontvlechting taakveld personeels- en salarisadministratie (PSA) t.b.v. overgang naar GR SSC-ZL	21
3.5 Vaststelling onderhandelingsresultaat Sociaal Plan Maastricht SSC-ZL	22
3.6 Reactie WOR-bestuurder op negatieve adviezen OR	23
3.7 Convenant Shared Service Center Zuid Limburg	24
4. Bevoegdheden SSC-ZL (mede in relatie tot deelnemende gemeenten)	25
4.1 Gemeenschappelijke regeling (GR)	25
4.2 Directiestatuut	25
4.3 Mandaatbesluit Bestuur aan Directie en Managers SSC-ZL	25
4.4 Kaderdocument opdrachtgeverschap moederorganisaties	26
4.5 Kadernota Governance verbonden partijen	26
5. Samenvatting financiële resultaten SSC-ZL van 2014 t/m 2018	27
6. Hoe nu verder met het SSC-ZL?	31
7. Conclusies	33
II BELANGRIJKSTE BESLISMOMENTEN NAAR AANLEIDING VAN DE INTEGRITEITSMELDING SSC-ZL	35
8 Inleiding	35
9 De casus in vogelvlucht	37
10 Reconstructie aan de hand van een tijdlijn	38
11 Onderzoek door IMI en forensisch bureau	45
12 Rapportage	52
13 Second opinion	53
14 Advies Pels Rijcken	55
15 College van B en W en gemeenteraad	57
16 Rechterlijk oordeel	58
BIJLAGE 1: KADERSTELLEDE EN CONTROLERENDE TAAK GEMEENTERAAD BIJ EEN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING	61
BIJLAGE 2: UITSpraak RECHTER 17 SEPTEMBER 2019	65



Inleiding

In 2014 is besloten tot oprichting van het Shared Service Center Zuid-Limburg. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Bij de daaropvolgende inrichting van het SSC-ZL is overleg gevoerd met de vakbonden om de personele invulling van het SSC-ZL te stroomlijnen. Dit proces is moeizaam verlopen en de verhoudingen in Maastricht kwamen hierdoor zwaar onder spanning te staan. Daar kwam de 'e-mail-affaire' bij waarvan de verspreiding van (vertrouwelijke) conceptnotulen de directe aanleiding was. Dit leidde uiteindelijk tot een opdracht aan een extern forensisch bureau om 41 mailboxen te onderzoeken.

De Rekenkamer Maastricht is gevraagd om 'haar licht te laten schijnen over deze zaak' met als intentie om uit de casus lessen te trekken voor de toekomst. De rekenkamer wil op basis van empirisch onderzoek vooral op de toekomstgerichte aanbevelingen doen. Dit betekent dat in dit onderzoek niet zozeer de vraag aan de orde komt 'wie heeft er in deze casus eventueel gelijk en wie heeft er eventueel gefaald?' maar dat daarentegen wordt geprobeerd, de hele casus overziend, lessen voor de toekomst te trekken.

De centrale onderzoeksvraag is dan ook: 'Welke mogelijke lessen zijn in retrospectief te trekken uit het SSC-ZL traject en, wat is gaan heten, 'de e-mail-affaire' in Maastricht.

Dit onderzoek is in twee delen gesplitst.

In deel I heeft de rekenkamer in beeld gebracht hoe de samenwerking van de deelnemende gemeenten in het SSC-ZL is verlopen en geformaliseerd en op welke wijze de gemeente Maastricht is betrokken bij de vormgeving en voortgang. Ook wordt beschreven hoe de gemeenteraad is geïnformeerd op belangrijke beslispunten.

De beoordeling van het proces tot inrichting van het SSC_ZL is gebaseerd op de algemene uitgangspunten van de Plan-Do-Act-Check (PDAC)-cyclus van W.E. Deming.

De algemene toetsingscriteria die de rekenkamer verder hanteert bij de beoordeling van het proces tot inrichting van het SSC-ZL zijn juistheid, tijdigheid, volledigheid, transparantie, begrijpelijkheid, proportionaliteit en draagvlak, met het accent op deze laatste twee.

Dit deel is niet alleen relevant omdat hierin het totstandkomingsproces van het SSC-ZL wordt beschreven, maar ook relevant omdat in dit deel de belangrijkste gebeurtenissen aan de orde komen die aan de basis hebben gelegen voor de zogenaamde 'e-mail-affaire'.

In deel II heeft de rekenkamer zo volledig mogelijk in beeld gebracht hoe de e-mail-affaire zich in de tijd ontwikkeld heeft. De taxatie van de keuzemogelijkheden bij de beslismomenten is gebaseerd op de overweging dat besluiten rationeel en proportioneel moeten zijn op basis van het principe '*facts first, then opinion*'.



De rekenkamer zal aan de hand van de reconstructie van de belangrijkste gebeurtenissen zowel in deel I als in deel II van het onderzoek aangeven welke besluiten zijn genomen en daarbij mogelijke alternatieven betrekken om op basis daarvan mogelijke lessen voor de toekomst aan te geven.

Het onderzoek van de rekenkamer is uitgevoerd aan de hand van een analyse van de beschikbare documenten, vraaggesprekken met bestuurders van de gemeente Maastricht, de voormalig gemeentesecretaris/WOR-bestuurder, een directeur van de gemeente Maastricht, de secretaris/directeur van het SSC-ZL, leden van de OR, medewerkers van de gemeente Maastricht, de advocaat van het door de gemeente ingeschakelde extern juridisch adviesbureau en vertegenwoordigers van een extern forensisch bureau.



I Relatie gemeente Maastricht met het Shared Service Center Zuid-Limburg

1. Inleiding

In dit deel wordt ingegaan op de relatie van de gemeente Maastricht met het Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL). In 2014 heeft de gemeenteraad toestemming gegeven voor de oprichting van het SSC-ZL door het college van B&W van de gemeente Maastricht. Hoe de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol heeft ingevuld bij het besluit tot oprichting van het SSC-ZL en in de opvolgende jaren bij de verdere inrichting van het SSC-ZL is de centrale vraag in dit deel van het onderzoek.

Achtereenvolgens komen hierin de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Besluitvorming tot oprichting Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL);
2. De inrichting van de organisatie van het SSC-ZL;
3. De structurering van de taken en verantwoordelijkheden bij de gemeente Maastricht;
4. De afspraken met en binnen het SSC-ZL ten aanzien van besluiten die de deelnemende gemeenten raken;
5. Samenvatting financiële resultaten 2014-2018 van het SSC-ZL.



2. Besluitvorming tot oprichting SSC-ZL

De perspectievennota 'Samenwerking in breder perspectief'¹ vormde de basis voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie naar samenwerking. Het doel van de samenwerking is²:

- het verlagen van de gezamenlijke kosten door schaalvoordelen en specialisatie;
- het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeenten;
- eventuele kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering te reduceren;
- en om op termijn een aantrekkelijk werkgever te zijn.

Uitgangspunt hierbij is de these dat deze doelstellingen worden bereikt door centralisatie van bedrijfsvoeringstaken op het gebied van Inkoop, HRM, Financiën, Facilitaire Zaken, Documentaire Informatievoorziening, Juridische Zaken, Communicatie, Onderzoek en Statistiek en ICT maar ook door standaardisatie van producten, processen en systemen, zonder dat dit uitmondt in rigide dienstverlening of te veel bureaucratie.

De volgende randvoorwaarden voor samenwerking worden onderkend:

1. behoud van bestuurlijke autonomie van de afzonderlijke gemeenten;
2. behoud van bestuurlijke en inhoudelijke grip en sturing van de afzonderlijke gemeenten;
3. behoud van het 'eigen gezicht' van deelnemende gemeenten naar burgers bedrijven en instellingen;
4. samenwerking vindt plaats met en binnen zakelijk opererende organisaties met politiek-bestuurlijke sensitiviteit;
5. definitieve besluitvorming tot samenwerking vindt plaats op basis van businesscases, waaruit duidelijk moet worden dat er sprake is van een substantiële financiële besparing.

De perspectievennota beschrijft hoe de samenwerking op de bedrijfsvoering voor wat betreft inhoud en vorm eruit kan zien en zet dit steeds af tegen de geformuleerde randvoorwaarden van samenwerking. In de nota is een beschrijving van het proces opgenomen om te komen tot een gemeenschappelijke regeling alsmede een opsomming van een aantal belangrijke leerpunten uit soortgelijke al afgeronde trajecten bij andere overheden zoals Drechtsteden, Leidse Regio en een aantal grotere gemeenten in Nederland.

Op basis van deze perspectievennota en het daarin beschreven samenwerkingsinitiatief wordt geconcludeerd door de Provincie Limburg, gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen dat er aanleiding is om het onderzoek naar het SSC-ZL daadwerkelijk te starten met de vier initiatiefnemers.

De directeuren bedrijfsvoering, onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretarissen, krijgen de opdracht tot het maken en uitwerken van een businesscase en parallel daaraan te starten met de samenwerking op het gebied van inkoop en aanbestedingen, waarbij de mogelijkheid bestaat dat dit

¹ Nota Samenwerking in breder perspectief (september 2011) opgesteld door Provincie Limburg, gemeente Maastricht, gemeente Sittard-Geleen en gemeente Heerlen.

² Zogenaamde 3 K's: Kostenreductie, Kwaliteit en Kwetsbaarheid



in de toekomst onderdeel van het SSC-ZL wordt. De op te stellen businesscase bestaat volgens de nota uit een aantal deeltrajecten met daarbij steeds per afgesloten traject *go/no go*-besluitvorming.

De deeltrajecten zijn:

1. bestuursplan (resultierend in een advies voor de strategische keuzes);
2. bedrijfsplan (nadere uitwerking van de (afgeleide) keuzes uit het bestuursplan, inclusief een volledige financiële onderbouwing van de verwachte aanloopkosten en de structurele besparingen (in totaal en per initiatiefnemer));
3. implementatieplan (uitgaande van een gefaseerde implementatie per functiegebied en de oprichting van het Shared Service Center).

Met betrekking tot de wijze van samenwerking stelt de perspectievennota dat een zelfstandige SSC het meest passend is. De daadwerkelijke juridische constructie van de samenwerking dient verder onderzocht te worden. De nota geeft aan dat daarbij kan worden gedacht aan een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), een stichting of een N.V.

Een zelfstandig SSC-ZL is een organisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid, een eigen bestuur en een eigen directeur. De medewerkers zijn in dienst van de SSC-ZL-organisatie. Indien gewenst met behoud van de ambtenarenstatus en dezelfde CAO. Het SSC-ZL levert aan haar eigenaren (de initiatiefnemers) en de door hen geaccepteerde klantorganisaties ondersteunende diensten op het gebied van bedrijfsvoering. Uitbreiding van diensten, producten of klanten gebeurt alleen na goedkeuring door de initiatiefnemers; het SSC-ZL is wel zelfstandig maar niet zelfsturend.

De eigenaren (i.c. de colleges van de deelnemende gemeenten en namens hen de bestuurlijke portefeuillehouders) besturen namelijk het SSC-ZL op enige afstand, zij stellen de begroting en de jaarrekening vast, en stellen de kaders vast waarbinnen het SSC-ZL opereert. Als eigenaar stellen zij vast wie de klanten van het SSC-ZL zijn en bepalen zij ook de structuur van de bij de producten en diensten behorende tarieven.

De nota stelt dat, op basis van ervaringen elders, het raadzaam is om de keuze voor de juridische constructie niet pas in de eindfase van het voorbereidingstraject aan de orde te stellen, maar deze al in het eerste deel van de businesscase (i.c. het bestuursplan) te maken. Zo ontstaat in een vroeg stadium helderheid over sturingsconcept en sturingsmogelijkheden.

Eind 2012 is het bestuursplan vastgesteld, als eerste uitwerking van de perspectievennota, waarin opgenomen een hoofdstuk over medezeggenschap en een bijlage, waarin een brief van de vier OR-en van september 2012 en een reactie hierop zijn opgenomen.



De rekenkamer constateert dat in de visie-fase al definitief is gekozen voor een bepaalde structuur van samenwerking zonder de voor- en nadelen van mogelijke alternatieven samenwerkingsvormen zichtbaar afgewogen te hebben.

In januari 2013 leverden de samenwerkende Ondernemingsraden van de gemeenten Heerlen, Maastricht, Sittard-Geleen en de Provincie Limburg een gezamenlijk visiedocument³ op, waarin een aantal toetsingscriteria, risico's en uitgangspunten geformuleerd werden die van belang waren voor de OR-en (en daarmee voor de betrokken medewerkers) en waarvan 'de medezeggenschap' vond dat deze herkenbaar dienden terug te komen in de verdere vormgeving van het proces en de vorming van het SSC-ZL. In die zin zou dit visiedocument leidend worden bij het bepalen en formuleren van de komende adviezen van de vier OR-en zo werd aangekondigd.

De belangrijkste toetsingscriteria die uiteindelijk door de OR-en gehanteerd werden waren:

- De ondernemingsraden stelden vast dat de 'winst' met name bij inkoop gehaald moest worden. Uit een door externen uitgevoerde *spend*-analyse bleek dat het feitelijke besparingspotentieel door samenwerking niet € 12,8 mln zou zijn, zoals eerder door de gemeente becijferd, maar 1/3 daarvan, namelijk ca € 4,3 mln. Het overige 2/3 besparingspotentieel, ten bedrage van € 8,5 mln, zou gerealiseerd kunnen worden als de vier organisaties (Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen en de Provincie Limburg) hun eigen inkoopprocessen zouden professionaliseren, zonder enige vorm van samenwerking. Immers de voorgestelde professionaliserings- en kwaliteitsverbeteringen zijn niet uniek voor het SSC-ZL, maar kunnen ook binnen de eigen organisatie gerealiseerd worden. Later, bij het afhaken van de Provincie Limburg, zou het feitelijke besparingspotentieel ca € 3,5 mln bedragen (totaal € 10,5 mln waarvan 1/3 door samenwerking ad € 3,5 mln). De OR-en twijfelden aan het realiteitsgehalte van de doelstelling van een besparing van € 12,8 mln. Ergo door professionalisering zonder samenvoeging zou al € 8,5 mln gerealiseerd kunnen worden.
- De verwachte schaalvergroting door herindeling van gemeenten. Wat zou de meerwaarde van een SSC-ZL zijn als er gelijktijdig andere vormen van schaalvergroting kunnen plaatsvinden?
- Harmonisatie en uniformering van beleid en processen leiden tot standaardisatie waardoor maatwerk feitelijk onmogelijk wordt. Bovendien is de kans groot dat bij standaardisatie de systemen en procedures leidend en de medewerkers volgend worden. Daardoor wordt het werk van professionals waarschijnlijk minder interessant en uitdagend. De vraag is dan ook of een SSC-ZL in staat zal zijn om kwalitatief goede mensen lang aan zich te binden en de beoogde kwaliteit te realiseren. Het ontwikkelperspectief van/voor de mensen dient verder uitgewerkt te worden.

³ Visiedocument OR d.d. januari 2013



- Vanuit de gedachte van de OR dat niet alleen systemen of structuren de kwaliteit van de dienstverlening bepalen, maar vooral de kwaliteiten, de motivatie en de competenties van de medewerkers, hebben de OR-en het standpunt ingenomen dat de medewerkers van het SSC-ZL maximaal gefaciliteerd moeten worden om een zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren. Daartoe moeten zij gemotiveerd, gedreven en betrokken zijn en blijven. Om dit te bereiken moet er passend HRM-beleid worden ontwikkeld en moeten passende arbeidsvoorwaarden worden gerealiseerd, gebaseerd op een visie waar het SSC-ZL over vijf tot tien jaar wil staan. De OR-en zouden met name ook op dit element toetsen.
- De OR-en hebben er diverse malen op gewezen dat samenwerking waar nodig en wenselijk van harte ondersteund wordt, maar dat de vraag is of een SSC-ZL daartoe de meest geëigende vorm is. Daarom pleiten de OR-en ervoor om te komen tot aangepaste businessplannen, zodra nieuwe mijlpalen worden bereikt. Indien de gestelde doelen beter gerealiseerd kunnen worden door andere vormen van samenwerking dan door oprichting van een SSC-ZL, dan gaat de voorkeur van de OR-en daar nadrukkelijk naar uit.
- De gevolgen voor de achterblijvende organisatie dienen duidelijk te zijn met de daarbij behorende kosten.
- De deelnemende gemeenten dienen de diensten bij het SSC-ZL af te nemen (gedwongen winkelnering).
- Draagvlak en communicatie zijn essentieel.

De gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen, Heerlen en de Provincie Limburg hebben in 2012 de mogelijkheden tot krachtenbundeling van hun bedrijfsvoeringstaken binnen een gezamenlijk Shared Service Center (SSC) verder onderzocht op basis van de perspectievennota uit 2011. Dit heeft geleid tot het Bestuursplan (najaar 2012). Het visiedocument OR-en is hierop een reactie.

Het uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek⁴, bestaande uit een bestuursplan en een bedrijfsplan, gaf aan dat samenwerking tussen de vier deelnemers meerwaarde oplevert, onder meer op het gebied van kostenbesparing en kwaliteitsverbetering. Voorwaarde voor het welslagen van de SSC-vorming was dat de vier organisaties kiezen voor uniformering en standaardisatie van hun processen. Niet gemeld werd of deze keuze vooraf of tijdens het proces van inrichting zou moeten worden gemaakt. In het haalbaarheidsonderzoek wordt niet zichtbaar ingegaan op de punten die de OR-en hebben aangegeven in hun visiedocument uit januari 2013.

⁴ Einddocument Haalbaarheidsonderzoek SSC-ZL-versie 0.5 d.d. 15 september 2013 van Provincie Limburg en de gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen.



Het college van B&W van de gemeente Maastricht heeft op 24 september 2013 op basis van de haalbaarheidsstudie een voorgenomen besluit⁵ genomen tot oprichting van een shared service center voor bedrijfsvoeringstaken.

Het haalbaarheidsonderzoek heeft geleid tot het voorstel aan de initiatiefnemers om stapsgewijs tot SSC-vorming te komen waarbij eerst de inkoop gecentraliseerd zou worden vanwege de grootste verwachte kostenvoordelen. Daarna zou de ICT geüniformeerd worden en tot slot de HRM-processen om met name de kwaliteit te bevorderen en de kwetsbaarheid te verminderen.

Vier ambtelijke kwartiermakers kregen opdracht om de samenwerking op deze terreinen daadwerkelijk vorm te geven. Op basis van deze nadere uitwerking werd in de loop van 2014 duidelijk welke functies van de vier organisaties in deze eerste fase naar het SSC-ZL zouden kunnen overgaan en met welke rechtspositionele afspraken deze overgang wordt omkleed.

Parallel aan de opbouw van het SSC rondom de drie genoemde taken start de dialoog met de overige gemeenten in Zuid-Limburg over verbreding van de dienstverlening van het SSC-ZL.

Het SSC-ZL wordt vooralsnog ingericht als een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij collegeleden van de vier initiatiefnemers het bestuur vormen. Wethouder (naam wethouder gemeente Maastricht) is namens de gemeente Maastricht in het bestuur van het SSC-ZL benoemd. Streefdatum voor de start van deze gemeenschappelijke regeling is 1 maart 2014.

Na beoordeling van de haalbaarheidsstudie (i.c. de businesscase) constateert de rekenkamer het volgende.

- 1. De beoogde voordelen van samenwerking in een SSC-ZL zijn globaal kwantitatief onderbouwd.**
- 2. De beoogde voordelen op het gebied van kwaliteit van dienstverlening zijn in algemene termen geformuleerd zonder diepgaande feitelijke onderbouwing.**
- 3. Er heeft geen nulmeting plaatsgevonden van de stand van zaken van de vier afzonderlijke organisaties met betrekking tot de processen die in het SSC-ZL samengevoegd zouden worden.**
- 4. Mogelijke alternatieve samenwerkingsvormen zijn niet geanalyseerd en afgewogen.**
- 5. De haalbaarheidsstudie is niet vertaald in een business-case met verschillende scenario's.**
- 6. Er is geen implementatieplan als onderdeel van de haalbaarheidsstudie dat concreet is in de uitwerking van de stapsgewijze vorming van het SSC-ZL.**
- 7. Er is nauwelijks aandacht besteedt in de haalbaarheidsstudie aan de inzet en betrokkenheid van medewerkers in de vorming van het SSC-ZL.**
- 8. De risico's van een SSC-ZL zijn nauwelijks benoemd en er zijn geen zichtbare beheersingsmaatregelen getroffen om de risico's te mitigeren.**
- 9. Er is geen alles omvattend implementatieplan met fases waarin *go/no-go*-beslissingen kunnen worden aangekondigd.**
- 10. De haalbaarheidsstudie is niet door externe deskundigen gevalideerd.**

⁵ Collegenota d.d. 24 september 2013



11. Niet zichtbaar is of is ingegaan op door de OR'en in hun visiedocument geformuleerde randvoorwaarden, wensen en risico's.

Nadat de colleges van de gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen, Heerlen en de Provincie Limburg op 24 september 2013 besloten over te gaan tot oprichting van een gezamenlijk Shared Service Center voor bedrijfsvoeringstaken is conform de Wet op de Ondernemingsraden dit besluit voor advies⁶ voorgelegd aan de ondernemingsraden.

De OR heeft ten aanzien van de oprichting van het SSC-ZL op grond van de WOR een adviesrecht (en geen instemmingsrecht). Indien de gemeente een advies van de OR niet opvolgt heeft zij overigens wel de plicht dit zorgvuldig te motiveren.

De ondernemingsraden hebben in februari 2014 positief geadviseerd⁷ over het voorgenomen besluit tot oprichting van het SSC-ZL maar hebben wel een aantal aandachtspunten meegegeven voor het vervolgtraject. Deze aandachtspunten hebben betrekking op de volgende thema's:

1. Onderstrepen van harmonisatie en standaardisatie als absolute randvoorwaarde voor succesvolle SSC-vorming;
2. Positie ondernemingsraden in vervolgtraject. Hierover is met de vier ondernemingsraden een ontwikkelagenda opgesteld, waarin de successievelijke stappen in het vervolgtraject van SSC-vorming staan benoemd, inclusief de rol en verantwoordelijkheid van de medezeggenschap daarbinnen;
3. Belang om op een nader te bepalen moment op basis van een nader uitgewerkt bedrijfsplan (met daarin de uitwerking van over te dragen taken en informatie, met in het verlengde daarvan de consequenties voor het personeel) ook het thema meerwaarde opnieuw te beoordelen;
4. Belang van aantrekkelijk werkgeverschap SSC-ZL, belang om een werkomgeving te creëren voor de betrokken medewerkers, die ruimte biedt voor ontwikkeling en carrièrestappen;
5. Onderschrijven van de lijn dat de vier moederorganisaties de eigenaarsrol van het SSC blijven vervullen;
6. Onderschrijven van de lijn dat de voorkeur uitgaat naar de nieuwe rechtsvorm binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen, speciaal bedoeld voor dit soort samenwerkingsverbanden: de Bedrijfsvoeringsorganisatie;
7. Bewaken van balans tussen voortvarendheid en zorgvuldigheid;
8. Inkoop: waarschuwing voor te abrupte overgang, onder verwijzing van voorbeelden elders in het land;
9. Inkoop: pleidooi voor gelijk instapniveau vanuit de vier moederorganisaties, voor het naleven van gedwongen winkelnering en voor passende formatieontwikkeling.

De OR adviseert overigens om *go-no go*-mogelijkheden op te nemen in de besluitvorming tot realisatie van het SSC-ZL.

⁶ Adviesaanvraag OR d.d. 8 oktober 2013

⁷ Advies OR d.d. 14 februari 2014



Gezien de vele aandachtspunten die de OR eerder formuleerde en die niet verder zijn uitgewerkt in de haalbaarheidsstudie c.q. bedrijfsplan, vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat de OR op dat moment positief adviseert.

Nadat de ondernemingsraden positief hadden geadviseerd is op 26 februari 2014 het voorgenomen besluit tot oprichting van het SSC-ZL door het college van B en W van de gemeente Maastricht definitief bekrachtigd.

Op een punt van het voorgenomen besluit is in het definitieve besluit afgeweken; namelijk voor wat betreft de rechtsvorm. In het voorgenomen besluit was gekozen voor een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) omdat de bedrijfsvoeringsorganisatie op dat moment wettelijk nog niet mogelijk was. Gekozen wordt nu voor de nieuwere lichtere vorm van samenwerking tussen overheden op het gebied van de bedrijfsvoeringsorganisatie: de bedrijfsvoeringsorganisatie aangezien de gewijzigde Wgr hiertoe inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer was aangenomen. De ondernemingsraden stemmen hiermee in.

Als onderdeel van de nadere uitwerking van het voorgenomen besluit van 24 september 2013 besluit ⁸het college van B en W van de gemeente Maastricht op 26 februari 2014 tot harmonisatie van het inkoopbeleid tussen de vier partners. Voor de gemeente Maastricht zijn er ten opzichte van het toen geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid geen wijzigingen.

De rekenkamer stelt vast dat het college dit besluit neemt op basis van de eerdergenoemde haalbaarheidsstudie, zonder zicht te hebben op de exacte financiële en personele consequenties van deze harmonisering uitmondend in een shared service center.
De rekenkamer stelt ook vast dat dit besluit wordt genomen zonder dat de gemeenteraad zich over de haalbaarheidsstudie heeft kunnen uitspreken.

Op 10 oktober 2014 wordt de gemeenteraad aan de hand van een raadsvoorstel⁹ gevraagd toestemming te verlenen tot de door het college te treffen Gemeenschappelijke Regeling Shared Service Center Zuid-Limburg. Het betreft hier een collegebevoegdheid waarvoor de raad toestemming moet geven. Toestemming kan alleen in zeer uitzonderlijke gevallen geweigerd worden.

De vier colleges hebben gekozen voor een rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met een voorkeur voor de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit is een nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid binnen de Wgr. Aanleiding voor de introductie van deze nieuwe vorm was de behoefte in de praktijk om voor een samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringstaken over een samenwerkingsvorm te beschikken, die net als een openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid heeft, maar die niet belast is met de voor bedrijfsvoeringstaken als zwaar

⁸ Collegenota d.d. 26 februari 2014

⁹ Raadsvoorstel d.d. 10 oktober 2014



ervaren bestuursstructuur van het openbaar lichaam, die drie bestuurslagen kent: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. De bedrijfsvoeringsorganisatie kent alleen een bestuur. De achterliggende gedachte van de wetgever hierbij is dat taken op het gebied van bedrijfsvoering naar hun aard (waaronder het beleidsneutrale karakter) niet vragen om een zware bestuurlijke aansturing.

De rekenkamer stelt vast dat het raadsvoorstel van 10 oktober 2014 met betrekking tot de paragrafen 'personeel' en 'financiën' kwalitatief en kwantitatief matig is toegelicht terwijl het toch een majeur fundament zou moeten vormen voor een gemeenschappelijke regeling. De toelichtingen met betrekking tot wijzigingen in de personele organisatie en financiële consequenties van de GR ontbreken geheel.

Ook de gemeenteraden van Sittard-Geleen en Heerlen stemmen eind 2014 in met de gemeenschappelijke regeling. Tot besluitvorming door Gedeputeerde Staten komt het voorsnog niet. Deze geven begin 2015 aan aan deelname onder meer de voorwaarde te verbinden dat de samenwerking direct wordt opengesteld voor alle Limburgse gemeenten. Nadat de drie gemeenten hierop schriftelijk gereageerd hebben, volgt medio 2015 het besluit van G.S. om niet deel te nemen, waarbij onder meer argumenten op het gebied van kostenbesparing worden genoemd.

Op 14 juli 2015 is de Provincie Limburg uit het samenwerkingsverband getreden. De redenen daarvoor zijn verwoord in de brief¹⁰ van het College van GS aan de colleges van B en W van Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen: 'Juist op het vlak van kostenbesparing zijn wij niet overtuigd dat deze ook reëel geboekt kunnen gaan worden anders dan op het vlak van bundeling van het inkoopvolume, waarvoor lichtere vormen van samenwerking ook toereikend kunnen zijn. Tevens wordt aangegeven dat de kosten van afbouw van formatie, mobiliteitskosten en andersoortige frictie- en transactiekosten niet zijn meegenomen'.

En verder: 'Onze ervaringen tot nu toe kunnen ons niet overtuigen om toch te participeren in een gemeenschappelijke regeling'. Hiervoor worden een aantal argumenten genoemd waaronder de investeringen die gemoeid zullen zijn met de harmonisatie bij implementatie van een gemeenschappelijk E-HRM systeem (zonder dat dit substantiële besparingen oplevert), de te verwachten weerstand tegen een 'toch niet kleinschalige reorganisatie' op ICT gebied, de verwachte moeilijkheden bij het standaardiseren van processen en applicaties en de verwachting dat de noodzakelijke gemeenschappelijke prioriteitsstelling ten koste zal gaan van de eigen prioriteitsstelling. Tot slot wordt aangegeven dat de Provincie Limburg nog niet optimistisch is over 'daadwerkelijke toetreding op redelijk korte termijn van andere gemeenten'.

Binnen het college van GS heeft een uitgebreide heroverweging plaatsgevonden, zo meldt de brief over deelname aan het SSC en deze heroverweging heeft tot de conclusie geleid dat door 'inherente

¹⁰ Brief d.d. 14 juli GS van de Provincie Limburg



verschillen in takenpakket en processen ten opzichte van de gemeenten de voordelen voor samenvoeging van provinciale bedrijfsvoeringsafdelingen met die van de gemeenten voor de provincie niet opweegt tegen de daarvoor benodigde inspanningen’.

In juli 2015 heeft de Provincie besloten af te zien van verdere samenwerking op dit terrein met de drie gemeenten. Op 15 september 2015 wordt de gemeenteraad met een raadsinformatiebrief¹¹ ervan in kennis gesteld dat de Provincie Limburg niet als deelnemer tot het SSC-ZL wil toetreden.

De rekenkamer stelt vast dat de raadsinformatiebrief d.d. 15 september 2015 een deel van de argumenten van de Provincie Limburg voor uittreding uit de gemeenschappelijke regeling vermeldt maar ook dat de brief van de Provincie Limburg niet integraal met de raad is gedeeld.

De Provincie Limburg wil wel de samenwerking met de drie steden (dan wel met het SSC-ZL) in een lichtere vorm voortzetten, als samenwerkingspartner op onderdelen die ook voor haar voordelen opleveren, zoals bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop. Voortzetting van de samenwerking tussen de drie centrumsteden en de Provincie Limburg is ook gewenst om de mobiliteit van personeel te bevorderen.

De rekenkamer stelt vast dat de uittreding van de Provincie Limburg ter kennisgeving door de raad is aangenomen en er geen inhoudelijke discussie met de gemeenteraad heeft plaatsgevonden. Er vindt ook, voor zover bekend, geen integrale heroverweging plaats in het college van B&W van Maastricht naar aanleiding van het uittreden van de Provincie Limburg. Ook niet voor wat betreft de consequenties voor de veronderstelde kostenvoordelen.

Op 22 oktober 2015 wordt in de Staatscourant¹² de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Shared Service Center Zuid-Limburg gepubliceerd. Vanaf dit moment bestaat het SSC-ZL formeel en kan worden begonnen met de inrichting van de organisatie.

De rekenkamer stelt vast dat er in de ‘gemeenschappelijke regeling shared service center’ met betrekking tot de jaarlijkse rekening en verantwoording niet wordt vermeld dat er een validatie op de cijfers dient plaats te vinden door een externe accountant.

De verklaring voor het feit dat tussen de goedkeuring van de gemeenteraad op 10 oktober 2014 en de publicatie in de Staatscourant op 22 oktober 2015 van de GR meer dan een jaar is verstreken, is gelegen in het feit dat de Provincie Limburg eind 2014 nog niet akkoord kon gaan met de regeling in afwachting van een standpunt van de drie gemeenten naar de vraag van GS om sneller en meer Limburgse gemeenten toe te laten treden dan in de raadsvoorstellen was voorzien. Publicatie van de GR SSC-ZL in de Staatscourant kon pas daarna plaatsvinden.

¹¹ Raadsinformatiebrief d.d. 15 september 2015

¹² Staatscourant (nr. 36838) d.d. 22 oktober 2015



Als volksvertegenwoordiger is de raad verantwoordelijk voor de kaderstelling en controle op het gevoerde bestuur. In dat kader past het dat de raad ook beschikt over adequate instrumenten om het in een GR gevoerde bestuur te controleren en zo nodig bij te sturen. Door goed gebruik te maken van de instrumenten zoals in de bijlage opgenomen kan de raad haar controlerende en kaderstellende taken adequaat uitvoeren.

De rekenkamer stelt vast dat in zijn algemeenheid de gemeenteraad zeker in de totstandkomingsfase van het SSC-ZL te weinig gebruik heeft gemaakt van de beschikbare instrumenten voor kaderstelling en controle op het gevoerde bestuur.



3. Inrichting organisatie SSC-ZL

3.1 Organisatiestructuur SSC-ZL

Na de formele oprichting van de gemeenschappelijke regeling SSC-ZL op 22 oktober 2015 wordt er gewerkt aan het stapsgewijs vormgeven van de GR door het overdragen van taken op het gebied van Inkoop, ICT en vervolgens HR van door de drie afzonderlijke gemeenten naar het SSC-ZL.

De opzet van de nieuwe organisatie wordt beschreven in de nota 'Hoofdstructuur SSC-ZL'¹³.

Deze hoofdstructuur vormt het raamwerk waarbinnen vervolgens disciplinegewijs de inrichting vorm krijgt. Voor de eerste fase uitgewerkt in organisatieplannen (inclusief functieboek) voor inkoop, informatiediensten en de gezamenlijke personeels- en salarisadministratie. De hoofdstructuur is in nauw overleg met de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) van het SSC-ZL tot stand gekomen. De BOR is begin 2014 gevormd door en samengesteld uit de ondernemingsraden van de deelnemende organisaties, en heeft derhalve ook vertegenwoordigers uit Maastricht. De volgende onderwerpen zijn in de hoofdstructuur verder uitgewerkt:

- doelstellingen, missie en visie SSC,
- dienstverleningsconcept SSC,
- sturingsfilosofie,
- visie op huisvesting en facilitaire ondersteuning,
- relatie met moederorganisaties.

De missie van het SSC-ZL is 'het ondersteunen en ontzorgen van de deelnemende overheidsorganisaties op het gebied van bedrijfsvoeringstaken door het leveren van gestandaardiseerde producten en diensten op basis van een vooraf overeengekomen kwaliteitsniveau en efficiënt tarief. Het SSC-ZL telt daarmee de deelnemende organisaties beter in staat zich te focussen op het realiseren van bestuurlijke doelstellingen'.

Belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerend SSC-ZL is een goed ingericht opdrachtgeverschap van de zijde van de deelnemers en opdrachtnemerschap binnen het SSC-ZL, omdat hierin tot uitdrukking komt dat het SSC-ZL de wensen van de opdrachtgever begrijpt en de opdrachtgever accurate verwachtingen heeft van de wijze waarop het SSC-ZL deze gaat vervullen. Daartoe zijn de volgende rollen benoemd:

- De rol van eigenaar van het SSC-ZL wordt vervuld door het GR-bestuur, bestaand uit een collegelid per moederorganisatie. De eigenaren richten zich primair op de continuïteit van de samenwerking(sorganisatie). Dit GR-bestuur besluit over de begroting en het te voeren beleid, de kaders voor de inrichting en ontwikkeling van de SSC-organisatie en ziet toe op het functioneren,

¹³ Hoofdstructuur SSC-ZL, Concept t.b.v. GR-bestuur 22 januari 2016



- waaronder een verantwoord risicoprofiel en een duurzame financiële positie. Het GR-bestuur is tenslotte de werkgever voor de medewerkers die in dienst zijn van het SSC-ZL.
- De rol van collectief opdrachtgever wordt vervuld door het Opdrachtgeversoverleg (OGO, de gezamenlijke directeuren bedrijfsvoering van de deelnemende organisaties). Het collectief opdrachtgeverschap richt zich op inhoud, kwaliteit en kosten van de samenwerking, niet op de interne bedrijfsvoering van het SSC-ZL hetgeen immers de verantwoordelijkheid is van het management van het SSC-ZL. Tussen het OGO en het SSC worden de afspraken gemaakt over welke producten en diensten het SSC-ZL levert, inclusief kwaliteits- en leveringseisen, gericht op het bereiken van een optimale situatie voor het collectief van opdrachtgevers. Deze afspraken worden vastgelegd in de Producten- en Dienstencatalogus (PDC). Het OGO stuurt verder op harmonisatie en standaardisatie, zowel binnen het SSC-ZL als binnen de moederorganisaties (klantvraag). Tussen het OGO en het SSC-ZL worden afspraken gemaakt over de omvang van het te leveren standaardwerk, dat door de deelnemers wordt afgenomen.
 - De rol van individueel opdrachtgever wordt per organisatie vervuld door de directeur bedrijfsvoering. Hij maakt afspraken met het SSC-ZL over de voor zijn organisatie benodigde dienstverlening, die passen binnen het kader van de door het OGO vastgestelde PDC. Het gaat hierbij zowel om standaardwerk, maatwerk als meerwerk. Deze afspraken worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. De betreffende directeur stuurt daarmee, voor wat betreft het aandeel van zijn organisatie, op het volume van de (aanvullende) dienstverlening van het SSC-ZL.
 - Tot slot treden medewerkers vanuit deelnemende organisaties op als klant van het SSC-ZL. In die rol maken zij gebruik van de reguliere dienstverleningskanalen en nemen zij producten en diensten af, zoals in de PDC zijn beschreven en in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn afgesproken.

Voor de interne sturing van het SSC-ZL geldt 'integraal management' als uitgangspunt. Verder wil men een platte organisatiestructuur, bestaande uit een directeur met daaronder een leidinggevende per discipline. Voor de eerste fase van SSC-ZL-vorming die zich richt op Inkoop, HRM en ICT is duidelijk dat dit uitgangspunt ook daadwerkelijk toegepast kan worden voor Inkoop en HRM maar dat voor ICT vanwege de brede scope en aan het aantal taken en daarmee de grote omvang van het aantal medewerkers een derde managementlaag nodig zal zijn, in de vorm van teamleiders.

De inrichting van de taakvelden Inkoop, ICT en HRM is beschreven in zogenaamde organisatieplannen per taakveld. Deze drie organisatieplannen maken deel uit van de drie adviesaanvragen aan de OR met betrekking tot de ontvlechting binnen de gemeente Maastricht. Op deze drie adviesvragen wordt onderstaand ingegaan.



3.2 Ontvlechting taakveld inkoop t.b.v. overgang naar GR SSC-ZL

Op 19 juli 2016 volgt de eerste adviesaanvraag¹⁴ van de WOR-bestuurder van de gemeente Maastricht aan de Ondernemingsraad met betrekking tot het overdragen van een deel van de taken op het gebied van Inkoop van de gemeente Maastricht naar het SSC-ZL. Concreet zouden in totaal 3,84 fte (vier personeelsleden) van de vakgroep Inkoop en Aanbesteding en van het team Financieel advies en Planning & Controle (P&C) overgaan naar het SSC-ZL en zou er een ontvlechting van taken (de 'knip') binnen de moederorganisatie gemeente Maastricht plaatsvinden. Op termijn zou er sprake kunnen zijn van de overdracht van aanvullende formatie.

Het moment van overdracht zou zo spoedig mogelijk dienen plaats te vinden, nadat de formele adviestrajecten zijn afgerond en er een sociaal plan/plaatsingsprocedure is afgerond.

Op 3 oktober 2016 heeft de OR de gemeente Maastricht geïnformeerd dat hij nog geen advies over de eerste adviesaanvraag kon geven, omdat niet voldaan was aan een aantal formele criteria waaraan de adviesaanvraag volgens de WOR diende te voldoen, maar bovenal de omstandigheid dat de OR op grond van de beschikbare informatie op dat moment niet in staat was te beoordelen of de overgang van de desbetreffende medewerkers op een voldoende zorgvuldige wijze zou plaatsvinden, vanwege het ontbreken van de afspraken over de personele gevolgen met het lokale GO en BGO van het SSC-ZL.

De gemeente Maastricht heeft ingestemd met het verzochte uitstel en voorgesteld om eerst mondeling met de drie OR-en in overleg te treden. Dit overleg is in december 2016 gestart.

Op 7 april 2017, ruim 8 maanden na de adviesaanvraag, geeft de OR een negatief advies¹⁵ aan de WOR-bestuurder over de ontvlechting van het taakveld inkoop SSC-ZL. De belangrijkste argumenten om negatief te adviseren zijn:

- het belangrijkste doel van college en raad namelijk een substantiële kostenreductie zal niet gerealiseerd worden;
- de kwaliteitsverbetering zal zeker op korte termijn niet gerealiseerd worden, omdat de gemeente Maastricht nu al een significant beter presterend intern SSC heeft ten opzichte van de andere gemeenten;
- de kansen, bedreigingen en gevolgen voor het personeel zijn onvoldoende uitgewerkt in een sociaal plan en plaatsingsprocedure.

Er bestaat op dat moment, samengevat, bij de OR geen draagvlak en vertrouwen in duurzame levensvatbaarheid en aantrekkelijke werkgelegenheid m.b.t. het SSC-ZL.

De OR adviseert de WOR-bestuurder dan ook om verdere deelname aan de totstandkoming van het SSC-ZL te beëindigen en met het bestuur van de inmiddels opgerichte gemeenschappelijke regeling tot afspraken te komen over de voorwaarden waaronder deelname aan de GR beëindigd kan worden.

¹⁴ Adviesaanvraag gemandateerd WOR Bestuurder d.d. 19 juli 2016 m.b.t. ontvlechting taakveld inkoop

¹⁵ Negatief advies OR d.d. 7 april 2017 inzake ontvlechting taakveld inkoop



De rekenkamer stelt vast dat de OR nu adviseert om verdere deelname aan de totstandkoming van het SSC-ZL te beëindigen. Het was, meer in lijn met eerdere adviezen, ook mogelijk geweest om te adviseren te gaan werken aan de uitgangspunten en criteria zoals genoemd in het visiedocument (januari 2013) van de OR.

De gemeente stelt dat het gegeven advies veel verder ging dan het gevraagde advies, dat uitsluitend de ontvlechting van de inkooporganisatie betrof. Op 2 mei 2017 laat de gemandateerd WOR-bestuurder de OR weten dat, ondanks het negatieve advies van de OR, het college heeft besloten om door te gaan met de vorming van het SSC-ZL.

De rekenkamer stelt vast dat het college van B&W van de gemeente Maastricht ervoor kiest de inhoud van het advies niet over te nemen en niet de keuze maakt om eerst in gesprek te gaan met de OR. Dit om een eventueel verdere escalatie te voorkomen.

De OR maakt vervolgens het besluit dat de WOR-bestuurder van de gemeente Maastricht het advies van de OR niet opvolgt aanhangig bij de Ondernemingskamer. De OR stelde dat de gemeente Maastricht het advies van de OR diende op te volgen en verdere deelname aan het SSC-ZL te beëindigen. De Ondernemingskamer heeft op 20 oktober 2017 uitspraak¹⁶ gedaan en het verzoek van de ondernemingsraad afgewezen.

De Ondernemingskamer stelde daarbij vast dat de keuze welke taken al dan niet worden overgeheveld naar het SSC-ZL tot het primaat van de politiek hoort.

Op 10 november 2017 laat de OR aan de medewerkers van de gemeente Maastricht weten dat zij een cassatieberoep tegen de uitspraak van de Ondernemingskamer zal instellen bij de Hoge Raad.

Hier gaat geen opschortende werking van uit en de gemeente Maastricht continueert de voorbereidingen en de transitie van dienstverlening en medewerkers van de gemeente naar het SSC-ZL.

Op 22 maart 2019 verwerpt de Hoge Raad het door de OR ingestelde cassatieberoep.

3.3 Ontvlechting taakveld informatiediensten (ID) t.b.v. overgang naar GR SSC-ZL

Op 14 november 2017 volgt de tweede adviesaanvraag¹⁷ aan de OR met betrekking tot de ontvlechting van een deel van de informatiediensten naar het SSC-ZL.

Specifiek gaat het om functioneel beheer van de generieke applicaties, technische architectuur, technisch beheer, technisch applicatiebeheer, database beheer, procesbeheer, (gedeeltelijk) contractmanagement en de servicedesk.

¹⁶ Uitspraak Ondernemingskamer gerechtshof Amsterdam zaaknummer 200.216.747/01 OK

¹⁷ Adviesaanvraag OR d.d. 14 november 2017 inzake ontvlechting taakveld informatiediensten



Op dat moment worden deze taken nog uitgevoerd door medewerkers van teams Werkomgeving (WO), Beheer Bedrijfsinformatiesystemen (BBI), Frontoffice en Bedrijfsbureau van het organisatieonderdeel SSC Maastricht. Er zullen circa 46 fte overgaan van de gemeente Maastricht naar de GR SSC-ZL.

Portfoliomanagement, informatiemanagement, informatiearchitectuur, gegevensmanagement, servicemanagement, functioneel beheer van bedrijfsspecifieke applicaties en projectmanagement gaan niet over maar blijven binnen SSC Maastricht. Deze verdeling van taken tussen de gemeente Maastricht en SSC-ZL wordt 'de knip' genoemd.

Op 9 juli 2018 geeft de OR een negatief advies¹⁸ met betrekking tot het voorgenomen besluit tot ontvlechting van het taakveld informatiediensten.

De overwegingen liggen in lijn met het negatief advies m.b.t. het taakveld inkoop en zijn als volgt samen te vatten:

- twijfels omtrent realisatie doelstelling kostenreductie van € 2,2 mln;
- twijfels omtrent continuering kwaliteit dienstverlening;
- twijfels omtrent reductie kwetsbaarheid;
- twijfels omtrent kansen voor medewerkers.

3.4 Ontvlechting taakveld personeels- en salarisadministratie (PSA) t.b.v. overgang naar GR SSC-ZL

Op 26 februari 2018 volgt de derde en laatste adviesaanvraag¹⁹ aan de OR met betrekking tot het voorgenomen besluit tot ontvlechting van het taakveld personeels- en salarisadministratie gericht op de overgang naar GR SSC-ZL.

Het voorgenomen besluit betreft het overgaan van een deel van de medewerkers van het team Personeel en Organisatie van het organisatieonderdeel SSC Maastricht. Het gaat om 7,4 Fte die overgeplaatst worden naar het SSC-ZL. Verder omvat het voorgenomen besluit de ontvlechting van taken binnen de gemeente Maastricht (de 'knip').

Op 9 juli 2018 geeft de OR een negatief advies²⁰ met betrekking tot het voorgenomen besluit ontvlechting taakveld PSA.

De overwegingen liggen in lijn met het negatief advies m.b.t. het taakveld inkoop en zijn als volgt samen te vatten:

- twijfels omtrent realisatie doelstelling kostenreductie;
- twijfels omtrent continuering kwaliteit dienstverlening;

¹⁸ Advies OR d.d. 9 juli 2018 inzake voorgenomen besluit ontvlechting taakveld Informatiediensten

¹⁹ Adviesaanvraag OR d.d. 26 februari 2018 inzake voorgenomen besluit ontvlechting taakveld personeels- en salarisadministratie

²⁰ Advies OR d.d. 9 juli 2018 inzake voorgenomen besluit ontvlechting taakveld personeels- en salarisadministratie



- twijfels omtrent reductie kwetsbaarheid;
- twijfels omtrent kansen voor medewerkers.

3.5 Vaststelling onderhandelingsresultaat Sociaal Plan Maastricht SSC-ZL

Op 13 maart 2018 heeft het bestuur van het SSC-ZL besloten tot eenzijdige vaststelling van het Afsprakenkader, de Overgangsregeling SSC-ZL en de drie (zogenoemde lokale) 'rugzakjes' (Sociaal Plan). De reden voor de eenzijdige vaststelling was gelegen in de omstandigheid dat de door de medezeggenschap gewenste ledenraadpleging telkens werd uitgesteld en dat ook na verleend uitstel door het bestuur SSC-ZL de termijn niet werd gehaald. Daarna ging het bestuur SSC-ZL over tot eenzijdige vaststelling met het oog op de planning/overgang personeel. Daaraan voorafgaand was op 21 juni 2017 een tussentijds onderhandelingsresultaat bereikt. Op 20 maart 2018 heeft het college van B en W van Maastricht dit besluit bekrachtigd en op 22 maart 2018 is de raad met een raadsinformatiebrief (RIB) hierover geïnformeerd.

Naast de OR speelt ook het GO en het BGO een rol bij de totstandkoming van het SSC-ZL. In het GO respectievelijk BGO wordt o.a. overleg gevoerd over de arbeidsvoorwaarden tussen de werkgeversvertegenwoordigers en de vakorganisaties op basis van het overeenstemmingsvereiste. Dit is geregeld in art 12;2;1 Arbeidsvoorwaardenregeling gemeente Maastricht (AGM) en nader uitgewerkt in een Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA)-advies van 7 juni 1994, waarin is voorgescreven dat op lokaal niveau het overeenstemmingsvereiste uiterlijk per 1 januari 1996 dient te zijn vastgelegd. Kort gezegd komt deze bepaling erop neer dat de werkgever nooit eenzijdig tot besluitvorming kan overgaan over onderwerpen waarover het overleg dient plaats te vinden in het GO c.q. het BGO.

Bij de adviesaanvraag aan de OR met betrekking tot de ontvlechting van het taakveld informatiediensten maakt de gemeente Maastricht melding van een tussentijds onderhandelingsresultaat bereikt binnen het BGO SSC-ZL met betrekking tot de afsprakenkalender en de overgangsregeling voor personeel naar het SSC-ZL. De OR stelt dat de gemeente Maastricht de door het LOGA als bindend voorgescreven overeenstemmingsvereiste heeft geschonden. Anders gezegd: het college van B en W van de gemeente Maastricht heeft naar het oordeel van de OR in strijd met geldend collectief recht toch eenzijdig besloten tot vaststelling van het onderhandelingsresultaat. Het resultaat is echter door de achterbannen van de bonden in Heerlen, Sittard en Maastricht verworpen en het college van B en W van Maastricht had dit resultaat dus nooit mogen vaststellen, aldus de OR.

In een door de bonden FNV en CNV aangespannen kort geding bij de Rechtbank Limburg zijn de bonden op 26 november 2018 in het gelijk gesteld²¹. Zij hadden het kort geding aangespannen omdat

²¹ Uitspraak Rechtbank Limburg d.d. 26 november 2018



het bestuur van het SSC-ZL en de colleges van de gemeente Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen eenzijdig de arbeidsvoorwaarden voor het personeel van het SSC-ZL hadden vastgesteld. Hoewel er wel gelegenheid was geweest om een ledenraadpleging te laten plaatsvinden, had het niet doorgaan daarvan niet door de werkgever gebruikt mogen worden om de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen. De raad is hierover op 27 november 2018 met een raadsinformatiebrief geïnformeerd. Door deze uitspraak moet het SSC-ZL stoppen met de uitvoering van het Afsprakenkader en de Overgangsregeling.

3.6 Reactie WOR-bestuurder op negatieve adviezen OR

Op 21 augustus 2018 laat de WOR-bestuurder de OR weten²² de OR-adviezen niet over te nemen. Het bezwaar van de zijde van de gemeente was dat de OR zich baseerde op de adviezen met betrekking tot de businesscases en niet inging op het gevraagde advies ter zake van de ontvlechting van de taakvelden Informatiedienst (ID) en PSA en de personele consequenties van de ontvlechtingen, nu de OR ook kennis had kunnen nemen van de impact op de arbeidsvoorwaarden en de maatregelen hoe de gemeente de personele gevolgen wilde opvangen, zoals opgenomen in het afsprakenkader, de overgangsregeling SSC-ZL en het sociaal plan Maastricht SSC-ZL.

Op 21 augustus 2018 wordt de raad tevens geïnformeerd²³ over de negatieve adviezen van de OR. In de raadsinformatiebrief laat de wethouder (portefeuille personeel) aan de raad weten het eens te zijn met de reactie van de WOR-bestuurder en dat het college vasthoudt aan de implementatie van het SSC-ZL. Het formele adviestraject van de OR is nu afgerond en de voorbereidingen worden getroffen voor het formele plaatsingsproces van de betrokken medewerkers.

Op 19 september 2018 gaat de OR hiertegen in beroep bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam om de besluiten van de gemeente Maastricht met betrekking tot de ontvlechtingen van de taakvelden ID en PSA in te trekken.

Op 21 november 2018 doet de Ondernemingskamer uitspraak en gelast de gemeente Maastricht de besluiten met betrekking tot de ontvlechtingen van de taakvelden ID en PSA in te trekken en de gevolgen daarvan ongedaan te maken.

De uitspraak van de Ondernemingskamer heeft tot gevolg dat het intrekken van het ontvlechtigingsbesluit van 21 augustus 2018 voor de informatiediensten ID en de Personeels- en salarisadministratie (PSA) wordt voorgelegd aan het college B&W. Daarmee worden de voorlopige aanwijzingsbesluiten voor het Maastrichtse personeel voor Informatiediensten eveneens ingetrokken en worden verdere stappen in het plaatsingsproces stilgelegd, dit geldt ook voor PSA. De betrokken medewerkers binnen de gemeente Maastricht worden geïnformeerd over de ontstane situatie.

²² Brief d.d. 21 augustus 2018 van WOR-bestuurder aan OR

²³ Zie raadsinformatiebrief d.d. 21 augustus 2018



Op 22 november 2018 informeert de wethouder met een raadsinformatiebrief de raad en geeft aan dat de gemeente zich gaat beraden over de ontstane situatie. Inmiddels liep ook het onderzoek naar het lekken van de conceptnotulen (zie deel II).

Door de uitspraken van de Ondernemingskamer en de Rechtbank Limburg is de verdere vorming van het SSC-ZL in december 2018 door het college van B&W van Maastricht tijdelijk stopgezet. Daarnaast is in overleg met de medebestuurders besloten tot een *on hold* zetten van het SSC-ZL om te werken aan herstel van vertrouwen in Maastricht.

De rekenkamer stelt vast dat tot tweemaal toe een verschil van inzicht via de rechter moet worden beslecht (resp. Ondernemingskamer en Rechtbank). Dit belast de totstandkoming van een goed functionerend SSC-ZL.

3.7 Convenant Shared Service Center Zuid Limburg

Op 16 oktober 2018 is het convenant 'Shared Service Center Zuid-Limburg' gepubliceerd in het blad gemeenschappelijke regeling²⁴.

In dit convenant worden onder andere de afspraken en intenties die moeten leiden tot het SSC-ZL herhaald door het bestuur GR met een andere vertegenwoordiging vanuit het Maastrichts college omdat op 18 juni 2018 een nieuw college aantrad.

De rekenkamer stelt vast dat in dit convenant de volgende uitgangspunten worden gehanteerd die door de OR-en nadrukkelijk niet worden ondersteund:

- het afsprakenkader;
- overgangsregeling SSC-ZL; arbeidsvoorwaarden (waarbij voor zover relevant de regelingen van de gemeente Maastricht worden gevolgd) plaatsingsprocedure en werkgelegenheid (zoals bestuurlijk bevestigd bij besluit d.d. 16 maart 2018);
- lokale 'rugzakjes' zoals die door de colleges van de drie moederorganisaties zijn vastgesteld.

Verder stelt de rekenkamer vast dat in dit convenant de drie gemeenten herbevestigen samen verder te gaan op de ingeslagen weg richting operationalisering van het SSC-ZL met als uitgangspunt 'samen, tenzij...'. Deze toevoeging is nog niet eerder gezien in de afspraken. Verder wordt uitgesproken de lokale adviestrajecten met OR af te ronden.

²⁴ Blad Gemeenschappelijke Regeling (nr. 1253) d.d. 16 oktober 2018: Convenant SSC-ZL



4. Bevoegdheden SSC-ZL (mede in relatie tot deelnemende gemeenten)

Ten aanzien van de bevoegdheden in het SSC-ZL, mede in relatie tot de deelnemende gemeenten, zijn de volgende formele afspraken van belang.

4.1 Gemeenschappelijke regeling (GR)

De GR is van kracht geworden op 22 oktober 2015. Deze regelt op hoofdlijnen de afspraken ten aanzien van de samenwerking tussen de drie gemeenten. In hoofdstuk 3 van de gemeenschappelijke regeling SSC-ZL is vastgelegd hoe het bestuur is samengesteld. Het SSC-ZL kent een bestuur dat gevormd wordt door een collegelid van iedere deelnemende gemeente. Het bestuur bestaat dus uit drie wethouders van de gemeente Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen. De besluitvorming binnen het bestuur vindt plaats bij meerderheid van stemmen. Het bestuur bepaalt in een organisatieverordening de hoofdstructuur van het SSC-ZL, de taken, de bevoegdheden en de werkwijze van de ambtelijke organisatie.

Het bestuur stelt een rechtspositie- en arbeidsvoorwaardenregeling vast die op het personeel van het SSC-ZL van toepassing is. Het bestuur van de GR richt zich primair op de continuering van de samenwerkingsorganisatie.

4.2 Directiestatuut

Het bestuur van de GR benoemt een directeur SSC-ZL die onder verantwoordelijkheid van het bestuur belast is met de dagelijkse leiding van het SSC-ZL en met de juiste zorg voor een juiste taakvervulling door het SSC -ZL. Het bestuur legt de instructie voor de directeur vast in een directiestatuut.

De rekenkamer merkt op dat nog sprake is van een concept-directiestatuut dat per oktober 2019 nog niet was vastgesteld.

4.3 Mandaatbesluit Bestuur aan Directie en Managers SSC-ZL

Op 20 februari 2018 is het mandaatbesluit²⁵ bestuur aan directie en managers SSC -ZL gepubliceerd in het blad Gemeenschappelijke Regeling. Het mandaatbesluit is vastgesteld op 13 december 2017 door het bestuur van het SSC-ZL.

²⁵ Blad Gemeenschappelijke Regeling (Nr. 130) d.d. 20 februari 2018



Het bestuur GR verleent met het mandaatbesluit mandaat, volmacht en machtiging aan de directeur en de manager van het SSC-ZL overeenkomstig de bij het mandaatbesluit behorende Overzicht mandaat-, volmacht- en machtigingslijst en de Budgethoudersregeling SSC-ZL.

De rekenkamer stelt vast dat mandatering voor politiek gevoelige aangelegenheden niet wordt gemandateerd. Deze blijven bij het bestuur.

4.4 Kaderdocument opdrachtgeverschap moederorganisaties

Het kaderdocument opdrachtgeverschap moederorganisaties is een gedetailleerde uitwerking van taken en bevoegdheden die in het kader van de opdrachtgever en het opdrachtnemerschap tussen de moederorganisatie en SSC-ZL afgesproken worden.

4.5 Kadernota Governance verbonden partijen

Tot slot geldt de kadernota Governance verbonden partijen die in algemene en specifieke zin de relatie tussen de gemeente Maastricht en het SSC-ZL benoemt.



5. Samenvatting financiële resultaten SSC-ZL van 2014 t/m 2018

In dit hoofdstuk worden de financiële resultaten van 2014 tot en met 2018 van het SSC-ZL op hoofdlijnen nader toegelicht.

De financiële administratie van de GR wordt gevoerd door de gemeente Maastricht. Dit geldt voor zowel de aanloopfase (tot en met 2015) als ook voor de operationele fase (vanaf kalenderjaar 2016) waarvoor een nieuwe administratie op basis van de geldende wettelijke voorschriften is ingericht.

De financiële afrekening 2014-2015 van het SSC-ZL is door de gemeente Maastricht opgesteld²⁶ en voorzien van een accountantsverklaring door een externe accountant.

De jaarrekeningen 2016, 2017 en 2018 zijn intern door het SSC-ZL opgesteld en voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring²⁷ van een externe accountant. In de jaarrekening 2017 en 2018 is door de externe accountant een zeer uitgebreide risicoanalyse opgenomen met een inschatting (impact maal kans) van strategische, tactische en operationele risico's.

Hoewel de risico's niet zijn gekwantificeerd is het algemene risicoprofiel door de externe accountant van het SSC-ZL als hoog gekwalificeerd op strategisch, tactisch en operationeel gebied.

In hoeverre deze risicoanalyse door het bestuur is overgenomen en heeft geleid tot beheersingsmaatregelen zijn genomen om de risico's te mitigeren heeft de rekenkamer in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht.

²⁶ Financiële afrekening 2014-2015 d.d. 12 augustus 2016

²⁷ Jaarrekening 2016 d.d. 16 maart 2017, Jaarrekening 2017 d.d. 12 april 2018, Jaarrekening 2018 d.d. 9 april 2019



In onderstaand schema zijn de resultaten van het SSC-ZL samengevat over de jaren 2014 tot en met 2018 op basis van de jaarrekeningen van de betreffende jaren.

Resultaten SSC 2014-2018

	<i>begroting</i> 2014/2015	<i>realisatie</i> 2014/2015	<i>begroting</i> 2016	<i>realisatie</i> 2016	<i>begroting</i> 2017	<i>realisatie</i> 2017	<i>begroting</i> 2018	<i>realisatie</i> 2018	<i>Totaal realisatie</i> 2014-2018
	€	€	€	€	€	€	€	€	€
BATEN									
Bijdrage moederorganisaties	2.238.587	1.976.300	750.000	757.956	560.749	1.910.630	2.159.992	1.834.742	6.479.628
Incidentele dekking restant 2014 en 2015			430.199	572.339	-	-	-	-	572.339
Allocatie tarief Inkoop			-	-	2.216.818	40.286		35.847	76.133
Allocatie tarief PSA			-	-	202.902	-		-	-
Allocatie tarief ID			-	-	357.847	-		4.728	4.728
Totaat baten	2.238.587	1.976.300	1.180.199	1.330.295	3.338.316	1.950.916	2.159.992	1.875.317	7.132.828
LASTEN									
Overhead	2.238.587	1.403.961	632.221	397.375	1.177.897	803.038	1.244.677	1.127.659	3.732.033
Inkoop			344.089	266.894	1.930.509	328.293	640.615	450.245	1.045.432
PSA			92.968	43.659	119.496	141.609	159.996	99.052	284.320
Informatiediensten			110.921	95.609	110.414	117.801	114.704	135.602	349.012
Totaal lasten	2.238.587	1.403.961	1.180.199	803.537	3.338.316	1.390.741	2.159.992	1.812.558	5.410.797
Resultaat voor bestemming	-	572.339	-	526.758	-	560.175	-	62.759	1.722.031
Dotatie bedrijfsreserve	-	-	-	(250.000)	-	-	-	-	(250.000)
Dotatie bestemmingsreserve	-	(572.339)	-	(59.000)	-	(285.000)	300.000	-	(616.339)
Totale mutatie reserves	-	(572.339)	-	(309.000)	-	(285.000)	-	300.000	(866.339)
Resultaat na bestemming reserves	-	-	-	217.758	-	275.175	-	362.759	855.692
Bijdrage per gemeente		658.767		252.652		636.877		611.581	
Resultaat uitgekeerd per gemeente		-		72.586		91.725		120.920	
Netto-Kosten per gemeente		658.767		180.066		545.152		490.661	1.874.645
Aandeel in bedrijfsreserves per gemeente		-		83.333		83.333		83.333	83.333
									1.791.312

Op basis van een beoordeling van de jaarcijfers 2014-2018 op hoofdlijnen zijn de volgende opmerkingen te maken.

1. In het startjaar 2014-2015 zijn er door het SSC-ZL alleen opstartkosten gemaakt ten bedrage van € 1,4 mln. terwijl er begroot was € 2,2 mln. In het jaar 2014-2015 heeft het SSC-ZL voor bijna € 2,0 mln. aan bijdragen van de moederorganisaties ontvangen zodat er in deze jaren een resultaat werd gerealiseerd van ca € 0,6 mln positief. Het resultaat is aangewend in een bestemmingsreserve voor de dekking van de kosten in het jaar 2016.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de jaarverantwoording 2014-2015 van het SSC-ZL in oprichting niet door de gemeenteraad Maastricht is behandeld noch ter kennisneming aan de raad is aangeboden.



2. In het jaar 2016 zijn er voor € 0,8 mln. kosten gemaakt voor de diverse activiteiten ten aanzien van Inkoop, PSA en informatiediensten. Wat opvalt is dat in 2016 met betrekking tot deze activiteiten ook geen opbrengsten zijn gerealiseerd. Uiteindelijk bedragen de opbrengsten voor dit jaar € 1,3 mln., bestaande uit: € 0,8 mln. bijdragen moederorganisaties en € 0,5 mln. overschot 2014-2015.

De rekenkamer stelt op basis van de notulen vast dat in de vergadering van de gemeenteraad van 27 juni 2017 de jaarrekening 2016 van het SSC-ZL niet is besproken en ook niet ter kennisgeving is aangeboden. Wel is uitgebreid over de begroting 2018 gesproken. In de vergadering d.d. 27 juni 2017 is de volgende motie ingediend door Partij Veilig Maastricht (PVM) en in stemming verworpen:

- de vorming van GR SSC-ZL on hold te zetten;
- werken aan het herstel van vertrouwen tussen college, topambtenaren en ambtenaren op de werkvloer;
- een voorstel met twee alternatieven uit te werken en ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad:
 1. een nieuwe businesscase voor voortzetting GR SSC-ZL;
 2. een businesscase gebaseerd op samenwerking met andere gemeenten zonder GR SSC-ZL.

3. In 2017 worden er nadrukkelijk opbrengsten begroot met betrekking tot de activiteiten van het SSC op de gebieden Inkoop, PSA en Informatiediensten. Het totaal van de begrote opbrengsten met deze activiteiten bedraagt ca € 2,8 mln.

De rekenkamer stelt vast dat er van deze begrote opbrengsten in 2017 nagenoeg niets wordt gerealiseerd terwijl in de raadsinformatiebrief d.d. 13 juni 2016 wordt gemeld dat er aan het verdienmodel wordt gewerkt waarbij de kosten van het SSC worden gedekt door inkomsten uit dienstverlening aan moederorganisaties, inkoopvoordelen en kostenreductie bij de moederorganisaties en efficiëncytaakstelling bij het SSC-ZL zelf. In dezelfde brief wordt gemeld dat er de komende maanden wordt gewerkt waarna de begroting 2017 kan worden vastgesteld. Uiteindelijk is dit niet gerealiseerd en is een substantiële bijdrage van de moederorganisaties nodig is ten bedrage van € 1,9 mln. om de kosten ad. € 1,4 mln. te dekken in dit verslagjaar.

De rekenkamer stelt vast dat in de vergadering van de gemeenteraad d.d. 29 mei 2019 met betrekking tot het SSC-ZL een conceptjaarrekening voor kennisgeving is aangenomen en er geen zienswijze is ingediend met betrekking tot de ontwerpbegroting. De notulen geven niet aan op welke jaren de conceptjaarrekening en ontwerpbegroting betrekking hebben. De gemeenteraad neemt het voorstel aan zonder verdere discussie. De notulen vermelden niet welk voorstel het betreft.

4. Voor 2018 worden, in tegenstelling tot 2017, geen opbrengsten begroot voor de diverse door het SSC uit te voeren activiteiten. Wel zijn de kosten van het SSC-ZL in 2018 gestegen van € 1,4 mln. in 2017 tot € 1,8 mln. in 2018. Afgezien van de turbulentie met betrekking tot de OR-adviesaanvragen om de organisatie in te richten doet zich de vraag voor hoe het kan dat er vrijwel geen opbrengsten zijn gerealiseerd omdat er wel melding wordt gemaakt van samenwerking tussen de moederorganisaties op de taakvelden Inkoop, ICT en HRM.



De rekenkamer stelt vast dat de jaarrekening 2018 in de vergadering van de gemeenteraad d.d. 28 mei 2019 is aangeboden tezamen met de ontwerp meerjarenbegroting 2020-2023. In de raadsronde d.d. 21 mei 2019 zijn door de woordvoerders van de diverse partijen vragen gesteld aan de portefeuillehouder.

**De totale netto kosten van het SSC-ZL over de jaren 2014 tot en met 2018 bedroegen ca. € 5,4 mln.
De totale directe kosten voor de gemeente Maastricht als gevolg van deelname aan het SSC-ZL bedroeg ca € 1,8 mln. over de jaren 2014 tot en met 2018.**



6. Hoe nu verder met het SSC-ZL?

Door de uitspraken van Ondernemingskamer d.d. 21 november 2018 en Rechtbank Limburg d.d. 26 november 2018 is de verdere vorming van het SSC-ZL in december 2018 voorlopig stopgezet.

Na de raadsdiscussie op 12 en 13 februari 2019 over het integriteitsonderzoek naar aanleiding van de melding vanuit het bestuur SSC-ZL (zie deel 2), is aan de raad gemeld door de wethouder dat eerst gewerkt moet worden aan het herstel van vertrouwen tussen werkgever en werknemers alvorens de verdere vorming van het SSC-ZL kan plaatsvinden.

De SSC-ZL-bestuurders van Sittard-Geleen en Heerlen waren toen echter (nog) van mening dat de realisatie van de beoogde doelstellingen van het SSC-ZL niet langer kon wachten. "Het betalen van overheadkosten met uitblijvende operationele bedrijfsvoeringsvoordelen, kwalitatief en financieel, is niet langer acceptabel" zo meldden dezen. De gemeente Sittard-Geleen en de gemeente Heerlen bekijken hoe zij hun bedrijfsvoering op orde kunnen krijgen en in welke mogelijke tijdelijke samenwerkingsvorm. Deze mogelijke tijdelijke samenwerkingsvorm duurt net zo lang, totdat de verhoudingen in Maastricht zijn genormaliseerd, waarna de verdere inrichting van het SSC-ZL kan plaatsvinden.

In februari 2019 is door het bestuur van SSC-ZL-opdracht verstrekt aan de directie van het SSC-ZL om de huidige kosten van het SSC-ZL te reduceren en activiteiten te bevriezen. Met de direct betrokken medewerkers van het SSC-ZL zijn gesprekken gevoerd om deze, waar mogelijk, terug te plaatsen bij de betreffende gemeenten.

Medio 2019 is door de gemeentesecretaris van Maastricht opdracht verstrekt aan Deloitte om de businesscase (de haalbaarheidsstudie opgesteld door de vier deelnemers in het SSC-ZL) uit 2013 opnieuw te onderzoeken met de volgende onderzoeksvragen:

- Kloppen de uitgangspunten en aannames die zijn gehanteerd voor de businesscase nog steeds?
- Klopt de operationele uitwerking van de businesscases in de organisatieplannen nog steeds?
- Zijn de aannames en uitwerking in de organisatieplannen actueel en toekomstbestendig?
- Hoe worden de opmerkingen vanuit de medezeggenschap zoals vastgelegd in de negatieve adviezen van de OR door u geïnterpreteerd?
- Worden er zaken gemist binnen deze businesscases die normaal wel zijn uitgewerkt?

Op 27 augustus 2019 heeft Deloitte haar bevindingen en aanbevelingen gerapporteerd²⁸. Deloitte heeft zich daarbij vooral gebaseerd op internationale surveys uit 2017 en 2019 over shared service centers. Deze surveys gaan niet specifiek in op de uitgangssituatie bij de gemeenten

²⁸ Deloitte: Integrale business cases SSC-ZL d.d. 27 augustus 2019



Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen. Het zijn dus generieke opmerkingen van onderzoeksresultaten (enquêtes) geprojecteerd op de Maastrichtse situatie.

De door Deloitte in augustus 2019 opgemaakte businesscase laat zien dat de meerwaarde van samenwerking vooral bij de kwalitatieve aspecten ligt zoals anticiperen op de toekomstige personele krapte en het gebruik maken van de technologische ontwikkelingen die in een rap tempo op gemeenten afkomen. Een kwantitatieve vergelijking laat geen significante voordelen van samenwerking zien anders dan minder meerkosten ten opzichte van de huidige situatie.

De rekenkamer stelt vast dat Deloitte adviseert om het SSC-ZL toch verder in te richten, er geen alternatieve samenwerkingsvormen worden onderzocht terwijl toch blijkt dat de financiële voordelen beperkt zijn.

Inmiddels zijn er veel vragen door de raad gesteld bij de conclusies en aanbevelingen van Deloitte en zijn we weer terug bij af met dit verschil dat inmiddels voor € 1,8 mln aan kosten is gemaakt en nog geen opbrengsten zijn gerealiseerd.

Op 28 januari 2020 is door de drie deelnemende gemeenten besloten het SSC-ZL definitief op te heffen omdat de colleges de overtuiging hebben gekregen dat het draagvlak in alle drie de gemeentes te beperkt was geworden.



7. Conclusies

Het college van B&W heeft de complexiteit van oprichting van een SSC-ZL naar het oordeel van de rekenkamer onderschat. Bij aanvang is het principebesluit gebaseerd geweest op een matig onderbouwde businesscase die onvoldoende de voor- en nadelen van samenwerking in een SSC belichtte. Er zijn naar het oordeel van de rekenkamer in het proces voldoende markeringspunten te benoemen die tot verdere inhoudelijke verfijning van de businesscase hadden kunnen leiden, zoals:

1. Maak een integrale businesscase bij samenwerkingsinitiatieven die voldoende is gekwantificeerd met als startpunt een nulmeting bij de potentiële samenwerkingspartners;
2. Onderzoek de alternatieven in samenwerkingsvormen en benoem expliciet de voor- en nadelen;
3. Onderken de risico's in het proces van het opzetten van een samenwerkingsverband en neem afdoende beheersingsmaatregelen om deze risico's te mitigeren;
4. Baseer elke *go/no go*-beslissing in het proces op een degelijke evaluatie van het tot dan doorlopen proces;
5. Laat een businesscase door een externe deskundige valideren.
6. Neem in een dergelijk veranderingstraject het betrokken personeel onder andere via OR goed mee in de besluitvorming. Hanteer daarbij in beginsel het harmoniemodel.

Het kompas van het college was het besluit van het college tot oprichting van een SSC-ZL, waartegen de raad geen bezwaar had. Dat dit een complex veranderingsproces voor de organisatie betekent, was vooraf niet goed ingeschat en ook niet goed planmatig gemanaged (bijvoorbeeld volgens de Plan-Do-Check-Act-methode).

Er zijn in het proces beslispunten te markeren die tot een de-escalatie van de relatie met de OR had kunnen (moeten) leiden. In plaats daarvan werden er processen bij de Ondernemingskamer en de Rechtbank Limburg gevoerd.

De raad is in het proces met raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de voortgang van de inrichting van het SSC. Het is opvallend dat noch het college, noch de raad met het terugtreden van de Provincie Limburg uit het samenwerkingsverband heeft aangedrongen op een hertaxatie van het besluit tot oprichting van een SSC-ZL om duidelijk te krijgen wat dit voor de samenwerking betekent, ook in financiële zin. Het is onduidelijk of en hoe de raad is meegenomen in de vooraf in de haalbaarheidsstudie benoemde *go-no go*-beslismomenten.

Op 27 juni 2017 heeft de gemeenteraad intensief gediscussieerd over de problemen bij het SSC-ZL. Dit was een goed moment geweest om pas op de plaats te maken met de verdere inrichting van het SSC-ZL en de problemen, waaronder het ontbreken van vertrouwen tussen directie en medewerkers, eerst op te lossen. De ingediende motie om het SSC-ZL *on hold* te zetten, een heroverweging te maken en met name om te gaan werken aan het herstel van vertrouwen tussen directie en medewerkers had geen steun van de meerderheid van de gemeenteraad.

Het is opvallend dat de OR op de eerste adviesaanvraag inzake samenwerking positief adviseerde terwijl toen niet werd voldaan aan de belangrijkste toetsingscriteria zoals geformuleerd door de OR in



het visiedocument van de OR. Naar aanleiding van de adviesaanvraag over de ontvlechting van het taakveld Inkoop adviseert de OR om verdere deelname aan het SSC-ZL te beëindigen in plaats van aan te dringen op spoedige uitwerking van de toetsingscriteria zoals genoemd in het visiedocument.

II Belangrijkste beslismomenten naar aanleiding van de integriteitsmelding SSC-ZL

8 Inleiding

In deel I is beschreven hoe de oprichting en inrichting van het SSC-ZL in de tijd is verlopen waarbij de adviezen van de OR en de behandeling daarvan het wederzijds vertrouwen in Maastricht zwaar onder druk hebben gezet.

In dit deel wordt nader ingegaan op de gebeurtenissen naar aanleiding van het buiten de kring van het bestuur van het SSC-ZL bekend worden van de conceptnotulen van 1 maart 2018.

In tijdsvolgorde worden de belangrijkste gebeurtenissen gepresenteerd vanaf 1 maart 2018 tot en met 26 september 2019, toen het college van B en W aan direct betrokkenen en aan de organisatie als geheel een excuusbrief zond. Aan de hand van impliciete en expliciete beslismomenten zal het verloop van de casus over deze periode worden gereconstrueerd. Daarbij is getracht om, binnen de kaders van het onderzoeksdoel, zo volledig mogelijk te zijn. Zo ontstond een reconstructie van de belangrijkste beslismomenten. Deze keuzemomenten komen in dit deel van het rapport ook expliciet aan de orde. Bezien zal worden of op zo'n moment ook andere, met name op de-escalatie gerichte, besluiten genomen hadden kunnen worden. Doel hiervan is om lessen te trekken voor de toekomst. Deze lessen komen voort uit de concrete casus maar zijn, als deze getoetst worden aan twee generieke normen, ook breder toepasbaar.

De centrale onderzoeksvraag in dit deel luidt: Welke mogelijke lessen zijn in retrospectief te trekken uit, wat is gaan heten, 'de spionageaffaire' in Maastricht?

Bij de interpretatie en weging van de besluiten op de beslismomenten hanteert de rekenkamer twee algemene principes.

1. **Facts first, then opinion.** Voordat geoordeeld wordt, moeten eerst de feiten duidelijk en onomstreden zijn. Bijvoorbeeld aan de hand van objectief onderzoek zijn vastgesteld. Dat betekent dat ook aan het onderzoek eisen van objectiviteit moeten worden gesteld.
2. **Besluiten moeten rationeel en proportioneel zijn.** Besluiten moeten op basis van rationele, logische argumenten genomen zijn. Proportioneel betekent ook in de uitwerking oog hebben voor verhoudingen.



Eerder, in 2014, heeft de Rekenkamer Maastricht onderzoek gedaan naar het gemeentelijk integriteitsbeleid²⁹. Dit rapport leidde mede tot de vaststelling in 2015 van de Regeling Integriteitsmeldingen. Deze regeling is nader uitgewerkt in een onderzoeksprotocol. In dat protocol worden uitgangspunten genoemd die bij een (intern) onderzoek in acht genomen moeten worden. Deze uitgangspunten voor het interne onderzoek zijn: vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid, professionaliteit, waarheidsvinding, consistentie, zonder aanzien des persoons, proportionaliteit en subsidiariteit, zonder vooringenomenheid en tijdigheid.

In het plan van aanpak van de rekenkamer was aangegeven dat ook de opzet en werking van het gemeentelijk integriteitsbeleid ten aanzien van deze casus aan de orde zou komen. Nu de rechter in september 2019 uitspraak heeft gedaan met betrekking tot de rechtmatigheid van het digitale onderzoek, heeft de rekenkamer dit aspect in het onderzoek zelf verder niet uitgediept.

Nog twee technische opmerkingen bij dit tweede deel. Sommige alinea's worden voorafgaan door een ► **nummer** (bijvoorbeeld ►2.5). Dit nummer verwijst dan naar de betreffende passage in de uitspraak van de kantonrechter van 17 september 2019³⁰, zodat eventueel de letterlijke tekst van het vonnis direct kan worden gelezen. De tijdlijn in het vonnis van de kantonrechter is gevolgd en door de rekenkamer aangevuld met andere feiten die in het vonnis geen plaats hebben gekregen, maar voor een volledige reconstructie wel van belang zijn³¹.

Om niet telkens terug te hoeven grijpen naar eerder vermelde teksten, is ervoor gekozen om overwegingen die de rekenkamer hanteert in een kader te plaatsen. Dit maakt de scheiding tussen feiten en de interpretatie van die feiten door de rekenkamer, duidelijk.

²⁹ Rekenkamer Maastricht "Integriteitsbeleid gemeente Maastricht, meer dan loze woorden", 21 januari 2014.

³⁰ Deze uitspraak is integraal opgenomen in de bijlage.

³¹ De gevraagde uitspraak van de rechter was alleen gericht op de rechtmatigheid van het digitale onderzoek m.b.t. leden van de OR.



9 De casus in vogelvlucht

Zoals uit deel I blijkt is de totstandkoming van het SSC-ZL van 2015 tot begin 2019 een moeizaam proces geweest. Zo moeizaam dat soms door bestuurders van het SSC-ZL gedacht was dat van medewerkerszijde van Maastricht sprake was van tegenwerking. Dat riep binnen het bestuur van het SSC-ZL de vraag op of juridische actie mogelijk is tegen leden van de werknemersdelegatie wegens smaad, laster of onrechtmatige daad in verband met hun optreden in het proces. In de conceptnotulen d.d. 1 maart 2018 van het SSC-ZL werd de vraag gesteld of het GO ook door (naam wethouder Maastricht) kon worden aangepakt, of de wethouder ook individuen kan aanpakken, eventueel als privépersoon. Die vraag is onjuist weergegeven in de conceptnotulen van het bestuur, zo blijkt achteraf uit een confrontatie van de conceptnotulen met de definitieve notulen.

Door de betreffende passage in de conceptnotulen voelden betrokken medewerkers zich bedreigd. Die ervaren onveilige werksituatie werd gedeeld met de WOR-bestuurder en de burgemeester. Deze gaven aan dat de conceptnotulen vertrouwelijk zijn en niet straffeloos mochten worden verspreid. Dat is toch gebeurd. Na een melding over de verspreiding van het bestuur van het SSC-ZL³² bij het Intern Meldpunt Integriteit (IMI) van de gemeente Maastricht, heeft de gemeensecretaris – als bevoegd gezag - opdracht gegeven aan het Intern Meldpunt Integriteit hier onderzoek naar te doen. Op basis van het onderzoek concludeerde IMI dat waarschijnlijk een beperkt aantal personen verantwoordelijk kan zijn geweest voor de verspreiding. Om hier meer zekerheid over te krijgen is vervolgens opdracht gegeven aan een extern forensisch recherchebureau te onderzoeken wie voor het lekken en de verspreiding verantwoordelijk was of waren. Het forensisch recherchebureau heeft daarop met specifieke zoektermen in totaal 41 mailboxen gescand, zonder dat medewerkers vooraf op de hoogte waren van deze operatie. Ook de voorzitter van de OR niet. Dit onderzoek is in de publiciteit de 'spionageaffaire' gaan heten. Door deze navorsingen zijn de verhoudingen tussen OR, WOR-bestuurder en bestuur(der) SSC-ZL (verder) gebrouilleerd geraakt en is het vervolg van het traject naar een functionerend SSC-ZL verder onder spanning komen te staan. Uiteindelijk is door het college van B en W geconcludeerd dat er geen sprake is geweest van plichtsverzuim en zijn, naar aanleiding van de uitspraak van de rechter, aan degenen die het betrof en aan de hele organisatie excuses aangeboden.

³² De melding was gedaan door het bestuur van het SSC-ZL zo meldt het College van B en W in een brief van 7 februari 2019 (p 4) aan de raad.



10 Reconstructie aan de hand van een tijdlijn

► 2.5 Op 1 maart 2018 was er een bestuurs- en overlegvergadering van het SSC-ZL. Naam wethouder Maastricht nam aan de vergadering deel namens de gemeente Maastricht. Van deze vergadering zijn conceptnotulen³³ gemaakt. Daarin staat onder meer de volgende passage.

"Wethouder (naam wethouder gemeente Sittard-Geleen) maakt er melding van dat de mensen van de gemeente Sittard-Geleen die aan het GO deelnemen worden geschoffeerd door de mensen van het GO Maastricht. Dit gedrag wordt absoluut niet acceptabel gevonden"

Het (veronderstelde) schofferend gedrag blijkt de aanleiding van wethouder (naam wethouder gemeente Maastricht) om te onderzoeken welke middelen hem ter beschikking staan om "de mensen te dwingen normaal te onderhandelen".

Verder wordt nog het volgende gemeld.

"Procesgang (naam extern juridisch bureau) zal worden gedeeld met wethouder (naam wethouder gemeente Maastricht) met antwoord op de volgende vragen:

- *Kan wethouder (naam wethouder Maastricht) als bestuurder gemeente Maastricht het GO juridisch aanpakken op basis van bijvoorbeeld smaad, laster of voor geleden schade door ontstane schade? Integriteit?*
- *Kan wethouder (naam wethouder Maastricht) individuele aanpakken of zelfs ontslaan?*
- *Bovenstaande vragen maar dan wethouder (naam wethouder Maastricht) als privé persoon".*

De directeur van het SSC-ZL heeft n.a.v. de conceptnotulen dit als een aan deze passage gekoppeld attentiepunt opgenomen, en daarop deze vraagstelling juridisch te laten beoordelen. Letterlijk luidde daarop de vraag van de directeur/ambtelijk secretaris aan een extern juridisch adviesbureau : *"Is juridische actie mogelijk tegen leden van de werknemersdelegatie in het BGO SSC-ZL wegens smaad, laster of onrechtmatige daad in verband met hun optreden in het proces dat is doorlopen om te komen tot vaststelling van de Overgangsregeling en het Afsprakenkader?"*³⁴ Met dit laatste wordt bedoeld op een sociaal plan voor het SSC-ZL.

Op 13 maart 2018 antwoordde het extern juridisch adviesbureau daartoe nauwelijks mogelijkheden te zien. Naar het oordeel van dit extern juridisch adviesbureau is er in beginsel geen grond om vakbondsvertegenwoordigers met enige kans op succes aan te klagen. Uit het beschikbare dossier zijn voor het juridisch adviesbureau geen feiten gebleken die een strafklacht wegens smaad, laster of belediging, met enige kans van slagen rechtvaardigen. Ook zal sprake zijn van grote en langdurige verstoring van het arbeidsvoorwaardenoverleg, die niet beperkt zal blijven tot het BGO. Ook valt te verwachten dat, indien de juridische actie niet succesvol is, de rol van de klager in het arbeidsvoorwaardenoverleg definitief voorbij is³⁵.

³³ Zie bijlage 12 van het Chronologisch verloop van het onderzoek" van IMI d.d. 31 januari 2019.

³⁴ E-mail van secretaris SSC-ZL aan Rekenkamer Maastricht d.d. 8 mei 2019.

³⁵ Brief extern juridisch adviesbureau aan bestuur SSC-ZL d.d. 13 maart 2018.



►2.6 De conceptnotulen van de bestuursvergadering van 1 maart 2018 zijn op 27 maart 2018 door een medewerker van het SSC-ZL beveiligd geplaatst op iBABS³⁶. Daarnaast zijn de conceptnotulen via e-mail gestuurd naar de bestuursleden van het SSC-ZL en betrokken medewerkers ter voorbereiding op de bestuursvergadering. De leden van de OR hebben geen toegang tot iBABS.

►2.7 In de vergadering van 4 april 2018 heeft het bestuur van SSC-ZL de notulen van de vergadering van 1 maart 2018 definitief vastgesteld. De hierboven onder punt 2.5 geciteerde passage komt derhalve in de vastgestelde notulen niet meer voor.

Het antwoord op de aan het extern juridisch adviesbureau gestelde vragen werd – als boven vermeld - op 13 maart 2018 door het bestuur ontvangen. Denkbaar was geweest als in de definitieve versie van de notulen van 13 maart 2018, de vraagstelling en het advies van het extern juridisch adviesbureau zouden zijn opgenomen. Daaruit had kunnen blijken dat (en hoe) de vragen feitelijk zijn gesteld en wat de antwoorden daarop waren.

►2.8 Op 11 april 2018 heeft het dagelijks bestuur van de OR de WOR-bestuurder van de gemeente Maastricht (tevens gemeentesecretaris/algemeen directeur) met het bedoelde citaat uit de conceptnotulen van de bestuursvergadering van 1 maart 2018 geconfronteerd. De OR verzocht hem de veiligheid van de werknemers te garanderen en zich van de inhoud te distantiëren. De WOR-bestuurder gaf aan³⁷ de status van het stuk niet te kennen en nam het niet in ontvangst. De betreffende conceptnotulen mogen volgens de gemeentesecretaris niet straffeloos worden gebruikt³⁸. Hij meldde de rekenkamer in dit verband dat hij de aangevers geadviseerd heeft goed na te denken alvorens dit stuk naar buiten te brengen. De WOR-bestuurder had er inhoudelijk geen mening over en heeft het conceptverslag nadrukkelijk teruggegeven. Desgevraagd meldde de (toenmalige) WOR-bestuurder aan de rekenkamer vooraf niet op de hoogte te zijn van het verslag.

Alvorens de WOR-bestuurder met dit (veronderstelde) citaat te confronteren had het DB van de OR zich over de rechtmatigheid en authenticiteit van het document kunnen vergewissen. De frictie zat niet zozeer in de vraag zelf, maar in de context van die vraag op dat moment. De verhoudingen tussen bestuur(der) en medewerkers waren gebrouilleerd (zie deel 1 van dit rapport). De WOR-bestuurder die met het (veronderstelde) citaat geconfronteerd werd, heeft, door de aangevers te adviseren eerst goed na te denken alvorens het stuk breder te verspreiden, in de ogen van de rekenkamer, de-escalerend opgetreden. Daar komt, in de ogen van de rekenkamer, bij dat het in de beslotenheid van een bestuursvergadering, ook die van het SSC-ZL, legitiem is om alle vragen te stellen en alles in overweging te nemen. Anders is een vrije gedachtewisseling, en daarmee het besturen van een organisatie, onmogelijk.

³⁶ iBabs is een applicatie ter ondersteuning van vergaderingen.

³⁷ Zie RIB d.d. 2 februari 2019.

³⁸ Zie pleitnota namens de gemeente Maastricht van mr. Van der Laan (extern juridisch adviesbureau op 20 augustus 2019, onder 18.1.



►2.9 Op 12 april 2018 laat een vakbondsbestuurder aan de burgemeester op een iPad de conceptnotulen zien. Hierbij was ook de WOR-bestuurder aanwezig zo blijkt uit de RIB van 7 februari 2019. Het verzoek van de regiobestuurders van FNV en CNV aan de burgemeester was³⁹ om zich van de inhoud te distantiëren. De burgemeester nam er geen afstand van en gaf aan eerst de status van het stuk te willen kennen. Burgemeester en WOR-bestuurder vragen naar de herkomst van het stuk. De vakbondsbestuurders melden dat het op de printer was gevonden.

►2.10 De kantonrechter meldt: *"Op 13 april 2018 heeft de burgemeester van de gemeente een overleg gehad met vakbondsbestuurders. Volgens de gemeente heeft de burgemeester daarbij verklaard dat de conceptnotulen niet straffeloos gebruikt mochten worden⁴⁰".* Dit wordt ook zo namens de gemeente gemeld door de stadsadvocaat in zijn pleitnota van 20 augustus 2019⁴¹.

In de reactie is niet ingegaan op de kennelijk gebruikelijke praktijk binnen de gemeente (zie de pleitnota van mr. Sprengers namens de OR d.d. 20 augustus 2019 dienaangaande) dat de OR met regelmaat notulen van het SSC-ZL ter informatie kreeg die nooit als geheim zijn gekenmerkt. Ook heeft de OR, op grond van art. 4 van het Convenant WOR-bestuurder en OR, een grote vrijheid om informatie op te halen voor de uitoefening van zijn werkzaamheden.

In die context had ook overwogen kunnen worden om op dat moment de inhoud (waar het de medewerkers om ging) en vorm (vertrouwelijke conceptnotulen) te scheiden. De inhoud komt in de reactie niet aan de orde; de blik is exclusief gericht op een mogelijk disciplinair traject.

Niet duidelijk was wie/waar het document gelekt was, hooguit dat het in Maastricht aan secretaris en burgemeester werd getoond⁴². De burgemeester vraagt op of omstreeks 14 april 2018 telefonisch om een reactie van de secretaris van het SSC-ZL bestuur, de aangewezen persoon om de status van het document te duiden.

►2.11 Op 16 april 2018 heeft de WOR-bestuurder aan de voorzitter van de OR gemeld: *"Ik zal niet reageren op een "verslag" zonder status, wat onbevoegd verkregen is en niet straffeloos kan worden gebruikt".*

Ook in de reactie van de WOR-bestuurder wordt wel de strafrechtelijke dimensie van de mogelijke verspreiding aangegeven, maar wordt niet ingegaan op het inhoudelijke punt.

Dit was voor het DB van de OR aanleiding om deze aangelegenheid dan ook breder in de OR aan de orde te stellen: "Het ging immers om een boodschap die in potentie alle leden van de OR en haar

³⁹ Zie antwoord B en W d.d. 8 februari 2019, lijn 2, op art 47 vragen.

⁴⁰ Vonnis kantonrechter 17 september 2019. Zie ook pleitnota van mr. Van der Laan (namens de gemeente Maastricht (d.d. 20 augustus 2019) onder punt 18.1.

⁴¹ Zie de pleitnota mr. Van der Laar van 20 augustus 2019 namens de gemeente Maastricht, pag.2.

⁴² Zie tijldijn 2 bij beantwoording art. 47 vragen van 8 februari 2019.



rechtspositie zou kunnen gaan raken⁴³. Dit onderwerp is vervolgens in de overlegvergadering van 26 april 2018 besproken.

► **2.12** Op 17 april 2018 heeft de secretaris van het bestuur van het SSC-ZL via een e-mail aan de burgemeester (onder meer) medegedeeld dat de conceptnotulen niet openbaar zijn en dat gebruikmaking/verspreiding daarvan onrechtmatig is en een ernstige integriteitsschending. *“Wij zullen ons dan ook beraden op te nemen maatregelen en nemen aan dat u in gelijke zin zult optreden”*, aldus het advies van de SSC-ZL-secretaris aan de burgemeester⁴⁴. Door burgemeester en gemeentesecretaris is melding gedaan in het college van B en W en heeft wethouder (naam wethouder Maastricht) daarbij uitleg gegeven over de betreffende bestuursvergadering en die hij eerder al had gegeven aan de gemeentesecretaris en de burgemeester, alsmede over de status van de conceptnotulen. Het college heeft hier kennis van genomen en tevens geconstateerd dat het hoe dan ook juridisch en politiek gerechtvaardigd was de in de geschrapte passage opgenomen vragen te stellen⁴⁵.

► **2.13** De burgemeester meldt diezelfde dag, 17 april 2018, telefonisch aan beide regiobestuurders de uitkomst van haar onderzoek naar de status van het stuk. De burgemeester achtte het niet nodig om op de betreffende passage inhoudelijk te reageren, het zou om een onjuiste weergave van het besprokene zijn, en gaf ook aan dat daarom die passage inmiddels geschrapt is. Zolang ambtenaren zich conform de geldende richtlijnen gedragen, hoeven zij zich niet onveilig te voelen, zo werd beide bestuurders medegedeeld.

► **2.14** Op 18 april 2018 mailt de burgemeester aan de regiobestuurders dat zij zich, gelet op de status van het stuk, verder niet zal uitlaten over de inhoud.

Tijdens een personeelsbijeenkomst op 18 april 2018⁴⁶, is door de voorzitter van de OR te kennen gegeven dat leden van de OR en het GO zich bedreigd voelen in hun rechtspositie en is, volgens tijldijn 2 van de gemeente, de betreffende passage over eventuele juridische maatregelen tegen GO en individuele leden bekend gemaakt, zonder te melden dat deze inmiddels was geschrapt.

► **2.15** Het dagelijks bestuur van de OR heeft op 19 april 2018 de voltallige OR geïnformeerd en daarbij de bedoelde passage uit het conceptverslag voorgelezen.

Ondanks de signalering van de burgemeester en de wetenschap dat het “slechts” om conceptnotulen ging, heeft het DB van de OR de voltallige OR geïnformeerd op 19 april 2018.

⁴³ Zie pleitnota mr. Sprengers namens de OR, zitting 20 augustus 2019

⁴⁴ Zie bijlage 2A bij tijldijn 2; B en W aan Raad d.d. 8 februari 2019.

⁴⁵ Zie tijldijn 2 d.d. 8 februari 2019.

⁴⁶ De tijldijn 2 van de gemeente meldt dat dit 18 april 2018 was



Op 26 april 2018 is het onderwerp in de overlegvergadering besproken. Daarop is door de WOR-bestuurder een verklaring afgelegd m.b.t. de veiligheid van degenen die betrokken zijn bij de medezeggenschap in de organisatie. Dit is ook opgenomen in de nieuwsbrief van de OR van 10 mei 2018. Met deze verklaring was voor de OR de hele kwestie de wereld uit.

De wethouder (naam wethouder gemeente Maastricht) en de secretaris van SSC-ZL vroegen aan de gemeentesecretaris uit te zoeken hoe ambtenaren aan de conceptnotulen waren gekomen. De gemeentesecretaris wist dit ook niet, maar áls het bestuur van het SSC-ZL dit wil weten, dan zal dit onderzocht moeten worden en zal het bestuur van het SSC-ZL daaraan voorafgaand een integriteitsmelding moeten doen. De gemeentesecretaris gaf desgevraagd aan de rekenkamer aan gemeld te hebben dat zonder formele melding ook geen (formeel) onderzoek gestart kon worden. Desgevraagd meldde de gemeentesecretaris dat inderdaad overwogen is om op dat moment de zaak nog te laten zoals die was en niet te escaleren; immers voor de OR was de kwestie afgedaan. Het bestuur van het SSC-ZL besloot toch een melding te doen.

Voorafgaand aan de melding heeft het SSC-ZL juridisch advies ingewonnen bij het extern juridisch adviesbureau (hetzelfde adviesbureau waar ook de gemeente gebruik van maakt) en heeft intensief overleg plaats gevonden tussen de bestuurder/wethouder en de gemeentesecretaris, zo meldde de secretaris van het SSC-ZL desgevraagd aan de rekenkamer.

Op 30 april 2018 adviseert het extern juridisch adviesbureau (dat ook Maastricht adviseert) aan het SSC-ZL met als kern de volgende punten.

- Het verspreiden onder ambtenaren houdt schending van de geheimhoudingsplicht in. Maar het tonen aan de gemeentesecretaris of de burgemeester houdt weer geen schending van de ambtelijke geheimhoudingsplicht in omdat zij uit hoofde van hun functie geacht moeten worden bevoegd te zijn om van het document kennis te nemen.
- Om duidelijkheid te krijgen is een feitenonderzoek nodig.
- Het onderzoek zal moeten plaats vinden door alle betrokkenen te horen.
- "We moeten uiteraard goed afwegen of een dergelijk onderzoek inderdaad moet worden ingesteld. Het zal de verhoudingen met de OR en het GO verzieken en het risico bestaat dat het tot veel publiciteit leidt, waarbij bepaald niet ondenkbaar is dat de conceptnotulen op een of ander manier toch in de openbaarheid komen en veel aandacht in de publiciteit zullen krijgen, wat de positie van wethouder (naam wethouder gemeente Maastricht) bepaald geen goed zal doen".

Het extern juridisch adviesbureau adviseert om goed af te wegen of een dergelijk onderzoek inderdaad moet worden ingesteld omdat het de verhoudingen met de OR en het GO verder zal verzieken. Ook wordt gewezen op het publiciteitsrisico, waarbij het niet ondenkbaar is dat de conceptnotulen op een of ander manier toch in de openbaarheid zullen komen, wat de positie van wethouder (naam wethouder gemeente Maastricht) bepaald geen goed zal doen.

Het extern juridisch adviesbureau wijst op het mogelijk negatieve effect dat een dergelijk onderzoek kan hebben op de verhoudingen met het GO en de OR.



In het gesprek van gemeentesecretaris, het Intern Meldpunt Integriteit (IMI) en secretaris SSC-ZL is het (publicitaire) afbreukrisico voor alle partijen, ook voor het personeel, als gevolg van het doen van een melding, besproken om mee te nemen in de afweging om wel of geen melding te doen.

Op dat moment komen, naar het oordeel van de rekenkamer, twee lijnen samen: de secretaris van het SSC-ZL handelt namens het bestuur van het SSC-ZL door een melding doen en een wethouder van Maastricht die deel uitmaakt van datzelfde bestuur en tevens personeelszaken in portefeuille heeft.

Een bestuurder van het SSC-ZL was tevens wethouder van de gemeente Maastricht met ook personeelszaken in portefeuille. Deze beleidsp portefeuilles kunnen schuren op het moment dat er personele problemen ontstaan vanuit Maastricht richting SSC-ZL en vice versa. Vanuit de-escalatie optiek had toen overwogen kunnen worden om, al dan niet tijdelijk, beide beleidsterreinen niet langer in één portefeuille te combineren.

► 2.16 In de 'Nieuwsflits' van de vakbonden van 23 mei 2018 is de bedoelde passage aangehaald.

Op 24 mei 2018 meldden FNV en CNV aan de gemeente Maastricht⁴⁷ geen genoegen te nemen met het standpunt van de gemeente t.a.v. het verslag van het bestuur van het SSC-ZL. Er is, volgens een GO-lid uit Sittard-Geleen, sprake van laster en smaad aan het adres van de Maastrichtse kaderleden, hetgeen niet getuigt van behoorlijk bestuur en dit keuren de bonden met afschuw af. *"Wij doen daarom een indringend beroep op U en het College om zich van dergelijke praktijken te distantiëren. Wij vertrouwen erop dat u weet wat u te doen staat".*

Het DB heeft zich exclusief gericht op de inhoud en de vorm (vertrouwelijke conceptnotulen breder bekend maken) werd genegeerd. Dit is niet de-escalierend.

Op 27 mei 2018 mailt de secretaris van het SSC-ZL aan de WOR-bestuurder⁴⁸: "Het bestuur van het SSC-ZL heeft dit betreffende voorval als zeer serieus opgevat en zich juridisch laten bijstaan. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de afspraak dat er nog geen formeel feitenonderzoek en getuigenverhoor gestart gaat worden". Maar wel dat vijf vragen gesteld moeten worden aan de OR leden van Maastricht. "Het verzoek is dan ook aan jou als XXX om de betreffende OR leden bovenstaande vragen te stellen. Natuurlijk zijn we bereid om jou hierbij te ondersteunen en laat s.v.p. weten als je hierbij ondersteuning wilt. Afhankelijk van de antwoorden zullen we als bestuur SSC-ZL afwegen welke vervolgstappen we zullen ondernemen waarbij we een uitgebreid formeel feitenonderzoek en een voorlopig getuigenverhoor zeker niet uitsluiten".

⁴⁷ Brief FNV en CNV d.d. 24 mei 2018.

⁴⁸ Zie Bijlage 3A bij tijdlijn 3.



Ook op 27 mei 2018 stelt de directeur van het SSC-ZL een aantal vragen aan de extern juridisch adviseur met CC aan (naam wethouder gemeente Maastricht)⁴⁹. Daarin wordt onder meer gemeld dat de directeur en (naam wethouder Maastricht) hebben afgesproken vooralsnog geen formeel onderzoek en/of getuigenverhoor te starten, maar wel via de Maastrichtse WOR-bestuurder navraag te doen wie nu de eerder gelekte informatie heeft ontdekt en gedistribueerd. Ambtenaren moeten volgens de directeur van het SSC-ZL aan deze vraag gehoor geven aangezien volgens hem sprake is van schending van de ambtelijke geheimhoudingsplicht en dus van plichtsverzuim. Concreet worden het o.m. de volgende vragen gesteld.

- "In algemene zin, wegende de nieuwe feiten, wat stel je voor dat we nu voor juridische stappen zullen kunnen/moeten nemen?
- Wij zijn van mening dat we het College en de Raad, minimaal in Maastricht, moeten informeren. Wat denk jij?
- Gegeven de verspreidingsgraad van de nieuwe informatie is het niet ondenkbeeldig dat de pers vragen gaat stellen. We overwegen hierop te anticiperen, ook gegeven het advies van onze communicatiespecialisten. Is dit verstandig vanuit juridisch perspectief?
- De laatste brief vanuit FNV/CNV vraagt van ons een reactie. Graag een voorstel maken?"

Ook wordt gemeld: "ik plaats (voornaam wethouder Maastricht) expliciet in de CC zodat hij kan aanvullen/corrigeren mocht ik vragen over het hoofd zien of verkeerde interpretaties verstrek. Dus @ (voornaam wethouder gemeente Maastricht), reageer svp direct richting (naam extern juridisch adviseur) bij omissies van mijn kant".

Op 28 mei 2018 mailt de WOR-bestuurder aan het SSC-ZL: "Ik heb zojuist aan ons meldpunt integriteit verzocht om het gevraagde onderzoek te gaan houden. Daarvoor heeft men een formele melding nodig. Je kunt dit afstemmen met de coördinator van het meldpunt".

Op 29 mei 2018 mailt de secretaris van het SSC-ZL aan de wethouder/bestuurder SSC-ZL van Maastricht: "Wij zijn van mening dat we het College en de Raad, minimaal in Maastricht, moeten informeren. Wat denk jij?". En "Advies luidt om het vooral "klein" te houden. Vanuit juridisch oogpunt is de afweging wie wel en niet te informeren, niet opportuun. Uiteindelijk is dat een bestuurs-afweging van Maastricht"...Einde van de dag volgt een concept dat vervolgens door jou en College Maastricht moet worden beoordeeld en verstuurd".

⁴⁹ Mail van secretaris SSC-ZL aan extern juridisch adviseur d.d. 27 mei 2018.



11 Onderzoek door IMI en forensisch bureau

Mede op basis van het advies van de extern juridisch adviseur van 30 april 2018 heeft het bestuur van het SSC-ZL op 31 mei 2018 besloten tot het indienen van een melding gericht op een integriteitsonderzoek bij de gemeente Maastricht.

De rekenkamer leidt hieruit af dat de secretaris van het SSC-ZL, in samenspraak met de bestuurder (naam wethouder Maastricht), nadrukkelijk vraagt om boven water te krijgen wie de conceptnotulen heeft verspreid. De gemeentesecretaris wijst hem de formele weg.

►2.17 Op 4 juni 2018⁵⁰ heeft de secretaris/directeur van het SSC-ZL, ter uitvoering van het bestuursbesluit van 31 mei 2018, bij het Intern Meldpunt Integriteit (IMI) van de gemeente Maastricht een melding gedaan over "het schenden van het ambtsgeheim". Daarbij geeft hij aan dat 19 personen de conceptnotulen per mail hebben ontvangen.

Op 11 juni 2018 antwoordt de burgemeester⁵¹ namens het college van B en W op de brief van de sectorvoorzitters van CNV en FNV van 24 mei 2018 aan de sectorvoorzitters van CNV en FNV, dat er geen grond is om te veronderstellen dat wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke bescherming van de positie van de kaderleden bij de gemeente Maastricht onvoldoende zou zijn gewaarborgd. Voorts wordt met klem herhaald dat op het op 12 april 2018 getoonde document geheimhouding rust. *"Datzelfde geldt overigens ook voor verslagen van vergaderingen van het bureau van het SSC-ZL, waarnaar u in uw brief d.d. 24 mei 2018 refereert. Het college acht het hoogst ongepast dat u een discussie meent te moeten oproepen over de inhoud van documenten die door middel van schending van de ambtelijke geheimhoudingsplicht en derhalve onrechtmatig zijn verkregen. Wij doen daarom een dringend beroep op u om zich van dergelijke praktijken te distantiëren".*

Verschillende vraagstukken zijn inmiddels in deze casus verknoopt geraakt.

- **Het proces om tot een volwaardig SSC-ZL te komen verloopt moeizaam (zie deel 1).**
- **Arbeidsrechtelijke aspecten rond de overgang van personeel naar SSC-ZL (zie deel 1)**
- **Een ervaren onveilige werkomgeving in Maastricht en onderling wantrouwen tussen partijen.**
- **Bekendmaking van (vertrouwelijke) conceptnotulen.**

Door nu uit deze onderling verweven vraagstukken er één te isoleren, wordt een mogelijkheid gepasseerd om alsnog met elkaar tot een *package deal* te komen. Wellicht mede door de these dát de ambtelijke geheimhoudingsplicht is geschonden, en mogelijk ook door de toonzetting, lijkt vanaf dat moment geen elegante weg meer terug.

⁵⁰ Zie brief B en W d.d. 8 februari 2019 ter beantwoording van de vragen 7 en 8.

⁵¹ Brief burgemeester namens het college van B en W d.d. 11 juni 2018



Op 13 juni 2018 vond een periodiek overleg plaats tussen de gemeentesecretaris en IMI. In dat overleg meldde IMI⁵² het onderzoek niet zelf te willen uitvoeren in verband met de gevoeligheid en samenwerkingsrelatie met (leden van) de OR. De gemeentesecretaris, tevens bevoegd gezag in dezen, besloot dat IMI het (initiële) onderzoek toch zelf moest uitvoeren, vanwege de kennis van de thematiek/organisatie en om te proberen het "niet te groot te maken". Er vond geen discussie plaats over de vraag of de Regeling Integriteitsmeldingen 2015 die gaat over meldingen van gemeentelijke ambtenaren, wel van toepassing was. Impliciet werd deze regeling toepasbaar geacht op deze melding. De regeling kent onder meer de volgende uitgangspunten:

- consistentie: op elke melding volgt een onderzoek;
- proportionaliteit en subsidiariteit
- vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid
- zonder aanzien des persoons.

►4.48 en 4.49 In dit verband is de Kantonrechter⁵³ het volgende van oordeel. *"Er staat de gemeente niets in de weg om een externe klacht in behandeling te nemen. Onduidelijk blijft in het voorliggende geval waarom dit op grond van de regeling Interne Integriteitsmeldingen is gebeurd. Het betreft immers zogezegd geen interne melding en dit vaststellende ontbreekt al aan het optreden van IMI elke grondslag en is dit in feite onbevoegd geschied. Het staat de gemeente vrij deze regeling analoog te volgen, ook bij een externe klacht als deze, doch dit had het IMI naar het oordeel van de kantonrechter dan ook kenbaar moeten maken bij haar gesprekken met de ambtenaren die zij in het kader van hun onderzoek hebben gesproken. Gezien het verslag van het IMI zelf, lijkt het erop dat noch het IMI, noch de verantwoordelijke gemeentesecretaris zich bij aanvang de vraag hebben gesteld of zij wel bevoegd waren om op basis van genoemde regeling te opereren".*

Het is, vanuit de optiek om het "klein te houden", logisch om eerst IMI onderzoek te laten doen.

Op 18 juni 2018 is het nieuwe college van B en W geïnstalleerd.

►2.18 Op 23 augustus 2018 heeft IMI de bevindingen van haar onderzoek vastgelegd in een rapport.

IMI meldt daarin onder meer dat IMI niet bevoegd is om vakbondsbestuurders te onderzoeken. Het onderzoek heeft zich toegespitst op medewerkers van de gemeente Maastricht. IMI wijst het bevoegd gezag erop dat het bewust niet meewerken aan het onderzoek, of informatie achterhouden, juridisch kan worden aangemerkt als plichtsverzuim in een vervolprocedure. IMI concludeert onder meer het volgende.

⁵² Desgevraagd antwoordde IMI dit aan de rekenkamer.

⁵³ Beslissing Kantonrechter o.g.v. art 96 Rv op verzoek van de OR en gemeente Maastricht d.d. 17 september 2019.



"Het originele lek zit volgens IMI niet bij de OR. Hiervoor moet naar iemand binnen het lokale GO-niveau worden gekeken, met een duidelijke connectie naar de GR SSC-ZL. Het vergt nader onderzoek om dat vast te stellen...Uit het voorgaande en de verklaringen maakt IMI op dat het aannemelijk is dat de stukken niet via de OR in handen zijn gekomen van de landelijke vakbonden. Immers, de omweg via de OR was niet nodig: de bron zit namelijk bij het lokale GO⁵⁴".

En IMI vervolgt: *"Het is IMI duidelijk geworden dat er een nauw lijntje loopt tussen GO en OR en dit maakt het af en toe diffuus op welk bord wordt geschaakt. De nieuwsbrief vanuit de OR welke ondertekend werd door vakbondsmensen spant daarbij de kroon".*

IMI adviseert vervolgonderzoek te doen: *"Waar gesprekken op dit moment (eind augustus 2018) naar verwachting niet tot veel meer verifieerbare informatie zal leiden, wordt geadviseerd om via bureau (naam forensisch bureau) verder digitaal forensisch onderzoek te laten uitvoeren om daarna weer in gesprek te gaan met mensen. Pas na bevindingen van (naam forensisch bureau) kan IMI een definitief advies voor de standpuntbepaling geven aan het bevoegd gezag".*

De rekenkamer ziet in de suggestie van IMI een mogelijkheid om, uit oogpunt van rationaliteit en proportionaliteit, niet direct grootschalig te hoeven te escaleren.

Op 27 augustus 2018 heeft, volgens de bevestiging door het forensisch bureau van de opdracht op 4 september 2018 aan IMI, een gesprek plaats gevonden tussen IMI en het forensisch bureau: *"Naar aanleiding van het gesprek op maandag 27 augustus 2018 bevestigen wij hierbij de verstrekte opdracht. Tijdens het gesprek hebben wij een aantal onderzoeksbenaderingen besproken. Op basis van dit gesprek hebben wij een onderzoeksopzet gemaakt".*

Op 6 september 2018 vond overleg plaats tussen gemeentesecretaris, twee onderzoekers van IMI, een juridisch adviseur van het extern juridisch adviesbureau en twee medewerkers van het forensisch bureau⁵⁵. Het extern juridisch adviesbureau meldde in het gesprek, zo blijkt uit de e-mail van het extern juridisch adviesbureau aan de gemeentesecretaris van 6 september 2018: *"Naar aanleiding van onze bespreking van vanochtend, bericht ik u hierbij als volgt"... "Over dit nadere onderzoek adviseerde ik vanochtend al dat het onderzoek betrekking moet hebben op alle personen die mogelijk verdacht kunnen zijn. Ook als er sterke(re) verdenkingen naar andere personen zijn, is het niet raadzaam verdachten uit te sluiten van het onderzoek. Het onderzoek moet dus volledig zijn, en bovendien voldoen aan de eisen van evenredigheid en subsidiariteit".* Het extern juridisch adviesbureau vervolgt: *"Zodra het nadere onderzoek is afgerond, zal ik adviseren over het vervolg. Wat zijn de feiten? Is er sprake van plichtsverzuim? Kunnen disciplinaire c.q. rechtspositionele maatregelen worden genomen? In dat verband heb ik verzocht om gegevens uit personeelsdossiers*

⁵⁴ "Voorlopige rapportage bevindingen", IMI 23 augustus 2018, gedateerd 13 december 2018.

⁵⁵ Beide ondernemingen (forensisch bureau en juridisch adviesbureau) werken op het gebied van integriteit intensief samen, zo meldt de website van het juridisch adviesbureau .



*te (laten) sturen. Maar deze heb ik pas nodig als de tweede vraag daadwerkelijk aan de orde is. Op dit moment heb ik dus ook (nog) geen aanstellingsbrieven nodig”.*⁵⁶

Gegeven de uitkomsten van IMI (het lek waarschijnlijk zoeken in beperkte kring d.w.z. binnen het lokale GO) had ook eerst vastgesteld kunnen worden óf in dat geval sprake zou zijn geweest van plichtsverzuim. Bijvoorbeeld met behulp van een second opinion op dat moment. Dat was dan een de-escalatiemogelijkheid en een alternatief voor het relatief grootschalige onderzoek (om daarna pas vast te moeten stellen of er wel of geen sprake was van plichtsverzuim).

De gemeentesecretaris bevestigt diezelfde dag aan het extern juridisch adviesbureau de correcte weergave van zijn vraagstelling en verzoek om bijstand. En gaat akkoord met het voorstel van het extern juridisch adviesbureau.

Uit de gesprekken die de rekenkamer op dit punt heeft gevoerd met betrokkenen wordt de duidelijke opvatting van het extern juridisch adviesbureau richting bevoegd gezag bevestigd dat “alle mogelijk verdachte personen” moeten worden onderzocht. IMI was, in lijn met haar rapportage van 23 augustus 2018 dat het originele lek gezocht moest worden binnen het lokale GO niveau, voorstander van een gericht, beperkt, digitaal onderzoek. Ook het forensisch bureau had, zo meldde IMI desgevraagd aan de rekenkamer, een voorkeur voor een (in eerste instantie) beperkt en gericht onderzoek. Het forensisch bureau meldde aan de rekenkamer hoe het exacte aantal is bepaald. Het ging om het lekken, delen en verspreiden van vertrouwelijke informatie. Het betrof “iedereen die functioneel toegang had kunnen hebben tot het stuk of waarvan bekend was dat ze het stuk in bezit hadden gehad”.

De rekenkamer merkt op dat in dit verband het begrip proportionaliteit van belang is. Hierop heeft de rekenkamer doorgevraagd bij betrokkenen (IMI, gemeentesecretaris, extern juridisch adviseur en het forensisch bureau. Daaruit kwam naar voren dat geen van de partijen vooraf een kwantitatief beeld had, of vormde, bij het begrip “alle medewerkers”. Of de noodzaak zag om dat vooraf exact(er) te kwantificeren. Dus of dat er 2 of 40 of 45 zouden (kunnen) worden is op 6 september door partijen niet afgewogen. Het onderzoeksdoel (het boven water krijgen van het lek en de verspreiding) stond voorop. Het aantal mailboxen was een technisch gevolg.

Desgevraagd meldde het forensisch bureau dat zich op dit punt vaak voor onderzoekers een dilemma voordoet. Als de onderzoekspopulatie (te) klein wordt gekozen is het risico van een verwijt dat je een bepaalde groep wil “pakken”. Als de onderzoekspopulatie (te) groot wordt gekozen is het verwijt dat te veel mensen zijn onderzocht (disproportionaliteit).

⁵⁶ Zie bijlage 4 bij “Chronologisch verloop onderzoek” bij de raadsstukken van 8 februari 2019.



De rekenkamer begrijpt dit dilemma en tekent daarbij aan dat het primair – maar niet exclusief - aan de opdrachtgever is om het begrip proportionaliteit in een concrete casus te materialiseren. Dit is hier niet gebeurd.

De benadering van het extern juridisch adviesbureau werd door de gemeentesecretaris overgenomen en leidde tot zijn besluit akkoord te gaan met het voorstel. De doelstelling van het onderzoek luidde: *“Vaststellen wie verantwoordelijk is/zijn voor het lekken van het zeer vertrouwelijke document/stuk en door wie het stuk vervolgens verder is verspreid (mogelijk aan OR-leden/vakbond?)”*.

Desgevraagd meldde het extern juridisch adviesbureau zich vooral geconcentreerd te hebben op de juridische advisering van de gemeente, waarbij politiek-bestuurlijke afwegingen maar beperkt meegenomen zijn. De algehele afweging met alle relevante aspecten blijft volgens het extern juridisch adviesbureau uiteraard aan de gemeente.

Het verbaast de rekenkamer dat niemand aan de omvang van het mailonderzoek vooraf een grens heeft gesteld. En dit heeft laten afhangen van de invulling van de omschrijving: “iedereen die toegang had of had kunnen hebben tot het stuk, of waarvan bekend was dat ze het stuk hadden”. Op dit punt en op dat moment heeft naar het oordeel van de rekenkamer de gemeentesecretaris de regie om aan het begrip “proportionaliteit” ook een concrete, kwantitatieve, duiding te geven, uit handen gegeven. Weliswaar werd aan de extern juridisch adviseur gevraagd om ook te letten op de onderzoekskwaliteit, waaronder de proportionaliteit, maar het was de extern juridisch adviseur die adviseerde “niemand uit te sluiten”, en daarmee de omvang onbepaald liet. De rekenkamer tekent hierbij aan dat bij een “klein” onderzoek, afhankelijk van die uitkomst, dan een nieuw beslismoment zou kunnen zijn gecreëerd om te besluiten wel of geen uitgebreider vervolgonderzoek te doen. Onderzoek uitbreiden kan, als daar noodzaak toe bestaat, altijd nog. Kleiner maken niet meer. Die de-escalatiemogelijkheid is niet benut.

► **2.19** Vervolgens is het forensisch bureau in opdracht van de gemeentesecretaris gestart en heeft het e-mailverkeer (de mailboxen) van 41 medewerkers laten veiligstellen en de inhoud onderzocht aan de hand van digitale zoektermen. Op basis van het digitale onderzoek, van 6 september tot en met 19 oktober 2018, kwamen vijf personen in beeld, waarmee *“verifiërende gesprekken”* werden gevoerd van 20 november tot en met 29 november 2018.

De rekenkamer stelt vast⁵⁷ dat door het bevoegd gezag c.q. de WOR bestuurder geen uitvoering is gegeven aan de afspraak dat de OR/OR-voorzitter vooraf geïnformeerd zou worden over de inhoud en strekking van het onderzoek. Op 14 maart 2019 geeft de WOR-bestuurder⁵⁸ de OR gelijk dat

⁵⁷ Zie uitspraak kantonrechter 17 september 2019 onder de punten 2.23 en 2.24.

⁵⁸ Per 1 februari 2019 is een nieuwe gemeentesecretaris, en dus ook nieuwe WOR bestuurder, aangetreden bij de gemeente Maastricht.



“ondanks afspraak” de voorafgaande kennisgeving aan de voorzitter van de OR niet heeft plaats gevonden.

► **2.20** Op 6 december stelt de OR aan de WOR-bestuurder vragen over het lopende onderzoek. Deze vragen zijn bij brieven van 15 januari en 23 januari 2019 door de WOR-bestuurder beantwoord.

Op 7 december 2018 heeft een tweede⁵⁹ gesprek plaats gevonden tussen de bonden en de portefeuillehouder van de gemeente Maastricht, waarbij herstel van vertrouwen en het borgen van het gevoel van veiligheid de kernwoorden waren. Vanuit de bonden is aangegeven dat het lopende integriteitsonderzoek daarvoor een belemmering vormt. Het kan volgens de bonden voor werknemers ook een belemmering vormen om OR-lid te zijn en de vraag oproepen of iemand nog wel in het GO of BGO wil zitten. De portefeuillehouder geeft aan het verzoek van de bonden in het college te bespreken. Iedereen geeft aan een nieuwe (her)start te willen maken. “Voor iedereen is duidelijk dat dit onderzoek niet mag gaan werken als een zwaard van Damocles”⁶⁰.

► **2.21** Op 11 december 2018 heeft het college van B en W⁶¹ c.q. het bevoegd gezag aan de vicevoorzitter van de OR medegedeeld dat uit onderzoek⁶² is gebleken dat de vertrouwelijke conceptnotulen per e-mail aan derden zijn gestuurd. “*Dit achten wij zeer kwalijk. Wij stellen hiermee vast dat er in beginsel sprake is van schending van de geheimhoudingsplicht, zoals opgenomen in onder meer de gemeentelijke gedragscode ambtenaren. Of en zo ja, welke consequenties wij hieraan verbinden, kunnen wij pas beoordelen als het onderzoek helemaal is afgerond. Daarbij zal ook relevant zijn wat ieders rol exact is geweest. Dit moet voortvarend en zorgvuldig beoordeeld worden. U verneemt hier nog nader van. Wij meenden er niettemin goed aan te doen u hierbij alvast het voorgaande te laten weten*”. Ook wordt opgeroepen relevante kennis te delen met de onderzoekers en “*Indien later blijkt dat relevante informatie is onthouden, beschouwen wij dit in beginsel als plichtsverzuim*”. Ook wordt gemeld “*Bijgaand ontvangt u het verslag van het gesprek met XXX, dat door u is ondertekend*”.

In de ogen van de rekenkamer is het niet logisch dat een gespreksverslag van een medewerkers met het forensisch bureau ter kennis wordt gebracht van het college van B en W of de gemeentesecretaris. Het onderzoek was immers formeel nog niet afgerond.

⁵⁹ Het eerste gesprek vond plaats op 6 december 2018.

⁶⁰ Gespreksverslag “Tweede rapportage verkenning” d.d. 7 december 2018.

⁶¹ In het chronologisch overzicht van het college van B en W aan de raad van 8 februari 2019 (steller: integriteitscoördinator en meldpunt IMI) wordt gemeld dat deze brief door de WOR-bestuurder is verzonden. Deze brief is (blijkens bijlage 9) door het college van B en W verzonden.

⁶² Onderzoeksrapport van forensisch bureau is gedateerd 14 december 2018.



Op 12 december 2018⁶³ biedt het forensisch bureau de belangrijkste bevindingen aan en de portefeuillehouder ontvangt van de gemeentesecretaris het conceptrapport. Daarop volgt op 13 december een overleg tussen gemeentesecretaris en portefeuillehouder over het conceptrapport.

Op 14 december 2018 brengt het forensisch bureau de uitkomsten van haar onderzoek uit. Een geanonimiseerde samenvatting is opgenomen in het raadsdossier. De belangrijkste bevindingen van het forensisch bureau zijn:

- De XXX van Maastricht beschouwt de vertrouwelijke conceptnotulen als een verslag, zonder status, wat onbevoegd verkregen is en niet straffeloos kan worden gebruikt en bevestigt per brief aan het CNV en FNV dat op vertrouwelijke conceptnotulen ambtelijke geheimhouding rust.
- De XXX heeft de vertrouwelijke conceptnotulen rechtmatig ontvangen en vervolgens onrechtmatig gelekt en verspreid.
- De "betreffende" medewerker van de gemeente Maastricht heeft op een vooralsnog onbekende wijze de vertrouwelijke conceptnotulen onrechtmatig ontvangen en wenste aan het forensisch bureau niet bekend te maken van wie op elke wijze deze zijn ontvangen.
- Medewerker heeft deze bewust en onrechtmatig aan de OR gelekt en verspreid. Ook heeft deze medewerker bewust en onrechtmatig de complete vertrouwelijke conceptnotulen naar twee leden van de OR, een collega GO-lid en naar de landelijke vakbondsbestuurder van het CNV gelekt en verspreid. Ook heeft hij/zij een nieuwsbericht aan de vakbondsleden opgesteld met de gewraakte passages.
- De XXX OR de betreffende passage onrechtmatig ontvangen en vervolgens bewust en onrechtmatig gelekt en verspreid naar de XXX CNV overheid
- Tijdens het digitale onderzoek werd duidelijk dat XXX de OR in het gesprek met IMI niet de waarheid gesproken hoe de vertrouwelijke conceptnotulen bij de XXX CNV Overheid terecht zijn gekomen
- De XXX Heerlen heeft de vertrouwelijke conceptnotulen onrechtmatig ontvangen en vervolgens bewust en onrechtmatig gelekt en verspreid naar een collega van de gemeente Heerlen.

Het was voor de opdrachtgever op dat moment ook nog mogelijk geweest om het conceptrapport met de kwalificerende opmerkingen niet zo te accepteren. Het was aan het forensisch bureau om feiten te melden. En aan het bevoegd gezag om deze te kwalificeren. De mogelijke tussenstap om het rapport niet zo te accepteren, had het bevoegd gezag en het college gelegenheid geboden om, indien alsnog gewenst, te de-escaleren, en op grond van de geconstateerde feiten het gesprek aan te gaan.

⁶³ Tijdslijn nummer 3 bij de beantwoording van art 47 vragen door het college d.d. 8 februari 2019.



12 Rapportage

Op 17 december 2018 worden de burgemeester, de portefeuillehouder en gemeentesecretaris door het forensisch bureau en extern juridisch adviesbureau geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek van het forensisch bureau. Op 18 december worden de overige collegeleden tijdens een collegevergadering ervan in kennis gesteld dat het forensisch bureau in opdracht van de gemeentesecretaris onderzoek heeft gedaan. Een standpuntbepaling is pas aan de orde na wederhoor van de betrokken medewerkers en de oplevering van het eindrapport.



13 Second opinion

Na overleg met de burgemeester besluit de gemeentesecretaris, op 21 december 2018, een second opinion te vragen op basis van het conceptrapport van het forensisch bureau. De gemeentesecretaris meldt dit op 8 januari 2019 in de collegevergadering. Desgevraagd meldde de gemeentesecretaris aan de rekenkamer hierover, dat sprake was van één advies, maar er bestonden verschillende inzichten over de opvolging ervan. In het college zijn verschillende afwegingen aan de orde geweest over de te volgen stappen. Het mandaat dat de gemeentesecretaris had op dit punt (het mogelijk sanctioneren van medewerkers) is door hem, zo werd desgevraagd gemeld, bewust weer teruggelegd bij het college. Hij heeft dus geen gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om eventueel sancties op te leggen (w.o. eventueel een berisping).

Door het terugleggen van het mandaat bij het college, werd een bredere afweging, dan alleen een arbeidsrechtelijke, mogelijk.

Om uit de inmiddels ontstane impasse te komen hebben de drie gemeenten in december 2018 de bonden benaderd om de gesprekken te heropenen. De bonden hebben hier positief op gereageerd. Er is tweemaal gesproken met een verkenner en later ook met de bestuursvoorzitter van het SSC-ZL, tevens wethouder in Maastricht. Daarbij is door de bonden op 11 januari 2019 een brief⁶⁴ overhandigd, waarin onder meer wordt ingegaan op het onderzoek en de door het forensisch bureau gehanteerde methoden ("...urenlang op intimiderende wijze verhoord..."). En ook dat de gemeente had toegestaan om onaangekondigd alle e-mailverkeer van betrokkenen in te laten zien door dit bedrijf. Waaronder ook e-mails met landelijke vertegenwoordigers van de vakbond, advocaten en arbeidsinspectie. Opgeroepen werd per direct te stoppen met de dreiging hen te straffen. Het college van B en W van Maastricht moest dit eerst, zo meldt de brief van de bonden van 11 januari 2019, bespreken in het college en zou dan nog voor de feestdagen een reactie geven. Die reactie was er volgens de brief van 11 januari 2019 toen nog niet.

Op 14 januari 2019 vindt een overleg plaats tussen de burgemeester, de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder inzake de second opinion van Pels Rijcken. Voor de inhoud van de second opinion wordt verwezen naar het volgende hoofdstuk.

Op 16 januari 2019 maakt IMI, op basis van het rapport van het forensisch bureau van 14 december 2018, zijn eindrapport op en adresseert dit, conform de Regeling Integriteitsmeldingen, aan de algemeen directeur/gemeentesecretaris (het bevoegd gezag). IMI concludeert dat is aangetoond dat de melding op waarheid berust. Een aantal ambtenaren van de gemeente Maastricht heeft handelingen verricht die niet in lijn zijn met de gedragscode ambtenaren en de Regeling integriteitsmeldingen, in casu art 1 lid c. Het IMI adviseert het bevoegd gezag om de melding

⁶⁴ Zie antwoord college d.d. 8 februari 2019 op raadvragen ex art 49 i.h.b. bijlage 1I bij tijdlijn 1.



gegrond en aangetoond te verklaren en daarover de melder te informeren⁶⁵. De melder, d.w.z. het bestuur van het SSC-ZL, geeft aan eerst op 19 mei 2019 door Maastricht geïnformeerd te zijn over de uitkomsten van het onderzoek, zo meldde de secretaris van het SSC-ZL desgevraagd. Hij had verwacht dat eerst de melder van de uitkomsten van het onderzoek op de hoogte zou zijn gebracht. Ook wordt geadviseerd om passende (disciplinerende) maatregelen te (laten) treffen tegen betrokken ambtenaren in deze kwestie. IMI vraagt daarbij aandacht voor de verschillen in gradatie en ernst van de betrokkenheid van een ieder.

Het IMI had met zijn advies kunnen wachten op de second opinion van Pels Rijcken dat vijf dagen later zou verschijnen. De door Pels Rijcken genoemde overwegingen hadden dan nog meegewogen kunnen worden in het advies van het IMI. Deze de-escalatiemogelijkheid is niet benut.

⁶⁵ De gemeente heeft de brief op 1 april 2019 verzonden aan XXXX. Onbekend: Het college geeft aan dat het bestuur van het SSC-ZL de melding heeft gedaan. De feitelijke melding is door het de secretaris van het bestuur van het SSC-ZL gedaan. Desgevraagd meldt de ambtelijke organisatie van de gemeente dat de brief weer is geadresseerd "aan een natuurlijk persoon" zonder verdere duiding en dat omwille van de AVG niet gezegd kan worden aan wie deze brief is geadresseerd. Van gemeentezijde wordt op dit punt driemaal een verschillend antwoord gegeven.



14 Advies Pels Rijcken

Het bevoegd gezag/WOR-bestuurder/gemeentesecretaris verzocht Pels Rijcken om te adviseren over de vraag of een eventuele berisping van vier ambtenaren van de gemeente Maastricht op grond van het schenden van de ambtelijke geheimhoudingsplicht bij een rechterlijke toetsing stand zou kunnen houden.

Op 21 januari 2019 adviseert Pels Rijcken. In de kern komt Pels Rijcken tot de volgende constatering:

- Er is geen sprake geweest van openbaarmaking buiten de kring van de gemeente Maastricht⁶⁶.
- De OR heeft ook een taak bij het waarborgen van de veiligheid op de werkvloer. "Dat omdat ook het recht op veilige wijze medezeggenschaps- en ondernemingsraadwerk te doen. Zij hebben hun werk op dat punt ook netjes en proportioneel gedaan door vervolgens in eerste instantie het bevoegd gezag ernaar te vragen".
- Er is bij de vakbondsvertegenwoordigers geen sprake van strafwaardig plichtsverzuim.
- Behoudens in abstracto in de brief van de burgemeester van 11 juni 2018, is niet de zekerheid en veiligheid gegeven, dat van maatregelen jegens medezeggenschap en vakbondsvertegenwoordigers geen sprake zou zijn.
- Voor zover men al e-mail boxen had willen onderzoeken, had dit, in lijn met het advies van IMI, ook kunnen aanvangen met de boxen van enkele personen.
- De vraagstelling aan het forensisch bureau is niet neutraal geweest maar kwalificerend. Als voorbeeld wordt gewezen op de term "lekker" die in geen enkele juridische regeling voorkomt maar wel een bepaalde lading geeft aan de vraagstelling. Deze term impliceert al iets onregelmatig, terwijl dat nog onderzocht moet worden. Ook bij het ter hand stellen aan bijvoorbeeld de Inspectie SZW en de advocaat van de OR is de term "lekker" gebruikt terwijl dit ter hand stellen mag gebeuren zonder daar dergelijke kwalificaties aan te verbinden. Ook wordt door Pels Rijcken (zie advies Pels Rijcken onder punt 2.17) als voorbeeld van een reeds beoordelende wijze van werken gewezen op de slotvraag die aan betrokkene is gesteld: "Bent u er zich van bewust dat u met uw handelswijze de ambtelijke geheimhoudingsplicht heeft geschonden?" Pels Rijcken vervolgt: "Met die vraag loopt de onderzoeker vooruit op het oordeel dat aan het bevoegd gezag toekomt en een conclusie die eventueel getrokken had moeten worden op basis van de uitkomsten van het onderzoek".
- Geadviseerd wordt geheel in algemene zin in de organisatie nog eens aandacht te besteden aan de omgang met vertrouwelijk stukken.

Het onderzoek (het vergaren van feiten en de af te wegen belangen) zal objectief verricht moeten worden. "Dat betekent dat een onderzoek dat is gebaseerd op een bepaalde mate van vooringenomenheid, niet aan besluitvorming ten grondslag kan gelegd worden".

⁶⁶ Bredere bekendmaking heeft ook plaats gevonden in de gemeenten Heerlen en Sittard-Geleen.



Desgevraagd meldden zowel de extern juridisch adviseur als het forensisch bureau het op wezenlijke onderdelen niet eens te zijn met het advies van de landsadvocaat Pels Rijcken, met name voor wat betreft het punt van de proportionaliteit van het onderzoek.

Het advies van Pels Rijcken gaf een mogelijkheid om het dispuut – op dit punt althans - te beëindigen. Die mogelijkheid heeft het College van B en W vervolgens ook benut.



15 College van B en W en gemeenteraad

Op basis van het eindrapport van het forensisch bureau, het advies IMI en de second opinion van Pels Rijcken, concludeert het college van B en W op 22 januari 2019 "...dat niet kan worden vastgesteld of sprake is geweest van het schenden van de geheimhoudingsplicht door betrokken ambtenaren. Eveneens is van enig plichtsverzuim niets gebleken". Er wordt afgezien van disciplinaire maatregelen. De extern juridisch adviseur heeft desgevraagd aan de rekenkamer gemeld over dit collegestandpunt vooraf niet geïnformeerd te zijn, en was verrast en verbaasd over dit standpunt.

Op 23 januari 2019 meldt de gemeentesecretaris/algemeen directeur, refererend aan de brief van 11 december 2018, namens het college van B en W aan de medewerkers die door het forensisch bureau zijn gehoord, dat "wij inmiddels tot de conclusie komen dat geen sprake is geweest van het schenden van de geheimhoudingsplicht" en er dus geen verder stappen meer worden ondernomen. En "Wij zijn ons ervan bewust dat de afgelopen periode voor u zeer belastend is geweest. Wat dat betreft is een welgemeend excuus van onze kant voor al dit ongemak op zijn plaats".

Dit is een de-escalerende stap van het college. De rekenkamer tekent hierbij aan het niet onlogisch gevonden te hebben, als bij de reden van het excuus ook de eerdere bewering namens het college van B en W (van 11 juni 2018) richting vakbondsbestuurders, dát sprake was schending van de geheimhoudingsplicht, zou zijn betrokken.

Op 30 januari stelt CNV-overheid in een open brief aan het college van B en W negentien vragen, waaronder ook de op de toekomst gerichte vraag hoe het college het vertrouwen van de medewerkers, OR-leden en vakbondskaderleden weer terug denkt te krijgen.

Op 12 en 13 februari 2019 vindt in de gemeenteraad van Maastricht een debat plaats met het college van B en W over onderhavige casus.



16 Rechterlijk oordeel

►2.24 Op 26 februari 2019 geeft de OR aan dat zij van plan is een gerechtelijke procedure te starten, met name ten aanzien van de vraag of het onderzoek en de wijze waarop het uitgevoerd is rechtmatig was. De gemeente Maastricht sloot zich hier later bij aan. In dat kader hebben zij samen en vrijwillig vragen voorgelegd aan de kantonrechter. Beide partijen willen duidelijkheid over de vragen die hen diep verdeeld houden om zo mogelijk een periode van wantrouwen te kunnen afsluiten.

Op 17 september 2019 komt de rechter in de kern tot het volgende oordeel.

- De gemeente heeft een voldoende zwaarwegend belang om een onderzoek te doen naar de ambtenaar die voor verspreiding van conceptnotulen verantwoordelijk is.
- Gezien de lange periode⁶⁷ voordat de gemeente overgaat tot het doen van onderzoek, lijkt het doel van het onderzoek meer gericht op de verdere verspreiding en negatieve gevolgen binnen de gemeente, dan op de ambtenaar die daarvoor in eerste instantie verantwoordelijk was. Ook was de verdere verspreiding in alle openheid gebeurd. Dit wekt de schijn dat het onderzoek alsnog werd ingesteld bij wijze van represaille. Het onderzoek schiet daardoor zijn doel voorbij.
- Er was gezien de uitkomsten van het IMI-onderzoek reden om het e-mailonderzoek te beperken tot een zeer beperkt aantal personen, waaronder overigens geen OR-leden.
- De insteek van het vervolgonderzoek door het forensisch bureau is niet neutraal geweest. Het onderzoek door het forensisch bureau had zich dienen te beperken tot het vaststellen van de feiten en de kwalificaties van die feiten aan anderen (het bevoegd gezag) moeten overlaten.
- De kantonrechter is van oordeel dat de opzet, omvang en wijze van het vervolgonderzoek door het forensisch bureau niet proportioneel is in relatie tot het nagestreefde doel.
- Het belang van vertrouwelijke informatie-uitwisseling van OR met medewerkers van de gemeente Maastricht, bijvoorbeeld via e-mail, dient in dit geval zwaarder te wegen dan het belang van de gemeente bij het onderzoeken van de inhoud van de mailboxen.
- Aan het optreden van IMI ontbreekt elke grondslag en dit is in feite onbevoegd geschied⁶⁸. Gezien het verslag van IMI zelf, lijkt het erop dat noch IMI, noch de verantwoordelijke gemeentesecretaris zich bij aanvang de vraag hebben gesteld of zij wel bevoegd waren om op basis van genoemde regeling te opereren.

Op 26 september 2019 biedt het college haar excuses aan aan de direct betrokkenen voor de gemaakte fouten bij het onderzoek. Maar ook aan de hele organisatie voor de onrust die daardoor is

⁶⁷ Op 11 april 2018 werd de WOR bestuurder met het gewraakte document geconfronteerd, de burgemeester op 12 april 2018. Op 17 april laat de directeur van het SSC-ZL weten dat het gebruik van de notulen onrechtmatig is. Op 4 juni 2018 is door de directeur van het SSC-ZL een integriteitsmelding gedaan bij het IMI.

⁶⁸ Zoals eerder genoteerd in hoofdstuk 11, staat het de gemeente vrij de Regeling Integriteitsmeldingen 2015 bij een externe klacht als deze te volgen. Maar dit had het IMI naar het oordeel van de kantonrechter dan ook kenbaar moeten maken.



ontstaan. Het college geeft daarbij aan blij te zijn met de uitspraak van de rechter. Deze biedt naar het oordeel van het college een goede basis om verder te gaan met het herstellen van vertrouwen.



Bijlage 1: Kaderstellende en controlerende taak gemeenteraad bij een gemeenschappelijke regeling

Aangezien samenwerking op grond van een GR verlengd lokaal bestuur is, geldt de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals die tussen de bestuursorganen binnen de gemeente geldt, ook onverkort bij samenwerking. Dat betekent dat bij samenwerking waarbij ook de bevoegdheid om beleid te maken wordt overgedragen, de gemeenteraad daartoe zal moeten besluiten. Er is dan sprake van een raadsregeling. Betreft het een samenwerking voor uitvoeringstaken, dan kan het college van burgemeester en wethouders daartoe besluiten en is er sprake van een collegeregeling. In de Wgr is echter bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in dat geval wel vooraf toestemming moet vragen aan de gemeenteraad, zodat de besluitvorming democratisch is geborgd. In de praktijk komen vaak gemengde regelingen voor, waarbij aan het samenwerkingsverband zowel beleidstaken als uitvoerende taken zijn overgedragen. In dat geval zullen alle betrokken bestuursorganen (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en soms ook de burgemeester) moeten besluiten tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling.

Het samenwerkingsverband dat is ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de gemeenteraad vóór 15 april van elk jaar een kadernota krijgen met daarin de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende kalenderjaar. Ongeveer tegelijkertijd met de kadernota moet de gemeenteraad ook de beschikking krijgen over een voorlopig jaarverslag van het samenwerkingsverband over het afgelopen jaar. Enkele weken later wordt de kadernota opgevolgd door de ontwerpbegroting van het samenwerkingsverband.

Via de eigen gemeentebegroting en het gemeentelijk jaarverslag krijgt de gemeenteraad van het eigen college van burgemeester en wethouders informatie in de paragraaf verbonden partijen.

Dit is de wijze waarop de structurele informatievoorziening wettelijk is geregeld. Daarnaast bestaat er voor het samenwerkingsverband en het eigen college van burgemeester en wethouders de plicht de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd op andere momenten alle inlichtingen te verstrekken die de gemeenteraad nodig heeft⁶⁹.

Rollen en verantwoordelijkheden

Voor de toepassing van de wettelijke mogelijkheden voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op het samenwerkingsverband kan onderscheid gemaakt worden naar de volgende fasen:

⁶⁹ Artikel 169 Gemeentewet



1. Totstandkomingsfase
2. Implementatiefase
3. Doorontwikkelingsfase

1. Totstandkomingsfase

In het algemeen zal het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad voorstellen om een samenwerkingsverband aan te gaan. Het is dan van belang van het college van burgemeester en wethouders een visie te eisen ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen, de taken die daarvoor in aanmerking dienen te komen, de motieven tot samenwerking en de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden aangegaan. Veel gemeenten doen uitspraken over deze onderwerpen door een nota verbonden partijen vast te stellen.

Om als gemeenteraad een goede afweging te kunnen maken over een voorstel om voor bepaalde taken een concrete samenwerking aan te gaan, dient het voorstel de volgende onderdelen te bevatten:

- Welke bevoegdheden worden overgedragen?
- De bestuurssamenstelling.
- De voorwaarden van toe- en uittreding.
- De structurele en incidentele informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband.
- Eventuele alternatieven die zijn onderzocht.
- Een plan om de samenwerking te implementeren, zoals het proces en het benodigde budget.
- De tussentijdse betrokkenheid van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep.

2. Implementatiefase

In deze fase worden de gemaakte afspraken en genomen besluiten uitgevoerd. In de praktijk blijkt vaak dat er op onderdelen nadere detailbeslissingen genomen moeten worden. Het is de periode van het laten groeien van de samenwerking en het oplossen van hobbels die zich zullen voordoen.

Om te waarborgen dat de gemeenteraad in deze fase voldoende betrokken wordt en invloed kan uitoefenen, is het van belang dat afspraken worden gemaakt over:

1. de betrokkenheid bij het implementatieproces, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep. Hiervoor kunnen de kwartiermakers of experts worden uitgenodigd; de verdere invulling en detaillering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad;
2. de wijze van vertegenwoordiging in het algemeen en dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband;
3. de wijze waarop de bestuursleden verantwoording afleggen aan de gemeenteraad van het door hen gevoerde bestuur;
4. hoe met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten contact zal worden onderhouden.



3. Doorontwikkelingsfase

In deze fase gaat het erom dat het samenwerkingsverband zijn doelen bereikt. Er moet invulling gegeven worden aan de wettelijke informatieverplichting en de overige gemaakte afspraken. Voor de gemeenteraad is het van belang:

1. periodieke informatie te ontvangen over de inhoudelijke en financiële prestaties en deze te bespreken met de vertegenwoordigers in het bestuur in het verband van bijvoorbeeld een raads werkgroep. Desgewenst kunnen experts hierbij worden uitgenodigd;
2. besluiten te nemen op de van het samenwerkingsverband ontvangen wettelijk voorgeschreven documenten, door een zienswijze in te dienen;
3. af te stemmen, bijvoorbeeld in de raads werkgroep, welke inbreng de vertegenwoordiger in het algemeen bestuur namens de gemeente Maastricht zal hebben, al dan niet in samenspraak met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten;
4. na te gaan of het mogelijk is dat enkele raadsleden zich specialiseren in de governance van verbonden partijen, dat wil zeggen: het (bij)sturen, controleren, verantwoording nemen en organiseren van het toezicht.

Om de grip op een GR te verstevigen, beschikt de raad nu samengevat over de volgende formele bevoegdheden, plichten en sturingsmogelijkheden:

- **Informatierechten**

De raad beschikt zowel op grond van de Wgr als op grond van de Gemeentewet over het formeel vastgelegde informatierecht. Hiermee kan de raad bewerkstelligen dat hij tijdig over de gewenste en noodzakelijke informatie beschikt om zonodig sturend op te treden jegens het bestuur van de GR. Los van het formele informatierecht, voorzien de Wgr en de Gemeentewet er ook in dat de raad structureel van belangrijke informatie wordt voorzien. Zo moeten het (voorlopig) jaarverslag en de ontwerpbegroting van de GR aan de raad worden toegezonden en moet het dagelijks bestuur jaarlijks een zogenaamde kadernota naar de raad sturen, waarin de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna worden geschetst.

- **Verantwoordingsplichten**

Ook kan de raad zowel het college als geheel, als het betreffende collegelid dat zitting heeft in het algemeen bestuur van de GR om verantwoording vragen voor het in de GR gevoerde bestuur.

- **Sturingsmogelijkheden**

Leidt gebruikmaking van het informatierecht en de verantwoordingsplicht ertoe dat bijsturing van het in de GR gevoerde bestuur nodig is, dan beschikt de raad ook in dat kader over voldoende middelen om dit te doen. Wij wijzen op de mogelijkheden tot

1. het indienen van zienswijzen op de ontwerpbegroting;
2. het indienen van moties om bij het college politieke druk te leggen om in te grijpen in de GR;
3. het vaststellen van verordeningen waarmee beleidsmatige en inhoudelijke keuzes worden vastgelegd die bindend zijn voor het college;



4. het indienen van een verzoek bij de rekenkamer om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de GR;
5. het instellen van een onderzoekscommissie, en tot slot;
6. het ontslaan van een wethouder indien die niet langer het vertrouwen van de raad geniet. Een ontslagen wethouder kan de gemeente niet langer vertegenwoordigen in de GR.

Bijlage 2: Uitspraak rechter 17 september 2019

ECLI:NL:RBLIM:2019:8373

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	17-09-2019
Datum publicatie	17-09-2019
Zaaknummer	7771575 OV VERZ 19-21
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Conflict tussen OR en de gemeente Maastricht. Centrale vraag: is onderzoek van e-mailboxen van OR leden toegestaan? Beslissing kantonrechter op grond van art. 96 Rv op verzoek van OR en de gemeente Maastricht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

—

beschikking

RECHTBANK LIMBURG

Burgerlijk recht

Zittingsplaats Maastricht

Zaaknummer: 7771575 OV VERZ 19-21

Beschikking van de kantonrechter van 17 september 2019

op een gezamenlijk verzoek als bedoeld in artikel 96 Rv van

DE ONDERNEMINGSRAAD VAN DE GEMEENTE MAASTRICHT,
gevestigd te Maastricht
gemachtigde mr. L.J.C. Sprengers

en

de publiekrechtelijke rechtspersoon **GEMEENTE MAASTRICHT**,
zetelend te Maastricht,
gemachtigde mr. M.L.M. van de Laar.

Partijen zullen hierna de OR en de gemeente genoemd worden.

1 De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- het verzoekschrift met bijlagen van de OR
- het verzoekschrift met bijlagen van de gemeente, tevens reactie op het verzoekschrift van de OR
- de door de gemeente nagezonden productielijst alsmede een nieuwe bijlage 31
- de mondelinge behandeling op 20 augustus 2019 waarbij partijen pleitnota's overgelegd hebben.

1.2. Ten slotte is beschikking bepaald op heden.

2 De feiten

2.1. Sinds medio 2011 overlegt de gemeente met de gemeenten Heerlen en Sittard-Geleen (en aanvankelijk de provincie Limburg) over een (op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling) te vormen gemeenschappelijke organisatie op het gebied van de bedrijfsvoering, genaamd Shared Service Centrum Zuid-Limburg (hierna: SSC-ZL).

2.2. Op 7 april 2017 heeft de OR een 'No-Go' advies uitgebracht naar aanleiding van de adviesaanvraag over de overheveling van ambtenaren naar het SSC-ZL. De gemeente heeft dit advies bij besluit van 2 mei 2017 naast zich neergelegd. De OR is bij verzoek van 31 mei 2017 tegen dat besluit in beroep gegaan. Bij beschikking van 20 oktober 2017 heeft de Ondernemingskamer het verzoek afgewezen. De OR heeft tegen deze beschikking cassatie ingesteld. Bij beschikking van 22 maart 2019 heeft de Hoge Raad het beroep van de OR verworpen.

2.3. In een schriftelijk verslag van de overlegvergadering van de WOR-bestuurder en de OR op 13 juli 2017 staat vermeld dat de WOR-bestuurder (destijds. [naam WOR-bestuurder 1] ; hierna: [naam WOR-bestuurder 1]) het volgende heeft gezegd:

"Er wordt absoluut niet mee gelezen met OR of andere MZ-leden. Dhr. [naam WOR-bestuurder 1] bevestigt dit expliciet. De post die goed geadresseerd is, wordt niet geopend en mails, internet en telefoon etc. van de OR worden niet gecontroleerd door de werkgever. Alleen bij extreem afwijkend gedrag of aantallen mag/kan dit maar dan wordt de voorzitter van de OR daarover vooraf op de hoogte gesteld."

2.4. Op 14 november 2017 heeft de gemeente aan de OR advies gevraagd over het voorgenomen besluit omtrent ontvlechting van onderdelen die naar het SSC-ZL overgeheveld zouden moeten worden. In de daaropvolgende periode heeft de gemeente een besluit genomen "met personele

gevolgen" en een sociaal plan definitief vastgesteld, terwijl het adviestraject van de ondernemingsraad nog niet was afgerond. De OR heeft tegen dat besluit beroep ingesteld. Bij beschikking van 21 november 2018 heeft de Ondernemingskamer de gemeente geboden het besluit in te trekken, de gevolgen daarvan ongedaan te maken en haar verboden verdere handelingen te (doen) verrichten ter uitvoering van het besluit.

2.5. Op 1 maart 2018 was er een bestuur- en overlegvergadering van het SSC-ZL.

Wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] nam aan deze vergadering deel namens de gemeente. Van deze vergadering zijn (concept)notulen gemaakt. Daarin staat de volgende passage:

"Procesgang Capra zal worden gedeeld met wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] met antwoord op de volgende vragen:

- Kan wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] als bestuurder gemeente Maastricht het GO juridisch aanpakken op basis van bijvoorbeeld smaad, laster of voor gelden schade door ontstane schade? Integriteit?
- Kan wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] individuele aanpakken of zelfs ontslaan?
- Bovenstaande vragen maar dan wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] als privé persoon."

2.6. De (concept)notulen zijn op 27 maart 2018 door de managementassistente van SSC-ZL beveiligd geplaatst op iBabs. Daarnaast zijn de conceptnotulen via e-mail gestuurd naar de bestuursleden van SSC-ZL. De (leden van) de OR hebben geen toegang tot iBabs

2.7. In de vergadering van 4 april 2018 heeft het bestuur van SSC-ZL de notulen van de vergadering van 1 maart 2018 definitief vastgesteld. De hiervoor in 2.5. geciteerde passage staat daar niet in.

2.8. Op 11 april 2018 heeft het dagelijks bestuur van de OR de WOR-bestuurder, tevens algemeen directeur/gemeentesecretaris, [naam WOR-bestuurder 1] met bovenstaand citaat (2.5.) uit de conceptnotulen geconfronteerd.

2.9. Op 12 april 2018 heeft een vakbondsbestuurder aan de burgemeester van de gemeente op een iPad de conceptnotulen laten zien.

2.10. Op 13 april 2018 heeft de burgemeester van de gemeente een overleg gehad met vakbondsbestuurders. Volgens de gemeente heeft de burgemeester daarbij verklaard dat de conceptnotulen niet straffeloos gebruikt mochten worden.

2.11. Op 16 april 2018 heeft [naam WOR-bestuurder 1] via WhatsApp aan de toenmalige voorzitter van de OR medegedeeld:

"Ik zal niet reageren op een "verslag" zonder status, wat onbevoegd verkregen is en niet straffeloos kan worden gebruikt."

2.12. Op 17 april 2018 heeft [naam secretaris/directeur SSC-ZL] (secretaris/directeur van SSC-ZL; hierna: [naam secretaris/directeur SSC-ZL]) via e-mail aan de burgemeester van de gemeente (onder meer) medegedeeld dat de conceptnotulen niet openbaar zijn en dat gebruikmaking/verspreiding daarvan onrechtmatig is.

2.13. Diezelfde dag heeft de burgemeester van de gemeente gesproken met de vakbondsbestuurders van CNV en FNV (resp. [naam vakbondsbestuurder 1] en [naam vakbondsbestuurder 2]).

2.14. Op 18 april 2018 heeft de burgemeester van de gemeente aan voornoemde vakbondsbestuurders via e-mail (onder meer) medegedeeld dat zij zich gelet op haar bevindingen omtrent de status van het getoonde document [kantonrechter: de conceptnotulen] niet verder zal

uitlaten over de inhoud daarvan.

- 2.15. Op 19 april 2018 heeft het dagelijks bestuur van de OR de voltallige OR geïnformeerd en daarbij de geciteerde passage voorgelezen.
- 2.16. In de Nieuwsflits vakbonden van 23 mei 2018 is de gewraakte passage van de conceptnotulen aangehaald.
- 2.17. Op 4 juni 2018 heeft [naam secretaris/directeur SSC-ZL] , die geen ambtenaar is van de gemeente, bij het Intern Meldpunt Integriteit (hierna: IMI) van de gemeente melding gemaakt / een klacht ingediend ter zake van schending van het ambtsgeheim.
- 2.18. IMI heeft vervolgens onderzoek verricht. In het kader daarvan heeft IMI in juli 2018 gesprekken gevoerd met de (toenmalige) voorzitter, de vicevoorzitter en de ambtelijk secretaris van de OR. IMI heeft de bevindingen van dat onderzoek vastgelegd in een rapport van 23 augustus 2018 (bijlage 3 van productie 1 van de gemeente).
- 2.19. Vervolgens heeft [naam bedrijfsrecherche] Bedrijfsrecherche (hierna: [naam bedrijfsrecherche]) in opdracht van (formeel: de burgemeester van) de gemeente een onderzoek verricht met als doelstelling (zie bijlage 5 bij productie 1 van de gemeente):
"Vaststellen wie verantwoordelijk is/zijn voor het lekken van het zeer vertrouwelijke document/stuk en door wie het stuk vervolgens verder is verspreid (mogelijk aan OR-leden/vakbond?)"
Als onderdeel van dat onderzoek heeft [naam bedrijfsrecherche] het e-mailverkeer/de mailboxen van circa 41 medewerkers/ambtenaren laten veilig stellen en de inhoud daarvan onderzocht aan de hand van een lijst met digitale zoektermen (bijlage 8 van productie 1).
[naam bedrijfsrecherche] heeft in het kader van het onderzoek verder diverse medewerkers gesproken, onder wie de vicevoorzitter van de OR ([naam vicevoorzitter OR]). Tijdens het gesprek is de vicevoorzitter van de OR medegedeeld/gebleken dat [naam bedrijfsrecherche] inzage had in e-mailboxen van medewerkers van de gemeente.
De bevindingen van het onderzoek van [naam bedrijfsrecherche] zijn vastgelegd in een rapportage van 14 december 2018 (bijlage 10 van productie 1 van de gemeente).
- 2.20. Bij brief van 6 december 2018 heeft de OR aan de WOR-bestuurder ([naam WOR-bestuurder 1]) diverse vragen gesteld over het (op dat moment nog niet afgeronde) onderzoek. Bij brieven van 15 januari en 23 januari 2019 heeft [naam WOR-bestuurder 1] die brief beantwoord.
- 2.21. Bij brief van 11 december 2018 heeft [naam WOR-bestuurder 1] (namens burgemeester en wethouder van de gemeente) aan [naam vicevoorzitter OR] medegedeeld dat uit onderzoek is gebleken dat de vertrouwelijke conceptnotulen per e-mail aan derden zijn gestuurd, dat dit zeer kwalijk wordt geacht en dat hiermee vast staat dat er in beginsel sprake is van een schending van de geheimhoudingsplicht.
- 2.22. Bij (separate) brief van 23 januari 2019 (productie 6 van de OR) heeft [naam WOR-bestuurder 1] (namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente) aan de medewerkers die door [naam bedrijfsrecherche] zijn gehoord medegedeeld dat tegen deze medewerkers geen verdere stappen ondernomen zullen worden omdat het college inmiddels tot de conclusie is gekomen dat *geen sprake is geweest van plichtsverzuim in de vorm van het schenden van de geheimhoudingsplicht*.
- 2.23. Bij brief van 26 februari 2019 heeft de OR aan de nieuwe WOR bestuurder [naam WOR-bestuurder 2] medegedeeld dat zij van plan is een gerechtelijke procedure op te starten. De OR heeft daarbij een aantal vragen/aspecten geformuleerd die alsdan aan de orde gesteld zullen worden. De OR heeft (onder meer) gevraagd waarom de OR/OR-voorzitter niet, zoals afgesproken,

vooraf geïnformeerd is over de inhoud en strekking van het onderzoek.

2.24. Bij brief van 14 maart 2019 heeft [naam WOR-bestuurder 2] die brief beantwoord. [naam WOR-bestuurder 2] voert in dit antwoord aan dat het college over de vragen/aspecten, met uitzondering van de in 2.23. vermelde vraag, reeds verantwoording afgelegd heeft aan de gemeenteraad. [naam WOR-bestuurder 2] voelt zich daarom alleen vrij te reageren op die vraag. Hij geeft de OR op dat punt gelijk omdat "ondanks afspraak" voorafgaande kennisgeving aan de voorzitter van de OR niet heeft plaatsgevonden. Verder deelt [naam WOR-bestuurder 2] mede dat hij hoopt dat de OR afziet van een procedure.

2.25. Partijen hebben daarna nog gecorrespondeerd en dat heeft ertoe geleid dat zij hebben besloten deze procedure te starten.

3 Het geschil

3.1. De OR en de gemeente verschillen van mening over de vraag of het onderzoek en de wijze waarop het uitgevoerd is rechtmatig waren. In dat kader hebben zij afgesproken om gezamenlijk en vrijwillig door partijen zelf geformuleerde vragen voor te leggen aan de kantonrechter (op basis van art. 96 Rv.). Deze vragen worden in de navolgende beoordeling geciteerd.

4 De beoordeling

4.1. De gemeente en haar ondernemingsraad hebben vrijwillig en gezamenlijk een oordeel van de kantonrechter verzocht over een viertal door partijen zelf opgestelde vragen. Men wil duidelijkheid over deze vragen die hen diep verdeeld houdt, zo begrijpt de kantonrechter, om zo mogelijk een periode van wantrouwen te kunnen afsluiten.

4.2. De directe aanleiding voor deze procedure vormt een door en in opdracht van de gemeente uitgevoerd onderzoek (hierna 'het onderzoek'), waarbij de (zakelijke) e-mailboxen van 41 ambtenaren van de gemeente, waaronder 12 leden van de OR, zijn doorzocht door een extern bureau. In de media wordt dit stelselmatig aangeduid als 'de spionage-affaire'.

4.3. Het hoger beroep van deze beslissing is overigens door partijen wel voorbehouden.

De eerste vraag is tweeledig en luidt:

1a. Was er een voldoende zwaarwegend belang aan de kant van de gemeente om tot het onderzoek over te gaan?

1b. Zo ja, is de wijze waarop het onderzoek is verricht proportioneel in relatie tot het nagestreefde doel, onder meer wat betreft de gekozen onderzoeksmethode(n) en de keuze van medewerkers van wie (zakelijk) e-mailverkeer in het onderzoek is betrokken

4.4. Voor beantwoording van deze vraag dient te worden teruggegrepen op de aanleiding voor het onderzoek.

Op 1 maart 2018 vindt in het stadhuis van Heerlen een bestuur- en overlegvergadering plaats van het Shared Service Center Zuid Limburg (hierna: 'SSC-ZL'). Naast anderen zijn daarbij aanwezig: de heer [naam secretaris/directeur SSC-ZL], directeur van het SSC-ZL en bestuurssecretaris) en de heer [naam wethouder gemeente Maastricht], wethouder van de gemeente Maastricht, tevens bestuursvoorzitter van het SSC-ZL en de heer [naam wethouder gemeente Sittard-Geleen], wethouder van de gemeente Sittard-Geleen, tevens bestuurslid van het SSC-ZL.

4.5. Van deze (besloten) vergadering zijn conceptnotulen opgemaakt (productie 4 stukken zijdens de OR), waarin (voor zover van belang voor de onderhavige procedure) onder meer de volgende passages zijn opgenomen:

(...)

Wethouder [naam wethouder gemeente Sittard-Geleen] maakt er melding van dat de mensen van gemeente Sittard-Geleen die aan het GO-deelnemen worden geschoffeerd door de mensen van het GO Maastricht. Dit gedrag wordt absoluut niet acceptabel gevonden.

Wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] definieert de scenario's:

Wat moet er gebeuren om met de 3 gemeenten door te gaan ?

Welke middelen heeft wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] om de mensen te "dwingen" normaal te laten onderhandelen ?

Wat als Maastricht slapende blijft met instandhouding van de GR ?

(...)

Procesgang Capra zal worden gedeeld met wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] met antwoord op de volgende vragen:

- *Kan wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] als bestuurder gemeente Maastricht het GO juridisch aanpakken op basis van bijvoorbeeld smaad, laster of voor geleden schade door de ontstane schade? Integriteit?*
- *Kan wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] individuele aanpakken of zelfs ontslaan?*
- *Bovenstaande vragen maar dan wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] als privé persoon.*
- *(...)*

4.6. De hiervoor geciteerde tekst komt niet meer voor in de definitieve notulen van dit overleg, zoals deze uiteindelijk werden vastgesteld in de vergadering van het SSC-ZL van 4 april 2018.

4.7. Het betreft uiteindelijk slechts de derde alinea die door de OR wordt besproken. Los van de verdere context krijgt dit stukje tekst een ongekende lading, die OR-leden en vakbondsvertegenwoordigers verontrust en een gevoel van onveiligheid veroorzaakt.

4.8. Op 11 april 2018 confronteert het dagelijks bestuur van de OR de heer [naam WOR-bestuurder 1] , destijds algemeen directeur/ gemeensecretaris van de gemeente en uit dien hoofde ook WOR-bestuurder, met deze tekst. [naam WOR-bestuurder 1] reageert later op 16 april 2018 per WhatsApp bericht:

Ik zal niet reageren op een "verslag" zonder status, wat onbevoegd verkregen is en niet straffeloos kan worden gebruikt.

4.9. Op 17 april 2018 laat de heer [naam secretaris/directeur SSC-ZL] , directeur en bestuurssecretaris van het SSC-ZL via een e-mail aan de burgemeester van de gemeente (onder meer) weten dat de betreffende conceptnotulen niet openbaar zijn en dat gebruikmaking daarvan onrechtmatig is.

4.10. Gezien de hiervoor aangehaalde notulen lijkt verondersteld *schofferend* en *absoluut onacceptabel* gedrag door *mensen van het GO-Maastricht* (vakbond vertegenwoordigers) de aanleiding voor wethouders [naam wethouder gemeente Maastricht] om te onderzoeken *welke middelen* wethouder [naam wethouder gemeente Maastricht] heeft *om de mensen te "dwingen" normaal te onderhandelen*.

4.11. In dat kader leest de kantonrechter ook de derde alinea: een bestuurder geeft aan mogelijke acties tegen de betreffende personen te willen voorleggen aan een externe adviseur, in dit geval

een advocatenkantoor.

- 4.12. De kantonrechter kan zich voorstellen dat een bestuurder opties voor mogelijke disciplinaire acties wegens *absoluut onacceptabel* gedrag in de beslotenheid van een bestuursvergadering bespreekt. Het blijft echter onhandig dat de voor verschillende uitleg vatbare tekst op deze wijze in de conceptnotulen werd opgenomen.
- 4.13. Niet zonder meer volgt uit deze tekst dat de wethouder in het kader van de ontwikkelingen rond het SSC-ZL onwillige of kritische ambtenaren gericht heeft willen aanpakken. De OR, of leden daarvan, worden bovendien niet genoemd.
- Die lading heeft de derde alinea, die selectief werd geciteerd en verspreid, uiteindelijk wel gekregen (ook in de media), waardoor het geheel politiek explosief werd.
- 4.14. De conceptnotulen van het niet openbare overleg zijn vertrouwelijk, juist omdat het nog niet gecorrigeerde conceptnotulen betreffen. De betrokken deelnemers aan de vergadering hebben immers nog geen gelegenheid gehad de betreffende tekst op onvolledigheid en mogelijke onjuistheden te controleren en te corrigeren. In essentie staat dan ook bepaald niet vast of daadwerkelijk gezegd is wat er staat en in welke context het mogelijk gezegd is.
- 4.15. Het is dan ook kwalijk en beschadigend dat deze conceptnotulen naar derden zijn doorgestuurd en dat daaruit zo selectief geciteerd is. Voor degene die daartoe overging moet duidelijk zijn geweest, althans behoorde dit te zijn geweest, dat deze notulen nog niet definitief waren vastgesteld en reeds om die reden vertrouwelijk waren.
- 4.16. Los daarvan dient in een publieke en politiek gestuurde organisatie als een gemeente de integriteit van de ambtenaar en de vertrouwelijkheid van bepaalde documenten hoog in het vaandel te staan.
- 4.17. Dit maakt dat de gemeente naar het oordeel van de kantonrechter een voldoende zwaarwegend belang had om een onderzoek te doen naar de ambtenaar die hiervoor verantwoordelijk is.
- 4.18. De vraag vervolgens of het onderzoek, zoals dat werd uitgevoerd, ook in verhouding stond tot het nagestreefde doel, dient naar het oordeel van de kantonrechter echter ontkennend te worden beantwoord.
- Daartoe gelden de volgende overwegingen:
- Termijn voordat onderzoek werd ingesteld*
- 4.19. Allereerst is daar de termijn waarop het onderzoek pas een aanvang nam, nadat het bevoegd gezag kennis nam van het schenden van de vertrouwelijkheid van het betreffende stuk.
- 4.20. Zoals hiervoor al aangegeven werd de toenmalige gemeentesecretaris [naam WOR-bestuurder 1] al op 11 april 2018 met de betreffende tekst geconfronteerd, de burgemeester van Maastricht op 12 april 2018. Op 17 april 2018 laat de heer [naam secretaris/directeur SSC-ZL], directeur van het SSC-ZL, al weten dat gebruikmaking van de notulen onrechtmatig is.
- 4.21. Eerst zes weken later, op 4 juni 2018, dient de heer [naam secretaris/directeur SSC-ZL], directeur van het SSC-ZL, formeel een klacht in bij het Intern Meldpunt Integriteit (hierna: IMI) van de gemeente Maastricht. Deze klacht vormt voor de gemeente Maastricht formeel pas het startpunt voor verder onderzoek.
- 4.22. In zijn brief van 15 januari 2019 aan de ondernemingsraad schrijft [naam WOR-bestuurder 1] hierover als rechtvaardiging voor het onderzoek het volgende:

De reden waarom onderzoek is ingesteld is de constatering geweest dat vertrouwelijke informatie (een concept-verslag van een bestuursvergadering SSC-ZL d.d. 1 maart 2018) was verspreid.

Deze constatering was zo ernstig, dat nader onderzoek volgens mij gerechtvaardigd was.

Onderzoek van de email, het medium via welke de vertrouwelijke informatie verspreid is (c.q. kon worden) werd daarvoor op een gegeven moment (toen de ernst bleek) noodzakelijk geacht. Er is vooraf geen ruchtbaarheid aan gegeven omdat wij niet het risico wilden lopen dat relevante informatie verloren zou gaan. Een andere passende (en minder ingrijpende) onderzoeksmethode was er naar ons onderzoek niet. Het onderzoek was gericht op de personen die mogelijk berokken waren bij de verspreiding van het document.

Uitgangspunt bij het onderzoek was, dat ook voor GO- en OR-leden, zoals voor alle medewerkers binnen onze gemeente, de geheimhoudingsplicht geldt.

4.23. In aansluiting daarop schrijft [naam WOR-bestuurder 1] op 23 januari 2019 nog:

2. Het onderzoek is ingesteld naar aanleiding van een concrete melding en had als doel vast te kunnen stellen wie verantwoordelijk was voor het verspreiden van een concept-verslag van het SSC-ZL bestuur, alsmede wie dit verslag had ontvangen. Zodat vervolgens zou kunnen worden vastgesteld, of hier sprake was van het schenden van de geheimhoudingsplicht welke door onze medewerkers in acht genomen dient te worden. Mocht dit het geval zijn, dan kan er sprake zijn van verwijtbaar gedrag ofwel plichtsverzuim.

4.24. Gezien de ernst van de veronderstelde verwijten, *schending geheimhoudingsplicht* en *plichtsverzuim* door ambtenaren van de gemeente Maastricht, en gezien de omvang en impact van het uiteindelijke onderzoek, valt zonder verdere toelichting niet goed te begrijpen waarom de gemeente niet direct na 11 april 2018, de datum dat de heer [naam WOR-bestuurder 1] voor het eerst met het citaat werd geconfronteerd, zelfstandig actie heeft ondernomen. Een (externe) melding afwachten, was daarvoor immers niet noodzakelijk en het gevoelen (gezien de hiervoor aangehaalde rechtvaardiging) urgent.

4.25. De gemeente had bovendien – gezien deze gestelde ernst – ook kunnen volstaan met het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie, en het strafrechtelijk onderzoek verder kunnen afwachten.

4.26. Er is geen directe verklaring gegeven voor deze afwachtende houding. Tijdens de zitting gaf de gemachtigde van de gemeente Maastricht desgevraagd aan dat de gemeente op dit punt in eerste instantie wilde de-escaleren en daarom geen verdere actie wilde ondernemen, doch daartoe uiteindelijk wel is overgegaan 'omdat het maar niet ophield'.

4.27. Daarmee lijkt het doel van het onderzoek meer gericht op het stoppen van verdere verspreiding en negatieve gevolgen binnen de gemeente en in de media naar aanleiding van het citaat uit de concept-notulen, dan op de ambtenaar die daarvoor wellicht in eerste instantie verantwoordelijk was. Bovendien was deze verdere verspreiding in alle openheid gebeurd: het bestuur van de OR heeft de gewraakte passage voorgelezen aan de voltallige OR en de vakbonden hebben de passage vermeld in de nieuwsflits. Onduidelijk blijft dan waarom de gemeente via onderzoek van de e-mailboxen (ook) wilde onderzoeken wie verantwoordelijk was voor deze verdere verspreiding.

4.28. Dit wekt de schijn dat het onderzoek alsnog werd ingesteld bij wijze van represaille, nu de politieke onrust en publicaties maar bleven voortduren. Het onderzoek schiet daardoor zijn doel voorbij.

Opzet, omvang en uitvoering van het onderzoek

- 4.29. In opdracht van de toenmalige gemeentesecretaris wordt na de melding door de heer [naam secretaris/directeur SSC-ZL] vooraleerst door het IMI zelf een onderzoek ingesteld. Dit met als reden om het onderzoek zo 'low profile' mogelijk te laten zijn. Er is in die periode wel al gesproken over een digitaal (e-mail box) onderzoek, maar het IMI moet eerst nagaan of dit technisch mogelijk en ook wenselijk is. Het IMI spreekt vervolgens met verschillende ambtenaren, waaronder de OR leden die op 11 april 2018 de heer [naam WOR-bestuurder 1] met het citaat uit de concept notulen hebben geconfronteerd.
- 4.30. Uit dit zogenaamde *gesprekken en desk-research onderzoek* volgt blijkens de *voorlopige rapportage bevindingen* van het IMI van 23 augustus 2019 dat in een bepaalde hoek verder dient te worden gezocht. Er zijn dan aanwijzingen dat een GO-lid (vakbondsvertegenwoordiger) mogelijk de oneigenlijke bron van verzending van de concept notulen was.
- 4.31. De conclusie (advies standpuntbepaling) van de 'voorlopige rapportage bevindingen' (p. 12) van het IMI van 23 augustus 2018 luidt als volgt:
- Het originele lek zit volgens IMI niet bij de Ondernemingsraad. Hiervoor moet naar iemand binnen het lokale GO-niveau worden gekeken, met een duidelijke connectie naar de GR SSC-ZL. Het vergt nader onderzoek om dat vast te stellen.*
- 4.32. Op 6 september 2018 wordt in een overleg door de heer [naam WOR-bestuurder 1] als bevoegd gezag besloten tot verder onderzoek, waarbij opdracht wordt gegeven aan [naam bedrijfsrecherche] Bedrijfsrecherche. De opdracht luidt:
- Vaststellen wie verantwoordelijk is/ zijn voor het lekken van het zeer vertrouwelijke document/ stuk en door wie het stuk vervolgens verder is verspreid (mogelijk aan OR-leden/vakbond?).*
- 4.33. In het kader van dit onderzoek wordt besloten tot het aan de hand van een breed aantal zoektermen doorlichten van de (zakelijke) e-mail box van 41 ambtenaren van de gemeente Maastricht, waaronder alle leden van de OR.
- 4.34. Niet wordt gemotiveerd waarom het onderzoek onder zoveel ambtenaren wordt uitgevoerd. Ook wordt niet gemotiveerd waarom in dat kader de e-mail boxen van de OR-leden wordt doorzocht. Het was immers bekend dat de OR over (een citaat van) het betreffende stuk beschikte. De OR heeft de heer [naam WOR-bestuurder 1] daarmee immers als eerste op 11 april 2018 geconfronteerd. Dat de betrokken OR leden vooral werden onderzocht als ambtenaar en niet als OR lid en dat het vrijwel onmogelijk is daarin te onderscheiden, zoals aan de kant van de gemeente wordt betoogd, is niet begrijpelijk.
- 4.35. Immers de OR leden werden juist onderzocht, omdat zij beschikten over het betreffende stuk, maar het was overduidelijk dat zij daarover juist beschikten in hun hoedanigheid van OR-lid. Daarvan hebben zij geen geheim gemaakt en zij hebben als OR hierover immers ook direct het overleg gezocht met de gemeente. Daarmee hebben zij geen geheimhoudingsverplichting geschonden.
- 4.36. Kortom: er was gezien de uitkomsten van het IMI onderzoek reden om het e-mail onderzoek te beperken tot een zeer beperkt aantal personen, waaronder overigens geen OR leden. Uiteraard kunnen in het algemeen ook OR-leden niet gevrijwaard worden van een onderzoek naar het schenden van een geheimhoudingsverplichting, doch daar bestond in dit geval geen enkele aanleiding voor.
- 4.37. Los daarvan is de insteek van het onderzoek bepaald niet neutraal geweest. Zowel in de opdracht, als ook bij de gebruikte zoektermen in het digitaal onderzoek en de vraagstelling in de
-

gesprekken met betrokken ambtenaren worden kwalificerende termen gebruikt als 'lekken', 'plichtsverzuim' en 'schending ambtelijke geheimhoudingsplicht'. Het onderzoek door het recherchebureau had zich dienen te beperken tot het vaststellen van de feiten en de kwalificatie van die feiten aan anderen (het bevoegd gezag) moeten overlaten.

4.38. Er bestond geen directe aanleiding om de OR-leden in dit onderzoek te betrekken. Zij zijn voortdurend transparant geweest over de wijze waarop zij de beschikking hebben gekregen over het betreffende stuk (als OR) en er bestond geen aanleiding te vermoeden dat een van de leden dit stuk buiten de gemeente heeft verspreid. Nu de OR-leden vanuit hun OR-taak naar aanleiding van dit stuk het overleg met de gemeente hebben gezocht, raakt de omvang en de wijze van het onderzoek aan het benadelingsverbod van leden van een ondernemingsraad. OR-leden moeten in vrijheid en zonder angst voor repercussies als ambtenaar van de gemeente hun OR taken kunnen uitvoeren.

4.39. De kantonrechter is van oordeel dat de opzet, omvang en wijze van onderzoek niet proportioneel is in relatie tot het nagestreefde doel.

4.40. Vraag 2.a.

Mocht in een situatie als hier aan de orde onderzoek worden verricht, waarbij (zakelijke) mailboxen van OR-leden en ambtelijk secretariaat niet werden uitgesloten?

Deze vraag is hiervoor al beantwoord.

4.41. Vraag 2b.

Is er in dit geval sprake van een recht op vertrouwelijke/geheime informatie-uitwisseling tussen OR-leden en (overige) medewerkers van de gemeente? Zo ja is dat recht door het onderzoek naar (zakelijk) e-mailverkeer geschonden? Dient het belang van de bescherming van de vertrouwelijke informatie zwaarder te wegen dan het belang van de gemeente Maastricht bij het (laten) onderzoeken van de inhoud van de mailboxen van OR-leden en ambtelijk secretariaat?

4.42. In deze zaak zijn de OR-leden naar het oordeel van de kantonrechter integer omgegaan met op het eerste oog verontrustende (weliswaar vertrouwelijke) informatie, die aan hen was toegezonden, juist als leden van de OR. Zij hebben de heer [naam WOR-bestuurder 1] , gemeentesecretaris en WOR-bestuurder met die informatie in een besloten overleg geconfronteerd. Zoals in de beantwoording van vraag 1 al is aangegeven, bestond er in de voorliggende casus echter geen aanleiding om de e-mailboxen van de OR leden te (laten) doorzoeken.

4.43. Op grond van deze overwegingen is de kantonrechter van oordeel dat de OR erop mocht vertrouwen dat zij hierover vertrouwelijk met (overige) medewerkers van de gemeente informatie kon uitwisselen, bijvoorbeeld via e-mail. De eerste twee (deel) vragen worden dus met "ja" beantwoord. Hiermee samenhangend dient het belang van vertrouwelijke informatie-uitwisseling in dit geval zwaarder te wegen dan het belang van de gemeente bij het onderzoeken van de inhoud van de mailboxen. Ook het feit dat de gemeente in eerste instantie ervoor heeft gekozen niet te onderzoeken hoe de OR aan de conceptnotulen is gekomen, leidt tot de conclusie dat aan het belang van de gemeente minder waarde gehecht dient te worden.

4.44. Vraag 3.

Was het ten aanzien van dit onderzoek geoorloofd om de (zakelijke) e-mailbox van (onder meer) OR-leden en ambtelijk secretariaat in het onderzoek te betrekken, zonder van hen van te voren van dit specifieke onderzoek op de hoogte te stellen of toestemming te vragen tot het inzien van de mailboxen?

4.45. Gezien de eerdere schriftelijke toezegging van de voormalig gemeentesecretaris de heer [naam WOR-bestuurder 1] , had het op de weg van de gemeente gelegen om in ieder geval de voorzitter

van de OR van dit onderzoek op de hoogte te stellen. Dit is echter niet gebeurd en de huidige gemeensecretaris, de heer [naam WOR-bestuurder 2] , heeft dit ook met zoveel woorden erkend in zijn brief aan de gemachtigde van de ondernemingsraad d.d. 14 maart 2019.

4.46. De gemeente stelt dat de toezegging van [naam WOR-bestuurder 1] niet relevant is omdat het een reactie was op een vraag van de OR over het openen van post gericht aan de OR door medewerkers van de postkamer. Dit is niet helemaal juist, want de toezegging van [naam WOR-bestuurder 1] ziet niet alleen op schriftelijke post, maar ook op (onder meer) communicatie via e-mail. Wat dat laatste betreft heeft hij immers toegezegd dat e-mail "alleen bij afwijkend gedrag of aantallen mag/kan" worden gecontroleerd en dat daarover dan de voorzitter van de OR wel vooraf op de hoogte gesteld wordt.

4.47. Vraag 4.

Was het toegestaan een externe klacht in behandeling te nemen op grond van de regeling Interne Integriteitsmeldingen 2015? Zo nee, was het dan toegestaan om de regeling Interne Integriteitsmeldingen 2015 naar analogie toe te passen bij het uitvoeren van het onderzoek naar de externe klacht?

4.48. Er staat de gemeente niets in de weg om een externe klacht in behandeling te nemen.

Onduidelijk blijft in het voorliggende geval waarom dit op grond van de regeling Interne Integriteitsmeldingen 2015 is gebeurd. Het betreft immers zogezegd geen *interne* melding en dit vaststellende ontbreekt al aan het optreden van het IMI elke grondslag en is dit in feite onbevoegd geschied.

4.49. Het staat de gemeente vrij deze regeling analoog te volgen, ook bij een externe klacht als deze, doch dit had het IMI naar het oordeel van de kantonrechter dan ook kenbaar moeten maken bij haar gesprekken met de ambtenaren die zij in het kader van hun onderzoek hebben gesproken. Gezien het verslag van het IMI zelf, lijkt het er op dat noch het IMI, noch de verantwoordelijke gemeentesecretaris zich bij aanvang de vraag hebben gesteld of zij wel bevoegd waren om op basis van genoemde regeling te opereren.

Deze beschikking is gegeven door mr. R.H.J. Otto en in het openbaar uitgesproken