

Besluitvormingsstructuur ontslagvergoedingen provincie Limburg

1 Inleiding

Op 5 november 2008 ontving de rekenkamer een schriftelijk verzoek van de algemeen directeur/secretaris van de provincie Limburg om een onderzoek in te stellen naar de besluitvormingsstructuur binnen de provincie Limburg rondom ontslagvergoedingen (brief kenmerk 2008/43093).

Aanleiding voor het verzoek vormde het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer *'Loon naar werken - Ontslagregelingen provincie Noord-Brabant'* van december 2007 en het daarin onderstreepte belang van een eenduidige en transparante besluitvormingsstructuur rondom ontslagvergoedingen die bewerkstelligt dat de uitkomsten daarvan aanvaardbaar zijn en maatschappelijk gedragen worden.

In zijn brief vraagt de algemeen directeur/secretaris een expertoordeel van de rekenkamer over de vraag in hoeverre binnen de provincie Limburg "zodanige waarborgen zijn geschapen dat mogelijke toekomstige ontslagvergoedingen op een consistente, transparante en eenduidige manier worden toegekend". In dat verband memoreert hij aan heldere kaders, duidelijke besluitvormingsprocedures en -bevoegdheden, het waarborgen van de privacy en de manier waarop publieke verantwoording kan worden afgelegd.

Na consultatie van leden van haar Programmaraad, heeft de rekenkamer de algemeen directeur/secretaris op 24 november 2008 meegedeeld dat zij het verzoek honoreert. Daarbij gaf de rekenkamer aan dat zij zelf de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksaanpak zal formuleren en in een startnotitie neerleggen. De rekenkamer heeft vervolgens op 17 december 2008 een oriënterend gesprek gevoerd met de algemeen directeur/secretaris en de controller en op 20 januari met de door de provincie aangewezen contactambtenaar.

Deze startnotitie bevat allereerst de doelstelling en probleemstelling van het onderzoek en de door de rekenkamer geformuleerde onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 4 bevat de planning voor het onderzoek.

2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek wil de rekenkamer inzicht bieden in de kwaliteit van de besluitvormingsstructuur binnen de provincie Limburg rondom ontslagvergoedingen en waar mogelijk verbeter suggesties formuleren, ook voor de toekomstige toepassing ervan.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is binnen de provincie Limburg sprake van een consistent, eenduidig en transparant toegepast besluitvormingsproces rondom ontslagvergoedingen, dat kan rekenen op maatschappelijk draagvlak?

Deze probleemstelling wordt uitgewerkt aan de hand van de volgende vragen:

1. Hoe is het besluitvormingsproces rondom het toekennen en administreren van ontslagvergoedingen ingericht?
2. Zijn voldoende waarborgen (criteria) ingebouwd voor een heldere, transparante en eenduidige toepassing van ontslagvergoedingen?
3. Zijn voldoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de uitkomst van het besluitvormingsproces rondom ontslagvergoedingen voldoet aan hetgeen hieromtrent maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht?
4. Hoe verhoudt de feitelijke toepassing van ontslagvergoedingen zich tot de vastgelegde uitgangspunten en richtlijnen, zoals omschreven in de onderzoeksvragen 1, 2 en 3?
5. Op welke wijze vindt verslaglegging en verantwoording plaats over de toepassing van ontslagvergoedingen?
6. Voldoet deze vastlegging, met inachtneming van de privacy van betrokkenen, aan de vereisten van transparantie?

3 Onderzoeksaanpak

De rekenkamer maakt onderscheid tussen de begrippen *ontslagvergoeding* en *ontslagregeling*. Onder ontslagvergoeding verstaat de rekenkamer het totaal aan gekapitaliseerde rechten van en betalingen aan de medewerker die met ontslag gaat. De rekenkamer spreekt van een regeling, indien onverplicht meer is betaald dan waar de medewerker strikt aanspraak op kon maken.

Het onderzoek onderscheidt verschillende werkzaamheden:

- Documentanalyse
- Dossieronderzoek
- Interviews

Documentanalyse

Gestart wordt met een beschrijving van alle processen die samenhangen met het toekennen, uitbetalen en administreren van ontslagvergoedingen. De beschrijving van het proces rondom ontslagvergoedingen zal worden beoordeeld op helderheid en transparantie. Daaronder verstaat de rekenkamer onder meer dat duidelijk is waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot verschillende ontslaggronden liggen en hoe daarmee omgegaan dient te worden. Hiertoe wordt een analyse gemaakt van alle relevante documenten met betrekking tot verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waaronder: Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2006; Instructie Mandaatbesluit 2006; Vertegenwoordigingsbesluit 2006; Instructie secretaris 2003; Directiestatuut Provincie Limburg; ondermandaatbesluiten voor de afdelingen. Daarnaast worden documenten bestudeerd die voor het onderzoek relevante aspecten van het personeelsbeleid bevatten, waaronder het kader 'Beoordelen en Belonen 2008', de regeling Jaargesprekken, de Uitvoeringsregeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid en de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP). In aanvulling op de schriftelijke regelgeving, zal in interviews worden nagegaan of ook andere regels en richtlijnen een rol spelen bij de besluitvorming rondom ontslagvergoedingen.

Dossieronderzoek

Het onderzoek richt zich primair op het besluitvormingsproces rondom ontslagvergoedingen. Daarom zal de rekenkamer geen uitgebreide analyse maken van personeelsdossiers van medewerkers op wie een ontslagvergoeding van toepassing is. Wel zal door middel van een beperkte steekproef worden nagegaan of de feitelijke gang van zaken in overeenstemming is

met hetgeen hieromtrent in de regelgeving is vastgelegd en of de toepassing van de regelgeving eenduidig is. Daarvoor kan worden aangesloten bij het onderzoek dat door de provinciale organisatie eerder zelf is verricht en waarover in het Sociaal Jaarverslag 2007 is gerapporteerd. Aan de hand van een door de provincie op te stellen overzicht van provinciale medewerkers waarmee een regeling¹ is getroffen in de periode 2000-2008, de ontslaggrond die op hen van toepassing was en of zij de dienst al dan niet hebben verlaten in de periode 2000-2008, zal de rekenkamer een beperkt aantal dossiers bestuderen (naar schatting 10 à 15). Bij de beoordeling van de dossiers zal de rekenkamer aandacht schenken aan het dossier zelf (aanwezigheid; volledigheid; kwaliteit) en het aan de regeling ten grondslag liggende besluitvormingsproces, voor zover dat uit het dossier kan worden gereconstrueerd (regie; verantwoordelijkheid; mandaat).

Bij het bestuderen van de dossiers uit de steekproef hanteert de rekenkamer de volgende aandachtspunten:

- Valt uit het feitencomplex een ontslaggrond af te leiden?
- Is deze ontslaggrond overwogen?
- Is daadwerkelijk voor deze ontslaggrond gekozen?
- Indien voor een andere ontslaggrond is gekozen, welke argumentatie is hiervoor in het dossier aangetroffen?
- Gegeven de ontslaggrond, heeft de werknemer recht op een betaling, opgevat als het totaal aan gekapitaliseerde rechten en betalingen?
- Wat is er feitelijk betaald? Dit betreft niet alleen de door de provincie betaalde bedragen, maar ook de waarde van eventuele kwijtscheldingen

Ten aanzien van een regeling zal de rekenkamer de volgende aspecten beoordelen:

- Hoe is de besluitvorming geweest?
- Is de regeling juist toegepast?
- Zijn alternatieven overwogen?
- Wat is het financiële belang van de getroffen regeling?

Of een getroffen regeling maatschappelijk aanvaardbaar is, is in hoge mate subjectief en aan veranderingen in de tijd onderhevig. De rekenkamer hanteert bij haar onderzoek een bandbreedte voor betalingen die voortkomen uit goed werkgeverschap (sociaal geïndiceerd maatwerk). Goed werkgeverschap in het arbeids- en ambtenarenrecht is te zien als een vertaling van de algemene eisen van redelijkheid en billijkheid. Goed werkgeverschap van het bevoegd gezag zal met name ingekleurd worden door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De wetgever beschouwt dit als 'open norm'. In de praktijk bestaan hier dan ook geen normbedragen voor, veel is situationeel bepaald. De rekenkamer zal door middel van een expertoordeel wel een uitspraak doen over de proportionaliteit van de regeling, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van een specifieke casus. Uitgangspunt is een terughoudende opstelling van de provincie met betrekking tot ontslagregelingen.

Interviews

Voor het verkrijgen van een goed inzicht in de feitelijke procesgang rondom ontslagvergoedingen zal de rekenkamer in ieder geval met de volgende personen een interview afnemen:

- gedeputeerde/portefeuillehouder personeelszaken;
- secretaris/algemeen directeur;

¹ De rekenkamer baseert haar oordeel dus in het kader van dit onderzoek uitsluitend op de dossiers waarvan de provincie Limburg zelf aangeeft dat zij een regeling, zoals hier omschreven, bevatten.

- plaatsvervangend secretaris/directeur;
- directeur;
- enkele afdelingshoofden;
- enkele medewerkers bedrijfsvoering;
- secretaris adviescommissie bezwaarschriften provincie;
- voorzitter ondernemingsraad;
- extern juridische adviseurs.

4 Planning

Met het onderzoek wordt een aanvang gemaakt in week 8 (16 februari 2009). In de periode half februari tot en met half april vindt het verzamelen van het feitenmateriaal plaats (documentanalyse, dossieronderzoek, interviews). Voorts zal worden begonnen met het verwerken daarvan in een concept rapport van bevindingen. Oplevering van het concept rapport van bevindingen wordt voorzien in week 18, zodat dit op 29 april uitgestuurd kan worden voor ambtelijk commentaar. Na ontvangst van het ambtelijke commentaar vindt de rapportagefase plaats. Oplevering van het bestuurlijk concept rapport wordt voorzien in week 21, zodat dit op 20 mei uitgestuurd kan worden naar Gedeputeerde Staten voor een bestuurlijke reactie. Het definitieve rapport zal vervolgens naar verwachting in week 25 worden vastgesteld.