

**Besluitvormingsstructuur ontslagvergoedingen
provincie Limburg**
Rapport

13 oktober 2009

ISBN 978-90-8768-021-3

Inhoudsopgave

1	Conclusies en aanbevelingen _____	4
1.1	Inleiding _____	4
1.2	Conclusies _____	4
1.3	Aanbevelingen _____	6
2	Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten en nawoord rekenkamer ____	9
2.1	Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten _____	9
2.2	Nawoord Rekenkamer _____	11
3	Het onderzoek _____	14
3.1	Aanleiding _____	14
3.2	Doelstelling en onderzoeksvragen _____	14
3.3	Onderzoeksaanpak _____	15
4	Besluitvormingsproces ontslagvergoedingen: formele regelgeving ____	19
4.1	Ontslag en vergoedingen _____	19
4.2	Werving en selectie, beoordelingscyclus, vervolproces, bezwaarprocedure, vastleggen informatie _____	21
5	Besluitvormingsproces ontslagvergoedingen: praktijk _____	26
5.1	Verdeling ontslagen naar ontslaggrond _____	26
5.2	Beoordelingsstelsel _____	28
5.3	Vervolgproces bij matig/slechte beoordeling _____	31
5.4	Bezwaarprocedure _____	34
5.5	Dossiervorming _____	34
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten _____	36
Bijlage 2	Selectie personeelsdossiers _____	38
Bijlage 3	Analyseschema personeelsdossiers _____	39
Bijlage 4	Lijst geïnterviewde personen _____	40

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding

Op verzoek van de algemeen directeur/secretaris van de provincie Limburg heeft de Zuidelijke Rekenkamer in de periode maart - juli 2009 een onderzoek verricht naar de besluitvormingsstructuur binnen de provincie Limburg rondom ontslagvergoedingen. Onder ontslagvergoedingen verstaat de rekenkamer het totaal aan gekapitaliseerde rechten van en betalingen aan medewerkers die, al dan niet vrijwillig, met ontslag zijn gegaan.¹

Het onderzoek richtte zich op de vraag in hoeverre er binnen de provincie Limburg sprake is van een consistent, eenduidig en transparant toegepast besluitvormingsproces rondom ontslagvergoedingen, dat kan rekenen op maatschappelijk draagvlak. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek van de rekenkamer.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 2 zijn de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en het nawoord van de rekenkamer opgenomen. Hoofdstuk 3 geeft de achtergrond van het onderzoek en gaat achtereenvolgens in op de aanleiding voor het onderzoek, de doelstelling en onderzoeksvragen en de door de rekenkamer gehanteerde onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 4 bevat de formele regelgeving rondom het besluitvormingsproces inzake ontslagvergoedingen en hoofdstuk 5 beschrijft het besluitvormingsproces in de praktijk.

De bijlagen ten slotte bevatten een overzicht van de geraadpleegde documenten, een beschrijving van de wijze waarop de rekenkamer de personeelsdossiers heeft geselecteerd, het analyseschema voor de beoordeling van de dossiers en een lijst met geïnterviewde personen.

1.2 Conclusies

De rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat er binnen de provinciale organisatie in algemene zin het een en ander op papier staat over de verdeling van verantwoordelijkheden bij (dreigend) ontslag, over de beoordelingscyclus en over het proces van afhandeling van bezwaren. Er is echter weinig uitgewerkt en vastgelegd in uitgangspunten, richtlijnen en instructies omtrent het proces dat leidt tot een ontslagvergoeding.

Zo ontbreken onder meer richtlijnen betreffende:

- het natrekken van referenties en de inzet van een assessment bij werving en selectie;

¹ Indien daarbij onverplicht meer is betaald dan waar een medewerker volgens wettelijke en rechtspositionele bepalingen aanspraak op kon maken, spreekt de rekenkamer van een regeling.

- het uit te voeren proces vanaf het moment dat een medewerker een matig/slechte beoordeling heeft gehad tot en met het eventuele keuzemoment van ontslag;
- (de argumentatie voor) de keuze van een overeengekomen vergoeding/regeling;
- het administreren van en rapporteren over het aantal en de (totale) omvang van vergoedingen;
- budgettaire verantwoordelijkheden. Juist in een situatie van integraal management dienen de budgettaire consequenties voor rekening van de manager te komen. Dit is thans niet het geval, de kosten slaan neer op het totale budget.

De rekenkamer acht dit een voor de praktijk onwenselijke ommissie.

Op basis van haar onderzoek concludeert de rekenkamer verder dat besluiten tot ontslag en eventuele daarbij overeengekomen vergoedingen/regelingen altijd de directie en Gedeputeerde Staten passeren. Op zich kan dit een waarborg zijn voor een eenduidige toepassing en voor maatschappelijke aanvaardbaarheid van ontslagvergoedingen, mits de grenzen van hetgeen nog als maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, zijn geëxpliciteerd. Dat is niet het geval, waardoor er geen waarborg is voor een eenduidige toepassing en maatschappelijke aanvaardbaarheid. Op grond van het feit dat de procedures slechts in beperkte mate zijn uitgewerkt in concrete richtlijnen concludeert de rekenkamer dat er ook geen waarborgen zijn voor een heldere en transparante toepassing van ontslagvergoedingen.

De rekenkamer concludeert op basis van de door haar afgenomen interviews dat het mandaat bij ontslag en het eventueel bepalen van de (hoogte van de) vergoeding in de praktijk niet bij alle leidinggevenden duidelijk is. Ook concludeert de rekenkamer dat er binnen de organisatie twijfel bestaat of alle leidinggevenden in voldoende mate beschikken over de managementkwaliteiten die bij een integrale managementrol horen. Dit, in combinatie met het verdwijnen van de (vaste) P&O-adviseur en het feit dat weinig over het besluitvormingsproces op papier staat, leidt in de praktijk onder meer tot het volgende:

- een verschillende invulling en uitvoering van het personeelsbeleid door de integraal manager, P&O-medewerkers en directie;
- het op verschillende momenten (en vaak laat) in het proces betrekken van P&O;
- de ad hoc invulling van de begeleiding naar ander werk.

De rekenkamer acht dat onwenselijk. De rekenkamer tekent daarbij aan dat zij zich bewust is van het feit dat de begeleiding naar ander werk om 'maatwerk' vraagt. Dat mag volgens haar echter niet betekenen dat niet op zijn minst helder is welke stappen door wie met welk tijdsperspectief genomen moeten worden. Aan die voorwaarde is niet voldaan.

De rekenkamer concludeert verder dat de personeelsdossiers in het algemeen niet op orde zijn. Ze zijn rommelig van samenstelling en er ontbreken vaak

essentiële documenten. Dit heeft de rekenkamer gehinderd in het onderzoek naar de uitvoering van het besluitvormingsproces in de praktijk.

De rekenkamer kan op basis van de dossiers dan ook geen uitspraak doen over de mate waarin ontslagvergoedingen eenduidig worden toegepast. Als gevolg van diezelfde omstandigheid is de provinciale organisatie naar de mening van de rekenkamer daar logischerwijs ook niet toe in staat, hetgeen een onnodige en onwenselijke uitholling is van het instrumentarium dat het management van een organisatie ter beschikking moet staan om adequaat leiding te kunnen geven.

De rekenkamer concludeert dat er een systematische controle op de samenstelling en kwaliteit van de dossiers ontbreekt. Ook concludeert ze dat leidinggevers, eindverantwoordelijk voor de dossiers, nauwelijks op de kwaliteit van de dossiers worden aangesproken.

Slechte dossiervorming heeft als risico dat een disfunctionerende medewerker moeilijk ontslagen kan worden zonder het betalen van een ontslagvergoeding of het treffen van een aanvullende regeling.

Op basis van de door haar onderzochte dossiers concludeert de rekenkamer dat bij het treffen van een regeling in een aantal gevallen sprake is geweest van disproportionaliteit. Met disproportionaliteit wordt hier bedoeld op onevenredigheid c.q. ongelijkheid.

Met ingang van het Sociaal Jaarverslag 2007 rapporteert de provincie Limburg over het aantal getroffen ontslagregelingen met een financieel belang van meer dan € 25.000 naar ontslaggrond. De privacy van betrokkenen wordt hierbij voldoende in acht genomen.

De rekenkamer constateert dat er in de Sociaal Jaarverslagen 2007 en 2008 geen inzicht wordt gegeven in het totaal aantal getroffen regelingen en de financiële consequenties daarvan. Overigens gebeurt dat ook niet in de provinciale Jaarrekening. De rekenkamer acht dat, met het oog op de maatschappelijk belangrijk geachte transparantie op dit punt, onwenselijk.

Alles overziende concludeert de rekenkamer dat er binnen de provincie Limburg onvoldoende sprake is van een consistent, eenduidig en transparant toegepast besluitvormingsproces rondom ontslagvergoedingen, dat kan rekenen op maatschappelijk draagvlak. De rekenkamer acht het noodzakelijk dat op zo kort mogelijke termijn in deze leemte wordt voorzien. Daartoe formuleert zij de volgende aanbevelingen.

1.3 Aanbevelingen

Gedeputeerde Staten

1. Zorg voor een schriftelijke uitwerking van uitgangspunten, richtlijnen en instructies bij (aankomend) ontslag en geef dit document een formele status.

2. Organiseer een verplichte training voor integraal managers, gericht op kennisoverdracht en op de borging van een adequate toepassing van de regelgeving. Geef P&O de opdracht en middelen om, met name in de beginfase, de integraal managers hierbij actief te ondersteunen.
3. Toets regelmatig de uitvoering van de procesgang bij (aankomend) ontslag en spreek integraal managers erop aan, indien de uitvoering niet conform 'afspraak' verloopt. Maak integraal managers ook budgettair verantwoordelijk voor de te treffen regelingen.
4. Formuleer duidelijke richtlijnen voor personeelsdossiers en organiseer een stelselmatige audit van deze dossiers, niet alleen op de aanwezigheid van documenten, maar ook op de kwaliteit daarvan. Spreek leidinggevendenden aan bij het achterblijven van de kwaliteit van de dossiers (door directie) en volg voorts of er verbetering in zit (door staf).
5. Borg het voorgaande door een evaluatie na twee jaar.

Provinciale Staten

6. Beoordeel de wenselijkheid om in de opdrachtverlening aan de externe accountant speciale aandacht te vragen voor de controle op het proces dat leidt tot ontslagvergoedingen. Leg in voorkomende gevallen daarvoor voorschriften vast.
7. Geef aan op welke manier Provinciale Staten geïnformeerd willen worden over deze procesgang en het financieel belang dat vergoedingen/regelingen vertegenwoordigen. De rekenkamer doet daartoe de volgende suggesties:
 - laat in de jaarrekening een overzicht opnemen van het aantal ontslagen in enig jaar, naar groep van salarisschalen, en de verdeling daarvan over de verschillende ontslaggronden;
 - laat in de jaarrekening een financiële verantwoording opnemen volgens het volgende model:

	Actief personeel	Inactief personeel	Voormalig personeel	Totaal
werkelijke salarisbetalingen				
incidentele betalingen anders dan gratificaties				
wachtgelduitkeringen				
afkoopsommen betaald aan derden				
Totaal				

NB: aanbevelingen 6 en 7 zijn identiek aan de aanbevelingen die de rekenkamer eerder formuleerde in haar onderzoeksrapport *Loon naar werken - Ontslagregelingenprovincie Noord-Brabant* (december 2007).

Het verzoek van de provincie Limburg om de besluitvormingsstructuur rondom ontslagvergoedingen te onderzoeken werd ingegeven door de publicatie van dit rapport.

2 Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten en nawoord rekenkamer

2.1 Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten

Op 1 oktober 2009 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie op het concept rapport van Gedeputeerde Staten van Limburg.

De provincie heeft in november 2008 het initiatief genomen de Rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de besluitvormingsstructuur binnen de provincie Limburg rondom ontslagvergoedingen. Het verzoek werd ingegeven door 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.

De bevindingen van de Rekenkamer, die betrekking hebben op de periode 2000 tot 1 april 2008, laten de noodzaak zien een aantal verbeteringen door te voeren. Deels hebben wij daar al een aanvang mee gemaakt. Wij hebben in april 2008 kennis genomen van de bevindingen van de Rekenkamer bij de provincie Noord-Brabant over dit onderwerp en aan de hand daarvan een aantal zaken in gang gezet.

Het rapport geeft aan dat besluitvorming in de onderzochte casuïstiek is verlopen binnen de regels, voor zover aanwezig, en mandaatstelling die voor deze zaken geldt. Dat komt overeen met de constatering van ons College in april 2008 dat van de 38 regelingen waarvan het belang het bedrag van € 25.000,- overstijgt in alle gevallen, op een na, het College, de portefeuillehouder of de directie (op grond van mandaat), de beslissing heeft genomen, hetgeen blijkt uit A-nota's, B-nota's en directienota's, waarmee de besluitvorming in bestuurlijke zin transparant genoemd kan worden.

Het rapport van de Rekenkamer signaleert niet dat, ondanks het ad hoc-karakter van de werkwijze in de onderzochte zaken en het ontbreken van codificering van het besluitvormingsproces, sprake is geweest van onzorgvuldige besluitvorming. In het concluderend hoofdstuk heeft de Rekenkamer weliswaar opgenomen dat in een aantal gevallen sprake is geweest van disproportionaliteit, maar zonder de omvang daarvan en de aard in het onderzoekshoofdstuk aan te duiden, hetgeen het voor ons moeilijk maakt deze conclusie te kunnen beoordelen.

De Rekenkamer adviseert o.a. de werkwijze en besluitvorming in onderhavige processen te codificeren om daarmee het ad hoc-karakter van de werkwijze terug te dringen. Het geeft ons College en de directie steeds voor ogen gestaan dat bij ontslagbesluiten en daaraan gekoppelde regelingen maatwerk moet worden geleverd.

Op basis van de aanbevelingen 1 en 3 richten we daarvoor nu een uniform en transparant proces in.

Het HRM-beleid van de provincie Limburg is erop gericht (1) de juiste medewerkers binnen te halen, (2) de ontwikkeling van medewerkers te bevorderen zodat zij voldoende zijn geëquipeerd voor de werkzaamheden van de toekomst en, (3) wanneer er niet langer een 'fit' is medewerkers te begeleiden van werk naar werk.

Bij het plaatsen van medewerkers op functies (instroom en doorstroom) wordt vanaf de reorganisatie in 2006 een assessment veelvuldig ingezet.

Vrijwel standaard bij managementfuncties en toenemend bij andere functies. Tevens wordt een voorstel uitgewerkt om bij het aantrekken van nieuwe medewerkers standaard referenties in te winnen. Dat gebeurt mede vanuit de optiek van integriteit. Over de (door)ontwikkeling van medewerkers wordt jaarlijks gesproken tussen medewerker en leidinggevende. Datzelfde geldt voor de beoordeling van medewerkers. Steeds meer nadruk wordt gelegd op verslaglegging van deze gesprekken en daarmee wordt werkenderwijs het dossier opgebouwd en ingevuld. De kwaliteit van de beoordeling wordt vanaf de cyclus van 2008 standaard gevolgd door P & O en in een rapportage voor de directie vastgelegd.

Als de 'fit' er niet meer is zijn de inspanningen, zoals ook door de Rekenkamer in haar rapport weergeeft, inde meeste zaken erop gericht toe te werken van werk naar werk. Dat is een bewuste keuze die ons College nog eens heeft bevestigd in april 2008. Een dergelijke aanpak brengt doorgaans de minste (uitkerings)kosten met zich mee, voorkomt tijdrovende en dure juridische procedures en behoudt betrokkene voor de arbeidsmarkt. De Rekenkamer stelt in haar rapport vast dat 'in veel gevallen outplacement uiteindelijk succesvol is'. Het instrument levert dus het beoogde effect op.

Het samenwerkingsverband van Empower Limburg biedt toenemend meer mogelijkheden om medewerkers ook buiten de eigen organisatie te (her)plaatsen.

Vanaf de reorganisatie in 2006 zijn clusterhoofden belast met de taken op het terrein van personeelsmanagement (in-, door- en uitstroom). Om de ontwikkeling van clusterhoofden als personeelsmanagers te bevorderen is een Management Development traject ingericht (aanbeveling 2). In het rapport van de Rekenkamer wordt duidelijk dat de ontwikkelingen op dit gebied door betrokkenen nog verschillend worden beoordeeld. Onze inspanningen zijn erop gericht de ontwikkeling kracht door te zetten in de lijn van aanbevelingen van de Rekenkamer. In de afspraken tussen directie en managers worden op individueel niveau daarover jaarlijks afspraken gemaakt.

Met betrekking tot de opmerkingen over integraal management merken wij het volgende op. Integraal management veronderstelt dat managers keuzes kunnen maken bij de inzet van mensen en middelen. Om hen daartoe in de gelegenheid te stellen dient sprake te zijn van regelruimte, die niet door concernregels geheel wordt ingeperkt.

In de huidige taak- en werkverdeling binnen de organisatie kunnen managers altijd terugvallen op professionele ondersteuning op het gebied van P & O. In aansluiting op de aanbevelingen die de Rekenkamer deed bij de provincie Noord-Brabant geldt vanaf april 2008 bij de provincie Limburg dat de afdeling Bedrijfsvoering altijd moet worden ingeschakeld als een (ontslag)regeling ter sprake komt.

De afdeling Bedrijfsvoering schakelt zo nodig deskundigen in voor een externe toetsing van een voorgenomen (ontslag)regeling.

Bij een verdere ontwikkeling van integraal management wordt in de toekomst mogelijk ook de budgettaire verantwoordelijkheid van integraal managers uitgebreid (aanbeveling 3). Dat de invulling van integraal management in beweging is blijkt ook wel uit de sterk verschillende reacties die managers en medewerkers geven op dit onderdeel in het rapport van de Rekenkamer. Een herijking van de inzet van integraal management staat als onderwerp op onze agenda.

De bevindingen van de Rekenkamer op het terrein van dossieropbouw in het verleden laten zien dat een aantal aanpassingen en verbeteringen noodzakelijk is. Met de doorontwikkeling van de jaargesprekcyclus zien we verbeteringen, maar wij moeten nagaan of het tempo waarin dat gebeurt voldoende garanties biedt dat bij nieuwe zaken en betreffende dossiers goed op orde zijn. Aanbeveling 4 zal voor ons daarbij leidend zijn. Een plan van aanpak zal er in ieder geval in voorzien dat de risicodossiers nog dit jaar worden gecontroleerd en zo nodig op orde worden gebracht.

De aanbeveling (5) om na twee jaar te evalueren nemen wij over.

Tot slot. Transparantie over getroffen regelingen wordt beoogd met de publicatie van gegevens in de sociaal jaarverslagen vanaf 2007. De aanbevelingen 6 en 7 van de Rekenkamer zullen worden betrokken bij een heroverweging van de gegevens die Provinciale Staten meer inzicht kunnen geven in de aanwending van ontslagregelingen.

Gedeputeerde Staten van Limburg.

2.2 Nawoord Rekenkamer

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de reactie van Gedeputeerde Staten hecht de rekenkamer eraan om haar waardering uit te spreken voor het feit dat de provincie zelf om het onderzoek naar de besluitvormingsstructuur rondom ontslagvergoedingen heeft verzocht.

De rekenkamer ziet in dit verzoek een proactieve houding van de provincie om op dit maatschappelijk gevoelige onderwerp transparantie en consistentie na te streven.

De rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van Gedeputeerde Staten dat het onderzoek de noodzaak laat zien om een aantal verbeteringen door te voeren en is verheugd dat Gedeputeerde Staten op basis van haar aanbevelingen thans een uniform en transparant proces inrichten hoe om te gaan met ontslagvergoedingen.

Ook heeft de rekenkamer goede nota genomen van de aangekondigde herijking van de inzet van integraal management en van de noodzakelijke aanpassingen en verbeteringen op het terrein van de dossieropbouw.

Gedeputeerde Staten geven aan dat zij de conclusie van de rekenkamer dat in een aantal gevallen sprake is geweest van disproportionaliteit, moeilijk kunnen beoordelen. Ter verduidelijking merkt de rekenkamer daarover het volgende op. Van evidente disproportionaliteit was naar de mening van de rekenkamer in ieder geval sprake in de volgende gevallen, waarin een combinatie van componenten tot onevenredigheid leidde:

- De korte duur van een aanstelling in relatie tot maximale (en aanzienlijke, want niet uitonderhandelde) kosten voor outplacement.
- Een lange periode van vrijstelling van werkzaamheden (voorafgaand aan de ontslagdatum) bij een eveneens relatief korte aanstelling.
- De componenten van langdurige salarisdoorbetalingen en niet werken, in combinatie met het opzetten van een bedrijf.
- De componenten extra outplacementkosten met salarisdoorbetaling zonder enige arbeidsinspanning, in combinatie met vergoeding voor trainingen en cursussen.
- De combinatie van salarisdoorbetalingen zonder arbeidsprestatie, outplacementkosten en opleidingskosten.
- Dubbele verhuiskosten (voor komen én gaan) bij proeftijdaanstelling in combinatie met pensioenkostenvergoeding en outplacement.

Het argument van het voorkomen van uitkeringsrechten gaat maar in beperkte mate op en is afhankelijk van de verwijtbaarheid van het ontslag, maar ook van het actief beleid gericht op solliciteren naar passende en vervolgens gangbare functies (tijdens de WW-fase). Van het uitspelen van o.a. dat perspectief bij onderhandelingen is de rekenkamer in een aantal gevallen niet gebleken.

Aan het voorgaande kan worden toegevoegd dat in het geval van disfunctioneren in combinatie met een vertrouwensbreuk welke aan de werknemer verweten kon worden, iedere vergoeding disproportioneel wordt geacht. In algemene zin merkt de rekenkamer daarbij nog op dat ook een ontslagvergoeding waaraan iedere motivering ontbrak, alleen al om die reden als disproportioneel werd aangemerkt.

Afrondend pleit de rekenkamer er voor om aan Provinciale Staten op korte termijn een plan van aanpak aan te bieden, waarin de voornemens van Gedeputeerde Staten zoals in hun reactie op het onderzoek verwoord, worden uitgewerkt in een concreet stappenplan op grond waarvan Provinciale Staten hun controlerende rol daadwerkelijk invulling kunnen geven kunnen.

Daarbij kunnen Provinciale Staten, in lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer, aangeven op welke wijze zij in de toekomst geïnformeerd willen worden over de procesgang rondom ontslagvergoedingen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 13 oktober 2009.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

3 Het onderzoek

3.1 Aanleiding

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.

Aanleiding voor het verzoek vormde het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer *Loon naar werken - Ontslagregelingen provincie Noord-Brabant* van december 2007. Dat rapport onderstreepte het belang van een eenduidige en transparante besluitvormingsstructuur rondom ontslagvergoedingen, waarvan de uitkomsten maatschappelijk aanvaardbaar dienen te zijn.

In zijn brief vroeg 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 memoreerde 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, deelde de rekenkamer de algemeen directeur/secretaris op 24 november 2008 mee dat zij het verzoek honoreerde. Daarbij gaf de rekenkamer aan dat zij zelf de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksaanpak zou formuleren en in een startnotitie neerleggen.

In februari 2009 heeft de rekenkamer een concept startnotitie aan de provincie aangeboden. Deze startnotitie is op 3 maart 2009 met de provincie besproken en vervolgens door de rekenkamer op 10 maart 2009 vastgesteld als vertrekpunt voor het onderzoek.

3.2 Doelstelling 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 verbeteringsuggesties formuleren voor de toekomstige toepassing ervan.

Het onderzoek richt zich op één hoofdvraag die nader is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

In hoeverre is binnen de provincie Limburg sprake van een consistent, eenduidig en transparant toegepast besluitvormingsproces² rondom ontslagvergoedingen, dat kan rekenen op maatschappelijk draagvlak?

1. Hoe is het besluitvormingsproces rondom het toekennen en administreren van ontslagvergoedingen ingericht?
2. Zijn voldoende waarborgen 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 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?

3.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek onderscheidde verschillende werkzaamheden:

- documentanalyse;
- dossieronderzoek;
- interviews.

Documentanalyse

Gestart werd met een inventarisatie van de regelgeving met betrekking tot de beëindiging van een dienstverband. Daarvoor zijn de beschrijvingen in kaart gebracht van al die processen binnen de provincie Limburg die samenhangen met het toekennen en administreren van ontslagvergoedingen³.

Deze procesbeschrijvingen heeft de rekenkamer beoordeeld op helderheid, transparantie, waarborgen voor eenduidige toepassing en maatschappelijke aanvaardbaarheid. Onder helderheid en transparantie verstaat de rekenkamer

² De rekenkamer heeft ervoor gekozen om te spreken van ‘besluitvormingsproces’ omdat ze zowel naar de formele/feitelijke vastlegging van het besluitvormingsproces (besluitvormingsstructuur) als de feitelijke toepassing daarvan heeft gekeken.

³ 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.

dat duidelijk is waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot verschillende ontslaggronden liggen en hoe daarmee omgegaan dient te worden. Voor het in kaart brengen van de procesbeschrijvingen analyseerde de rekenkamer alle relevante documenten met betrekking tot verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waaronder: Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2006, Instructie Mandaatbesluit 2006, Vertegenwoordigingsbesluit 2006, Instructie secretaris provincie Limburg 2003, Directiestatuut Provincie Limburg 2007 en ondermandaatbesluiten. Daarnaast werden 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). Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van de geraadpleegde documenten.

Dossieronderzoek

Op basis van dossieronderzoek is de rekenkamer nagegaan of de feitelijke gang van zaken zoals in het personeelsdossier vastgelegd, in overeenstemming is met hetgeen hieromtrent in de regelgeving (procesbeschrijvingen) is vastgelegd en of de toepassing van de regelgeving eenduidig is.

Voor dit dossieronderzoek heeft de rekenkamer een selectie van personeelsdossiers bestudeerd van provinciale medewerkers die, al dan niet vrijwillig, met ontslag zijn gegaan in de periode 2000 tot 1 april 2008 en met wie een regeling is overeengekomen.⁴ De selectie van dossiers heeft plaatsgevonden aan de hand van een door de provincie uitgevoerde scan van deze medewerkers en de ontslaggrond die op hen van toepassing was. De rekenkamer heeft de kwaliteit van de door de provincie ingestelde scan niet onderzocht. De rekenkamer heeft de beschikking gehad over de door de provincie Limburg in 2008 uitgevoerde scan. De provincie Limburg heeft deze scan in 2008 uitgevoerd naar aanleiding van het eerder genoemde rapport van de rekenkamer. Doel van deze scan was om inzicht te krijgen in het aantal en de aard van de met provinciale medewerkers overeengekomen regelingen. In de periode 2000 tot 1 april 2008 waren er zoals blijkt uit deze scan 457 ontslagen, waarbij in 56 gevallen sprake was van een regeling.

⁴ De rekenkamer heeft ervoor gekozen om de selectie toe te spitsen op personen met wie een regeling is overeengekomen, omdat daarbij naast de eventuele 'standaard' toekenningen sprake is van een extra dimensie, namelijk het bedrag dat onverplicht meer aan hen is betaald dan waar ze volgens wettelijke en rechtspositionele bepalingen aanspraak op konden maken.

Bij 38 van deze regelingen was een bedrag gemoeid van meer dan € 25.000.⁵ De rekenkamer heeft 16 van deze personeelsdossiers met een regeling bestudeerd, waarvan 14 met een financieel belang van meer dan € 25.000. Bijlage 2 bevat een overzicht van de selectie van de rekenkamer, afgezet tegen de dossiers zoals in de provinciale scan bestudeerd.

Bij de beoordeling van de dossiers uit de selectie schonk de rekenkamer eveneens aandacht aan de kwaliteit van het dossier zelf (aanwezigheid, volledigheid en kwaliteit) en het aan de regeling ten grondslag liggende besluitvormingsproces, voor zover dat uit het dossier kan worden gereconstrueerd (regie, verantwoordelijkheid, mandaat, wijze besluitvorming, alternatieven overwogen, financieel belang getroffen regeling).

Verder hanteerde de rekenkamer de volgende aandachtspunten bij het bestuderen van deze dossiers:

- 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?
- Heeft de werknemer, gegeven de ontslaggrond, 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.

Bijlage 3 bevat het analyseschema dat de rekenkamer hanteerde bij de beoordeling van de dossiers.

Of een getroffen regeling maatschappelijk aanvaardbaar is, is in hoge mate subjectief en aan veranderingen in de tijd onderhevig. De rekenkamer hanteerde bij haar onderzoek een bandbreedte voor betalingen die voortkomen uit goed werkgeverschap. Goed werkgeverschap in het arbeids- en ambtenarenrecht is te zien als een vertaling van de algemene eisen van redelijkheid en billijkheid. Het was de regering die de verwachting uitsprak dat het goed werkgeverschap met name zal worden ingekleurd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het zorgvuldigheidsbeginsel, zuiverheid van openbaar bestuur, het motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel alsmede het evenredigheids- en het gelijkheidsbeginsel. Het is dan vervolgens aan het bevoegd gezag en de bestuursrechter in concrete situaties die nader in te vullen.⁶ Met de wijziging van de Ambtenarenwet van 22 december 2005 is het goed werkgeverschap voorzien

⁵ In het Sociaal jaarverslag 2007 van de provincie Limburg is voor het eerst over ontslagregelingen gerapporteerd (periode 2000 tot en met 2007). Het Sociaal jaarverslag is betrokken bij de behandeling van de jaarstukken 2007 in de vergadering van Provinciale Staten van 30 mei 2008. In het Sociaal jaarverslag 2008 gaat de provincie Limburg in op de regelingen die in 2008 zijn getroffen.

⁶ Kamerstukken II 2003/2004, 29 436, nr. 6, p. 19 en (recent:) TAR 2009, nr. 5, blz. 5, blz. 245 d.v. 'Goed werkgeverschap in het ambtenarenrecht' door mr. J.W. Klinckhamers.

van een wettelijke basis.⁷ De wetgever beschouwt het als ‘open norm’ die analoog aan artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek (BW) kan worden ingevuld. In de praktijk bestaan hier dan ook geen normbedragen voor, veel is situationeel bepaald. De rekenkamer heeft door middel van een expertoordeel van specialisten op het terrein van het ambtenarenrecht wel een uitspraak gedaan over de proportionaliteit van de regeling; daarbij werden de feiten en besluitvorming in de dossiers gewogen in relatie tot de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, alsmede de norm van goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap.

Interviews

Op basis van het dossieronderzoek kreeg de rekenkamer een eerste beeld over de feitelijke toepassing van/procesgang rondom ontslagvergoedingen. Om dit beeld te verifiëren en, indien van toepassing, aan te vullen, hield de rekenkamer (verdiepende) interviews met zestien personen die vanuit verschillende posities en verantwoordelijkheden te maken (kunnen) hebben met het toekennen van een ontslagvergoeding of het treffen van een regeling bij beëindiging van het dienstverband. Zie bijlage 4 voor een volledig overzicht van de geïnterviewde personen en hun positie in of verhouding tot de organisatie.

⁷ Staatsblad 2005, 695.

4 Besluitvormingsproces ontslagvergoedingen: formele regelgeving

Dit hoofdstuk gaat in op de beschrijving van het formele besluitvormingsproces bij beëindiging van een dienstverband waarbij sprake is van een vergoeding. Paragraaf 4.1 gaat voor alle ontslaggronden in algemene zin in op de procedure bij beëindiging van het dienstverband ('ontslag') en specifiek voor de ontslaggronden die in het kader van ontslagvergoedingen relevant zijn. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op procedures die van belang zijn (werving en selectie, bezwaar, vastleggen informatie) en/of voorafgaan aan de procedure beëindiging dienstverband (systeem van jaargesprekken) en daarmee ook onderdeel uitmaken van het besluitvormingsproces ontslagvergoedingen.

4.1 Ontslag en vergoedingen

In de Rechtspositiebundel van de provincie zijn alle ontslaggronden vastgelegd. De ontslaggronden die worden genoemd zijn:

- Eigen verzoek
- Pensioen
- FPU
- Reorganisatie
- Niet herplaatsbaar
- Ongeschiktheid wegens ziekte
- Onbekwaamheid/ongeschiktheid anders dan ziekte
- Verlies van een vereiste bij aanstelling
- Onder curatele stelling
- Ondergaan van lijfswang
- Veroordeling tot vrijheidsstraf
- Verstrekken van onjuiste informatie
- Disciplinaire straf
- Niet meewerken aan reïntegratie
- Andere gronden (met name Onverenigbaarheid van karakters).

In de Rechtspositiebundel wordt voor voorschriften over de inhoud van het ontslagbesluit en de ontslagprocedure verwezen naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die, zo wordt gesteld, hiervoor voldoende waarborgen biedt. Op grond van deze wet en de jurisprudentie zal bijvoorbeeld elk ontslagbesluit op schrift vastgesteld moeten worden en de ingangsdatum en ontslaggrond moeten bevatten.

Het mandaat om te beslissen over ontslag ligt bij de directie, voor het ontslag van een directielid ligt het mandaat bij Gedeputeerde Staten (GS). Bij ontslag op eigen verzoek van de medewerker, vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, in verband met ongeschiktheid uit hoofde van ziekte en voor besluiten met betrekking tot vrijwillig vervroegde uittreding

(uitvoering van FPU) ligt het mandaat, de volmacht of machtiging bij de afdelingshoofden; voor de directieleden bij GS.

Wanneer uiteindelijk besloten is tot ontslag heeft de directie de bevoegdheid tot het treffen van regelingen voor financiële of andere compensatie.

Bij directieleden en voor de secretaris/algemeen directeur is het College van GS bevoegd.

In alle gevallen bestaat dus de mogelijkheid om een regeling te treffen.

In het kader van ontslagvergoedingen zijn in het bijzonder vier ontslaggronden relevant:

- ontslag wegens FPU;
- reorganisatieontslag;
- ontslag op grond van onbekwaamheid/ongeschiktheid;
- ontslag om andere gronden/onverenigbaarheid van karakters.

Ontslag wegens FPU

Bij ontslag wegens FPU treden werknemers vervroegd uit.

In dat geval wordt ontslag verleend met het oog op een FPU-uitkering. Soms wordt bij medewerkers met veel overheidsdienstjaren ontslag vanwege FPU gecombineerd met een minnelijke regeling.

Dit is onder bepaalde omstandigheden bij minder functionerende medewerkers (bijvoorbeeld als gevolg van gezondheidsproblemen, overtolligheid, functioneringsproblemen) voor de provincie financieel aantrekkelijker.

Reorganisatieontslag

Reorganisatieontslag wordt gehanteerd als een medewerker bij een reorganisatie niet kan worden benoemd in een passende functie. Richtlijnen in dit verband zijn opgenomen in het Sociaal Statuut. Indien een medewerker een passende/geschikte functie is aangeboden en deze door de medewerker niet is geaccepteerd kan eervol ontslag worden verleend (reorganisatieontslag). Hierbij wordt een uitkering toegekend als gevolg van de vigerende Regeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid. In het Sociaal Statuut dat van toepassing was op de reorganisatie 'Verbeterend Veranderen 2006-2008' was voor begeleiding bij het zoeken naar ander werk maximaal € 15.000 beschikbaar ter financiering van deze kosten.

Ontslag op grond van onbekwaamheid/ongeschiktheid

Voor de medewerker aan wie ontslag is verleend op grond van onbekwaamheid/ongeschiktheid gelden specifieke bepalingen uit de Regeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid. Deze geeft het recht op een eenmalige uitkering bij ontslag, indien het ontslag in overwegende mate is toe te rekenen aan de provincie. Over de werkwijze bij het bepalen van de hoogte van de eenmalige uitkering is het volgende opgenomen in deze uitvoeringsregeling.

GS bepalen de hoogte van de eenmalige uitkering, gelet op de bijzondere omstandigheden van het concrete geval. Zij houden daarbij in ieder geval rekening met de mate van schuld van de provincie en de medewerker aan het ontslag, met de leeftijd van de medewerker en de omvang van het dienstverband

van de medewerker bij de provincie. GS kunnen alleen beslissen na zorgvuldig onderzoek en nadat de betreffende medewerker gehoord is. Een paritair uit werkgevers- en werknemersleden en een onafhankelijke voorzitter bestaande commissie adviseert het provinciebestuur in het kader van de heroverwegingsprocedure op grond van de Awb over het ontslag, het recht op en de hoogte van de eenmalige uitkering in hun onderlinge samenhang. De medewerker kan zich in alle fasen laten bijstaan door een raadsman.

Ontslag op andere gronden/onverenigbaarheid van karakters

De medewerker die op grond van onverenigbaarheid van karakters ontslag is verleend, heeft gedurende de WW-periode recht op een aanvullende uitkering bovenop de WW-uitkering en na afloop van de WW-periode op een nawettelijke uitkering die naar het oordeel van GS (gemandateerd aan de directie) met het oog op de omstandigheden redelijk is te achten. Deze uitkering is in geen geval minder dan die waarop aanspraak zou bestaan indien de medewerker ontslag zou zijn verleend op grond van reorganisatie.

Tot ontslag op grond van onbekwaamheid of ongeschiktheid anders dan wegens ziekte kan alleen worden besloten als dat volgt uit het systeem van jaargesprekken dat de provincie hanteert. De andere ontslaggronden volgen niet louter uit het systeem van jaargesprekken. Daartoe dienen namelijk ook andere documenten.

In de volgende paragraaf wordt op dit systeem, en op andere voor het besluitvormingsproces ontslagvergoedingen relevante procedures ingegaan.

4.2 Werving en selectie, beoordelingscyclus, vervolproces, bezwaarprocedure, vastleggen informatie

Werving en selectie

Er is een procedurebeschrijving voor de werving en selectie van provinciale medewerkers. Bij de selectiegesprekken van cluster-, bureau- en afdelingshoofden moet een functionaris personeel en organisatie (P&O) aanwezig zijn. Als deze negatief adviseert en de selectiecommissie gaat hier niet in mee, dan wordt de casus voorgelegd aan de directie. Uit de procedurebeschrijving blijkt dat bij een vacature door P&O eerst wordt gekeken of deze kan worden ingevuld door een herplaatsingskandidaat. Als dat niet het geval is, wordt de vacature vervolgens intern opengesteld via intranet en liftnet. Als deze geen geschikte kandidaat oplevert wordt de vacature ten slotte extern gepubliceerd. De mogelijkheid bestaat om in het kader van een selectieprocedure aan de kandidaat een verklaring van goed gedrag te vragen (verklaring omtrent gedrag (VOG)). Voor de selectiegesprekken is er een handleiding met richtlijnen. In deze handleiding is onder andere opgenomen dat er eventueel contact kan worden opgenomen met een door de kandidaat opgegeven referentie. Noch de procedurebeschrijving, noch de handleiding omvat richtlijnen voor de inzet van een assessment als onderdeel van de sollicitatieprocedure.

Op intranet wordt in de HRM-wegwijzer wel in algemene zin ingegaan op assessments, waarbij vermeld wordt dat deze onder andere kunnen worden ingezet als selectie-instrument. Voor het arbeidsvoorwaardengesprek is er eveneens een document met richtlijnen. Daarin is opgenomen dat een medewerker wordt benoemd in een functie voor een periode van in de regel drie tot vijf jaar. Daarbij geldt dat de medewerker bij indiensttreding wordt aangesteld voor bepaalde tijd met een proeftijd van één jaar. Tijdens de proeftijd moet twee keer een evaluatie/beoordeling door de leidinggevende worden opgesteld om vast te stellen of de medewerker aan de gestelde functie-eisen voldoet. Opgemerkt wordt dat onvoldoende functioneren gedocumenteerd moet zijn. Niet in deze richtlijnen, maar wel in de HRM-wegwijzer is opgenomen dat geldt dat in bijzondere gevallen de proeftermijn met één jaar kan worden verlengd.

Beoordelingscyclus

Sinds 1 juli 2006 is binnen de provincie een systeem van jaargesprekken in werking dat voor iedereen geldt. Dit systeem bestaat uit de jaargesprekcyclus, de daarop aansluitende beoordeling en eventuele beloningsbesluiten.

De jaargesprekcyclus bestaat uit tenminste drie jaargesprekken: een planningsgesprek, (één of meerdere) voortgangsgesprek(ken) en een evaluatiegesprek. De resultaten van deze gesprekken vormen de basis voor de jaarlijkse beoordeling en de eventuele daaruit volgende beloning. Dit beoordelingsgesprek wordt eenzijdig vastgesteld door de leidinggevende en vaak gekoppeld aan het evaluatiegesprek. Clusterhoofden, bureauhoofden en hoofden secretariaat voeren elk jaar de gesprekken met de medewerkers in hun eenheid. Afdelingshoofden voeren de gesprekken met clusterhoofden, bureauhoofden en hoofden secretariaat. Directieleden voeren de gesprekken met afdelingshoofden. Voor zover het directieleden aangaat, niet zijnde de secretaris/algemeen directeur, worden de gesprekken gevoerd door de secretaris/algemeen directeur. Met de secretaris/algemeen directeur worden deze gesprekken gevoerd door de Commissaris van de Koningin.⁸ De eindverantwoordelijkheid ligt volledig bij de direct leidinggevende.⁹ Deze verzorgt ook de administratieve afhandeling. Het cluster Personeel- en organisatieontwikkeling (cluster P&O) van de afdeling Bedrijfsvoering draagt uitsluitend zorg voor de opslag van documenten in het personeelsdossier.

Formeel ziet het systeem van jaargesprekken er als volgt uit:

Planningsgesprek

Een keer per jaar wordt door de medewerker en zijn direct leidinggevende een planningsgesprek gevoerd. Hierin worden afspraken gemaakt betreffende (werk)resultaten, ontwikkeling, competenties etc. van de medewerker.

⁸ Mandaatbesluit 2006.

⁹ Kader Beoordelen en Belonen 2008.

Als de direct leidinggevende en de medewerker het niet eens worden over afspraken beslist de leidinggevende en kan de medewerker zijn zienswijze vermelden op het formulier. In dat geval tekent de medewerker voor gezien en niet voor akkoord.

Voortgangsgesprek

In de periode waarop het planningsgesprek betrekking heeft, voeren de direct leidinggevende en de medewerker ten minste eenmaal een voortgangsgesprek.

Evaluatie- en beoordelingsgesprek

Na afloop van de periode waarop het planningsgesprek betrekking heeft, voeren de direct leidinggevende en de medewerker een evaluatie- en beoordelingsgesprek.¹⁰ Op aanvraag van de medewerker kan het gesprek eventueel eerder plaatsvinden of kunnen er extra gesprekken worden gevoerd. Het evaluatie- en beoordelingsgesprek wordt afgesloten met een beoordeling door de direct leidinggevende welke wordt vastgelegd in een beoordelingsformulier (op competenties en te behalen werkresultaten). Scores zijn zeer goed, normaal-goed, matig c.q. slecht.¹¹ Bij het gesprek mogen derden aanwezig zijn en de direct leidinggevende kan informatie van derden inwinnen. Indien de medewerker weigert deel te nemen of niet kan deelnemen, kan de direct leidinggevende besluiten de beoordeling buiten de aanwezigheid van de medewerker uit te brengen. Deze stelt de medewerker hiervan tijdig schriftelijk en gemotiveerd in kennis. De direct leidinggevende ondertekent het formulier voor akkoord, de medewerker voor gezien. Indien de medewerker het niet eens is met de beoordeling, kan hij binnen twee weken de geschilpunten op het beoordelingsformulier vermelden.

De beoordeling kan aanleiding zijn tot een extra beloning of maatregelen gericht op beter functioneren. De beoordeling wordt binnen vier weken vastgesteld door de direct leidinggevende. De werknemer kan hiertegen, op grond van de Awb, bezwaar aantekenen bij de directie (GS)¹² die over het bezwaar beslist. Daarna kan de werknemer bij de rechter in beroep gaan (zie ook hierna bij 'Bezwaarprocedure').

Vervolgproces

Bij een matig/slechte beoordeling voor het eerste of tweede achtereenvolgende jaar, wordt door de direct leidinggevende het cluster P&O ingeschakeld om vervolgafspraken te maken met de medewerker omtrent scholing, extra begeleiding of het zoeken naar een andere functie (inclusief mobiliteitstraject). Deze trajecten worden begeleid en (tussentijds) geëvalueerd. Vervolgens kan bij blijvend slecht functioneren over worden gegaan tot ontslag (zie paragraaf 4.1).

¹⁰ Het is ook mogelijk het evaluatie- en beoordelingsgesprek te scheiden in twee aparte gesprekken.

¹¹ In 2009 is hieraan de score uitmuntend toegevoegd.

¹² Mandaatbesluit 2006. In de regeling jaargesprekken die daarvoor gold, was het beslissen op deze bezwaren, van alle medewerkers gemandateerd aan GS.

Bezwaarprocedure

De werknemer kan bij P&O-aangelegenheden op grond van de Awb bezwaar aantekenen bij de directie (GS) die over het bezwaar beslist. In deze speelt de Adviescommissie bezwaarschriften Provincie Limburg een centrale rol.

Deze commissie, bestaande uit externen, adviseert GS over alle bezwaren tegen de provincie. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat dat wordt gevormd door het team Rechtsbescherming van de afdeling Bestuursstaf en Externe Betrekkingen van de provincie Limburg.¹³

De procedure 'Bezwaarschriften afhandelen' ziet er op hoofdlijnen als volgt uit¹⁴:

- Ontvangst en registratie bezwaarschrift;
- Door het secretariaat wordt een kopie van het bezwaarschrift aan GS gestuurd, worden relevante stukken bij GS opgevraagd en wordt een ontvangstbevestiging aan de bezwaarmaker verstuurd;
- Eerste beoordeling van het bezwaarschrift door het secretariaat. Als de provincie niet de bevoegde instantie is, stuurt het secretariaat het bezwaarschrift door naar de bevoegde instantie en het archief en stuurt de indiener een mededeling dat zijn/haar bezwaarschrift is doorgezonden;
- Beoordeling door het secretariaat of het bezwaarschrift voldoet aan de eisen. Als het bezwaarschrift voldoet aan de eisen beoordeelt het secretariaat het bezwaarschrift inhoudelijk (aan de eisen van de Awb). Indien mogelijk wordt er door het secretariaat nog een bemiddelingspoging ondernomen. Als deze slaagt dan wordt het bezwaar ingetrokken. Als deze niet slaagt, volgt de verdere afhandeling door het secretariaat;
- Opstellen verweerschrift door de beleidsafdeling. Een kopie van het verweerschrift (en eventuele relevante stukken) wordt aan de bezwaarmaker gestuurd;
- Hoorzitting van de indiener en onder andere een vertegenwoordiging van GS;
- Opstellen van conceptadvies door het secretariaat;
- Besluit over conceptadvies;
- Het advies van de adviescommissie met bijlage wordt aan GS aangeboden;
- GS nemen vervolgens een beslissing.

De werknemer kan bij de rechter in beroep gaan tegen de beslissing van GS.

Vastleggen van informatie

Uit de HRM-wegwijzer blijkt dat diverse personele informatie moet worden bijgehouden in PIMS (Personeels Informatie Management Systeem).

Dit geautomatiseerde systeem is samen met de nieuwe werkwijze beoordelen en belonen in 2006 geïntroduceerd en bevat een module jaargesprekken. De informatie uit deze module vormt de basisinformatie voor audits

¹³ In de procedurebeschrijving 'Bezwaarschriften afhandelen' wordt aangegeven dat bezwaarschriften door dit team worden afgehandeld. Uit de gesprekken met betrokkenen van de provincie blijkt dat dit team het secretariaat vormt van de Adviescommissie bezwaarschriften Provincie Limburg.

¹⁴ Voor deze beschrijving heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de procedurebeschrijving met bijbehorend stroomschema van de afdeling Bestuursstaf en Externe Betrekkingen.

(steekproefsgewijs) van de medewerker business control. Uit de invulinstructie jaarsgesprekken 2008 PIMS blijkt dat onder andere de data van de plannings-, voortgangs-, evaluatie- en beoordelingsgesprekken en de scores op ontwikkel- en resultaatafspraken moeten worden ingevuld.

5 Besluitvormingsproces ontslagvergoedingen: praktijk

In vervolg op de beschrijving van het formele besluitvormingsproces heeft de rekenkamer de feitelijke toepassing ervan ook in de praktijk getoetst. Daartoe heeft de rekenkamer, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, interviews gevoerd met zestien personen die vanuit verschillende posities en verantwoordelijkheden te maken (kunnen) hebben met het treffen van een ontslagvergoeding of regeling bij beëindiging van het dienstverband. Daarnaast heeft de rekenkamer zestien personeelsdossiers bestudeerd van medewerkers die al dan niet vrijwillig zijn ontslagen in de periode 2000 tot 1 april 2008 en met wie een regeling is overeengekomen.

De bevindingen van de rekenkamer, zoals verwoord in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews, bestudeerde documenten en het dossieronderzoek. Paragraaf 5.1 geeft voor de laatste jaren een overzicht van de verdeling van de ontslagen over de verschillende ontslaggronden en hoe vaak daarbij sprake was van een regeling. Paragraaf 5.2 behandelt het 'beoordelingssysteem'. Achtereenvolgens wordt ingegaan op werving en selectie, planningsgesprek, voortgangsgesprek, evaluatie- en beoordelingsgesprek. Paragraaf 5.3 gaat in op het proces dat in gang wordt gezet indien een medewerker niet goed blijkt te functioneren. Dat proces kan leiden tot maatregelen om het functioneren te verbeteren, om te zien naar ander werk binnen of buiten de provinciale organisatie, of tot het beëindigen van het dienstverband, al dan niet begeleid met het treffen van een regeling. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de bezwaarprocedure. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een algemeen aandachtspunt behandeld: de dossiervorming inzake personeelsaangelegenheden.

5.1 Verdeling ontslagen naar ontslaggrond

Om het besluitvormingsproces rondom ontslagvergoedingen in perspectief te plaatsen geeft deze paragraaf enig inzicht in de verdeling van de ontslagen naar ontslaggrond en hoe vaak daarbij een regeling werd getroffen. De rekenkamer heeft hier geen zelfstandig onderzoek naar gedaan, maar baseert zich op informatie uit de, in hoofdstuk 3 genoemde scan van de provincie. In de periode 2000 tot 1 april 2008 zijn 457 medewerkers, al dan niet vrijwillig, ontslagen. Het merendeel vertrok op eigen verzoek (203; 44%) of ging met ouderdomspensioen/FPU (193; 42%). 17 personen (4%) overleden.

De verdeling van de ontslagen per ontslaggrond was volgens de scan als volgt:

Categorie	Ontslaggrond		Aantal	Totaal aantal regelingen	Aantal regelingen > € 25.000	
a. FPU /ouderdoms- pensioen met vooraf non-activiteit en b. FPU / ouderdoms- pensioen met regeling anderszins	Ouderdomspensioen / FPU	Ouderdomspensioen	12	3	28	
		Regulier FPU	89	181		32
		Uittrederegeling 2005	67			
		Uittrederegeling 2006 Incl. 8 personen o.g.v. GS-nota d.d. 12-9-06	25			
c. Geregeld ontslag eigen verzoek of eenzijdig met non-activiteit	Eigen verzoek	Regulier o.g.v. art.B.9 sub a	194	203	7	3
		CAP				
		Sociaal Statuut (incl. 1 persoon o.g.v. GS-nota d.d. 12-9-06)	9			
	Disfunctioneren		5	5	3	
	Medische arbeids- ongeschiktheid		15	1	-	
	Strafontslag		1	-	-	
	Einde van rechtswege		17	2	-	
	Andere gronden (incompatibilité d'humeur)		6	6	4	
Overlijden		17	-	-		
	Totaal		457	56	38	

De provincie heeft een deel van deze dossiers inhoudelijk beoordeeld in het kader van ontslagregelingen. Volgens de scan van de provincie is bij 56 gevallen sprake van een ontslagregeling. Daarvan houdt de meerderheid (32) verband met FPU en is in 7 gevallen een regeling getroffen bij ontslag op eigen verzoek. Bij de ontslaggronden disfunctioneren en andere gronden is in alle gevallen een regeling getroffen. Het merendeel van de regelingen heeft een waarde van meer dan € 25.000. Deze regelingen zijn getroffen bij (vervroegd) pensioen (28), eigen verzoek (3), disfunctioneren (3) en andere gronden (4).

Bijlage 2 geeft een overzicht van de selectie van de rekenkamer afgezet tegen de dossiers zoals opgenomen in de provinciale scan. De rekenkamer heeft 16¹⁵ van de 56 dossiers waarbij volgens de scan van de provincie sprake is van een regeling, geselecteerd. Van deze 16 is bij 14 gevallen (waaronder 4 FPU) sprake van een regeling boven de € 25.000. In 6 van de 16 geselecteerde dossiers dateerde de regeling van na de reorganisatie van 2006.

In het Sociaal Jaarverslag van de provincie Limburg over 2007 wordt voor het eerst in het openbaar verslag gedaan over getroffen ontslagregelingen. Het jaarverslag geeft inzicht in het aantal ontslagen van 2000 tot en met 2007 (in totaal 441)¹⁶. Tevens geeft het inzicht in het aantal minnelijke regelingen met een financieel belang van meer dan € 25.000 (in totaal 37), naar categorie ontslaggrond (vervroegd) pensioen: 27 en eigen verzoek of eenzijdig met non-activiteit: 10.

In het Sociaal Jaarverslag 2008 wordt melding gemaakt van 48 medewerkers die in 2008 de dienst hebben verlaten en waarvan bij vier een minnelijke regeling met een financieel belang van meer dan € 25.000 is getroffen: twee op basis van (vervroegd) pensioen en twee op basis van “geregeld ontslag op eigen verzoek of eenzijdig met non-activiteit”. Het valt de rekenkamer op dat de totale financiële consequenties gemoeid met de ontslagvergoedingen zowel kleiner als groter dan € 25.000 niet worden vermeld in de Sociaal Jaarverslagen of jaarrekeningen. Hierdoor ontstaat er geen totaalbeeld van de gelden die jaarlijks zijn gemoeid met ontslagvergoedingen.

5.2 Beoordelingssysteem

Werving en selectie

Goed personeelsbeleid start bij een goed systeem van werving en selectie. Dit verkleint het risico op een slecht functionerende medewerker die later wellicht met een vergoeding moet worden ontslagen. In dat verband valt het de rekenkamer op dat zij in de onderzochte dossiers nergens, ook niet bij de hogere ingeschaalde functies, verwijzingen aantroef dat referenties worden nagetrokken. Daarnaast ontbreken rapportages over assessments in de dossiers. Ook heeft de rekenkamer geen beleid omtrent werving en selectie aangetroffen waarin wordt vastgelegd hoe wordt omgegaan met het natrekken van referenties en met assessments. In de handleiding selectiegesprekken is alleen opgenomen dat eventueel contact kan worden opgenomen met een door de kandidaat opgegeven referentie (zie ook paragraaf 4.2).

Op basis van het dossieronderzoek constateert de rekenkamer dat in één geval gereede twijfel bestond over een kandidaat. Dat heeft de leidinggevende er niet

¹⁵ In overleg met de provincie is er voor gekozen om een beperkt aantal dossiers te selecteren (zie startnotitie dd. 10 maart 2009, blz. 2 en 3).

¹⁶ De scan heeft betrekking op de periode tot 1 april 2008 waardoor de totaalcijfers verschillen van die in het Sociaal jaarverslag 2007.

van weerhouden om de betreffende persoon in dienst te nemen, omdat men de bestaande vacature beslist wilde vervullen. Enkele jaren later is de betreffende persoon ontslagen met een regeling waarbij een bedrag van meer dan € 25.000 was gemoeid.

Beoordelingscyclus

Een consequente uitvoering van een plannings-, voortgangs-, evaluatie- en beoordelingsgesprek dient in voorkomende gevallen te leiden tot een tijdige signalering van een disfunctionerende medewerker en geeft de mogelijkheid tot dossieropbouw hieromtrent.

Op basis van de bestudeerde meest recente dossiers en van de gevoerde gesprekken is onduidelijk of de plannings-, en voortgangsgesprekken consequent gevoerd worden. De provincie heeft ook geen documenten aan de rekenkamer ter beschikking gesteld waaruit blijkt met welke frequentie deze gesprekken worden gehouden.

Voorts constateert de rekenkamer op basis van een audit over het jaar 2006 dat met ruim 11% van de medewerkers geen beoordelingsgesprek is gevoerd. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat in de audit wordt gesteld dat de invoer van gegevens in PIMS (over 2006) onvolledig is: “de beoordelingsgesprekken hebben volgens de beoordelingsformulieren in het personeelsdossier wel plaatsgevonden, maar zijn niet in PIMS ingevoerd.”. Over 2007 en 2008 zijn volgens betrokkenen van de provincie geen cijfers omtrent beoordelingen beschikbaar. De rekenkamer merkt hierbij op dat deze gegevens op basis van de procesvoorschriften wel in PIMS ingevoerd zouden moeten zijn (zie paragraaf 4.2).

Op basis van de interviews stelt de rekenkamer vast dat leidinggevenden over het algemeen wel jaarlijks beoordelingsgesprekken voeren met de medewerkers.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de verslaglegging van de beoordelingsgesprekken vaak ontbreekt en, indien aanwezig, in de meeste gevallen matig van kwaliteit is. De kwaliteit van de gesprekken is volgens geïnterviewden sterk afhankelijk van de leidinggevende. Velen van hen gaven daarbij aan dat het aanspreken van medewerkers op hun verantwoordelijkheden geen kernkwaliteit is van alle managers bij de provincie.

Dit blijkt ook uit enkele onderzochte dossiers waarbij de betreffende leidinggevende, ondanks het disfunctioneren van de medewerker¹⁷, het niet heeft aangedurfd om hem of haar de beoordeling matig/slecht te geven. In één geval was er een nieuwe leidinggevende nodig om het disfunctioneren ter sprake te brengen en maatregelen te nemen.

In enkele andere gevallen vond er ‘om de zaak niet op de spits te drijven’ een soort ‘schikking’ plaats, waarbij werd vastgelegd dat de medewerker niet disfunctioneert. Na enkele jaren bleek de medewerker toch te disfunctioneren, met ontslag met een vergoeding als gevolg. Bij enkele onderzochte dossiers werden niet goed functionerende medewerkers wel gepromoveerd. Overigens

¹⁷ Zoals uit het dossier in zijn totaliteit naar voren komt.

werd in de interviews ook opgemerkt dat er de laatste jaren sprake is van een zekere cultuuromslag, waarbij de organisatie zakelijker en strakker is geworden.

Wat betreft de controle op de uitvoering van de beoordelingscyclus constateert de rekenkamer dat hierover verschillende zienswijzen bestaan. Sommige van de geïnterviewde personen zijn van mening dat dit goed georganiseerd is. Zij geven aan dat de directie dankzij P&O een goed beeld heeft van de uitvoering van de beoordelingscyclus per afdeling. Afdelingen worden vergeleken. Afdelingshoofden worden waar nodig aangesproken met als doel verbeterlagen te maken. Zo nodig worden zij bijgeschoold. Andere geïnterviewden zijn daarentegen van mening dat de (kwaliteit van de) uitvoering van de beoordelingscyclus per manager door P&O nauwelijks wordt gevolgd. Door de directie wordt, volgens hen, beperkt gestuurd op de kwaliteit van de beoordelingsgesprekken door de leidinggevenden. Enkele geïnterviewden melden dat het nieuwe beoordelingssysteem complex is in die zin dat het beoordelen van medewerkers erg veel tijd van de leidinggevende kost, omdat (te) veel competenties en te behalen werkresultaten moeten worden beoordeeld.

Sinds 2006 is het management van de afdeling eindverantwoordelijk voor de uitvoering door de direct leidinggevende van de beoordelingscyclus. De intensiteit van de betrokkenheid van personeelszaken, in casu de personeelsadviseur, is als gevolg hiervan sterk gereduceerd. Sinds 2006 hebben afdelingshoofden gaandeweg geen eigen, vaste P&O adviseur meer. Sommige geïnterviewden beoordelen dit als positief. Naar hun oordeel stelde de P&O adviseur zich teveel op als schaduwleidinggevende. Verder vinden zij het positief dat in de nieuwe constellatie het afdelingshoofd zich niet meer kan 'verschuilen' achter de P&O adviseur, maar zijn eigen managementcapaciteiten moet aanspreken hetgeen past bij integraal management. Anderen beoordelen dit juist negatief. Zij zijn van mening dat de P&O adviseurs functioneerden als procesbewakers en de afdelingshoofden 'op de huid' zaten bij functionerings- en beoordelingsgesprekken. Sommige afdelingshoofden hebben aangegeven de geregelde gesprekken met zijn of haar P&O adviseur te missen. Daarin werden onder meer functioneringskwesaties, formatie, vacatures en ziekteverzuim doorgenomen en werd veelal proactief verkend wat de manager hieraan zou kunnen doen. In de ogen van de betreffende afdelingshoofden werden potentiële personeelskwesaties hierdoor in de oude situatie door P&O meer preventief opgepakt en is P&O in de huidige situatie meer reactief ingesteld. De rekenkamer stelt op basis van de gesprekken vast dat bij afdelingshoofden nog veel onduidelijkheid bestaat over wat van hen wordt verwacht als integraal manager. Ook heeft de rekenkamer geen handboeken, richtlijnen dan wel op schrift gestelde instructies hieromtrent aangetroffen. Er is wel aandacht voor scholing en opleiding van de managers, zodat naar verwachting van de provincie de managementkwaliteiten op dit punt zullen toenemen.

Ten slotte heeft de rekenkamer op basis van het dossieronderzoek vastgesteld dat in een enkel geval een medewerker met een tijdelijke aanstelling die twijfelachtig functioneerde wel na één jaar al een vaste aanstelling heeft

gekregen. De rekenkamer constateert dat daarbij geen gebruik is gemaakt van de (rechtspositionele) mogelijkheid de proeftijd/de tijdelijke aanstelling nog met een jaar te verlengen. Daarbij merkt de rekenkamer nog op dat de kwaliteit van een dossier niet van doorslaggevende betekenis is voor een proeftijdontslag.

5.3 Vervolgproces bij matig/slechte beoordeling

Het begeleiden naar ander werk

Wanneer na één of meer matig/slechte beoordelingen aanvullende scholing en extra begeleiding niet meer helpen of niet de geschikte middelen blijken te zijn, wordt een mobiliteitstraject in gang gezet. Een dergelijk traject kan ook worden ingezet wanneer er sprake is van onverenigbaarheid van karakters tussen een medewerker en leidinggevende of tussen medewerkers. Een mobiliteitstraject kan inhouden:

- dat er wordt gekeken of de medewerker elders binnen de provinciale organisatie kan worden geplaatst, of
- dat er wordt bemiddeld voor een baan (detachering) buiten de provinciale organisatie¹⁸, dan wel
- dat er een outplacement traject wordt gestart.

In enkele gevallen is het voorgekomen dat medewerkers ondersteund werden om een eigen bedrijf te beginnen.

De rekenkamer stelt op basis van de interviews en de bestudeerde dossiers vast dat de provincie bij disfunctioneren sterk inzet op begeleiding naar ander werk, in eerste instantie binnen de provincie. Alleen in uiterste gevallen wordt de medewerker ontslagen en treft de provincie indien nodig een regeling. De begeleiding is maatwerk en afhankelijk van de aard van het dienstverband, arbeidsverleden en (re-integratie)problematiek. Het traject kan een half tot één jaar duren. De rekenkamer heeft geen duidelijke richtlijnen aangetroffen hoe om te gaan met een medewerker die een matig/slechte beoordeling heeft gekregen en met de begeleiding naar ander werk, anders dan dat het cluster P&O moet worden ingeschakeld¹⁹. Uit de interviews blijkt dat in het algemeen de direct leidinggevende het voortouw heeft. Het moment van betrekken van P&O wisselt per leidinggevende. De rekenkamer constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat het cluster P&O in het algemeen vrij laat door de leidinggevende wordt betrokken als een medewerker matig of slecht functioneert.

Vaak heeft het afdelingshoofd met de directie al een informeel besluit over het vervolgtraject genomen. In dat geval kan P&O alleen nog maar proberen het besluit in de uitwerking bij te stellen en uitvoeren.

¹⁸ Bijvoorbeeld via Empower Limburg, een stichting waarin organisaties samenwerken die de inzetbaarheid en mobiliteit op de regionale arbeidsmarkt willen bevorderen.

¹⁹ Zoals blijkt uit informatie van de provincie wordt het handboek voor leidinggevend en medewerkers (HRM-wegwijzer) momenteel aangepast met onder andere informatie over arbeidsvoorwaarden en rechtspositie.

De rekenkamer heeft in de dossiers geen aanwijzingen gevonden dat leidinggevend door de directie worden aangesproken om P&O eerder in het vervolgproces bij matig/slecht functioneren van medewerkers in te schakelen. Dit werd in de interviews bevestigd.

Op basis van de onderzochte dossiers en de gevoerde gesprekken constateert de rekenkamer dat maatwerk in de praktijk vaak neerkomt op een sterke mate van ad hoc handelen, te meer daar er geen sprake is van enige codificatie van hetgeen de provincie als maatwerk omschrijft. Soms wordt om onduidelijke redenen meteen overgegaan tot outplacement. Volgens één dossier gebeurde dat zelfs bij iemand met een tijdelijke aanstelling. Soms krijgt iemand om onduidelijke redenen in plaats van gedeeltelijke vrijstelling van werk, naast het outplacement traject, feitelijk volledige ontheffing van zijn functie-uitoefening. In de meeste gevallen wordt de ontslagdatum van tevoren vastgelegd. Op basis van het dossieronderzoek constateert de rekenkamer dat in de meeste gevallen in deze fase geen juridische adviezen worden ingewonnen, terwijl de daarvoor benodigde kennis en ervaring binnen de organisatie wel aanwezig is. Uit enkele dossiers blijkt dat het outplacement traject slechts beperkt en op grote afstand wordt gevolgd. De provincie heeft een meerjarig contract met twee bureaus die in opdracht van de provincie outplacement uitvoeren. Op basis van de onderzochte dossiers en de gevoerde gesprekken blijkt dat in veel gevallen outplacement uiteindelijk succesvol is. De duur van het outplacement traject varieert sterk.

Ontslag en vergoeding

In die gevallen waarin een medewerker niet elders kan worden geplaatst en/of outplacement niet succesvol is, ontstaat een proces dat leidt tot ontslag, al dan niet met een vergoeding. Ook bij ontslag op andere gronden zoals genoemd in het vorige hoofdstuk is het mogelijk dat er, afhankelijk van de verwijtbaarheid, naast de WW-uitkering een extra vergoeding wordt toegekend (een zogenaamde 'plus'). Op basis van de gevoerde gesprekken krijgt de rekenkamer de indruk dat bij een proces dat leidt tot ontslag sprake is van een intensief samenspel tussen de direct leidinggevende en P&O. In de meeste gevallen wordt de provincie daarbij ondersteund door externe specialistische kennis van het juridische adviesbureau CAPRA. Bij P&O worden de meeste werkzaamheden in verband met ontslag en daarop betrekking hebbende regelingen door één persoon uitgevoerd. Uit informatie aangereikt in de gesprekken heeft de rekenkamer het volgende proces gedestilleerd, op basis waarvan een eventuele regeling tot stand komt:

- Beoordeling dossier door P&O om de uitgangspunten nader te bepalen;
- Een eerste "kille" uitkeringsberekening door P&O;
- Directie wordt hierover geïnformeerd;
- Bij groen licht van de directie gaat P&O nader in gesprek met het betreffende afdelingshoofd of directie al dan niet ondersteund door CAPRA. Aandachtspunten zijn de ontstaansgeschiedenis van het probleem, de onderbouwing in het dossier en de in relatie hiermee te treffen regeling;
- De regeling wordt opgesteld door het afdelingshoofd en P&O en voorgelegd aan de directie. Afdelingshoofd Bedrijfsvoering zet een paraaf;

- Officieel besluitvormingsproces door de directie en eventueel GS. In de periode 2007-2008 zijn er naar opgave van de portefeuillehouder geen gevallen geweest die door GS zijn besproken en zijn dus alle dossiers door de directie afgedaan.

Op basis van de onderzochte dossiers ontstaat bij de rekenkamer nog een andere indruk van het proces. De Awb stipuleert motiveringsplicht, belangenafweging, zorgvuldige besluitvormingsprocedures. Hier vallen aan toe te voegen algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijnde het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van willekeur en van détournement de pouvoir. Uit de dossiers kan niet opgemaakt worden dat hiervan altijd sprake is. In de interviews is aangegeven dat bij de in 2008 uitgevoerde scan uit de dossiers sterk het beeld naar voren kwam van vooral ad hoc beslissingen. Ook bij haar eigen bestudering van de geselecteerde dossiers kon de rekenkamer niet opmaken dat er bij het uitwerken en formuleren van een regeling een vergelijking gemaakt werd met de manier waarop in andere gevallen was gehandeld. De beoordelingsverslagen waarin het disfunctioneren is vastgelegd zijn veelal in de dossiers aangetroffen. Onduidelijk is wat er in de periode tussen dit verslag en de uiteindelijke regeling is gebeurd. Ook externe juridische adviezen ontbreken in het algemeen.

Op basis van enkele onderzochte dossiers lijkt het erop dat er snel naar de FPU-regeling wordt gegrepen: motivering ontbreekt en er wordt geen, althans geen aantoonbare, link met de regeling gelegd. Daardoor kan op basis van het dossier ook niet worden vastgesteld of hierdoor eventueel kosten zijn bespaard. Op basis van de onderzochte dossiers constateert de rekenkamer dat in verreweg de meeste gevallen GS, de portefeuillehouder of (bij mandaat) de directie het besluit tot een regeling heeft genomen.

De rekenkamer heeft geen algemene richtlijnen aangetroffen hoe te komen tot het treffen van een regeling. Enkele geïnterviewden geven ook aan dit te missen. Zij vinden het mandaat van de leidinggevende en de rechtspositionele en financiële spelregels niet duidelijk. De rekenkamer heeft van een van de directieleden een door P&O opgesteld document overhandigd gekregen waarin enkele richtlijnen zijn opgenomen. Dit document heeft geen officiële status.

Budgettaire consequenties

In de interviews is aangegeven dat als er sprake is van een vergoeding de financiële consequenties hiervan niet bij de afdeling worden gelegd, maar dat deze neerslaan in het totale budget salariskosten. De rekenkamer stelt vast dat dit niet aansluit bij het integraal managementconcept dat de provincie hanteert, waarbij de integraal manager direct verantwoordelijk is voor de financiën van zijn afdeling. Overigens heeft de rekenkamer uit de interviews begrepen dat de commissie die GS adviseert bij ontslag op grond van onbekwaamheid/ongeschiktheid (zie paragraaf 4.1) niet is benoemd.

5.4 Bezwaarprocedure

In de periode 2004 tot en met 2008 werden jaarlijks tussen de 9 en 80 bezwaarschriften door medewerkers ingediend aangaande personele aangelegenheden. De bezwaarschriften hebben betrekking op een grote hoeveelheid onderwerpen (zoals gratificatie, loonstrookje, functiebeschrijving en waardering, bezwaren tegen beoordelingen en ontslagzaken). Het aantal fluctueert jaarlijks sterk. Het aantal neemt toe wanneer er veel nieuwe organieke functiebeschrijvingen in werking treden, zoals in verband met de reorganisatie van 2006. De meeste bezwaarschriften komen niet voor bij de adviescommissie, maar worden daarvoor al ingetrokken. Mediation of gewoon onderling overleg (bemiddeling) leidt dan tot een oplossing. Circa tien personele zaken per jaar komen voor bij de adviescommissie. Het aantal ontslagzaken dat voorkomt bij de adviescommissie is hooguit één per jaar. De hele procedure kent een wettelijke termijn van tien weken die doorgaans wordt gehaald.

Alle bezwaarschriften met betrekking tot personeelszaken worden door een voorzitter en twee leden behandeld (één commissielid gespecialiseerd in arbeidsrecht en één vakbondsvertegenwoordiger). De rekenkamer constateert blijkens de interviews en dossieranalyse dat het proces van uitvoering van ontvangen bezwaar tot het uitbrengen van het advies aan GS functioneert volgens het vaste stramien zoals in het vorige hoofdstuk beschreven.

Verantwoordelijkheden zijn duidelijk gescheiden: het team Rechtsbescherming van de afdeling Bestuursstaf en Externe Betrekkingen vormt het secretariaat van de commissie en functioneert onafhankelijk. Het cluster P&O, al dan niet ondersteund door de externe juridische adviseur CAPRA, stelt de verweerschriften op van de provincie en handelt in opdracht van het college en de afdelingshoofden. P&O bereidt ook de besluitvorming van GS voor.

In het algemeen volgen GS het advies van de commissie. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de dossiervorming na het indienen van een bezwaar goed op orde is.

5.5 Dossiervorming

De rekenkamer constateert dat de personeelsdossiers geen vast stramien kennen. Ook heeft de rekenkamer bij de door de provincie aangereikte informatie geen instructies aangetroffen hoe een dossier dient te worden opgebouwd en wat daarin moet worden opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het personeelsdossier berust bij de integraal manager.

De door de rekenkamer onderzochte dossiers zijn in grote meerderheid rommelig van samenstelling. Vaak ontbreekt een chronologische opbouw. In een aantal gevallen zijn in het dossier wel verschillende concepten van een regeling opgenomen, maar ontbreekt het definitieve stuk met handtekening. Er lijkt geen opschoning van dossiers plaats te vinden.

Op veel punten zijn de dossiers onvolledig. In een enkel dossier ontbreken vrijwel alle essentiële documenten. In één casus zijn de beoordelingen van een

medewerker goed, vervolgens is er in de tijd een 'gat' in het dossier, waarna ineens een regeling is opgenomen, zonder enige toelichting. In de interviews werd melding gemaakt van een terughoudendheid om zaken op papier te zetten. Indien er verslagen gemaakt worden van gevoelige zaken bestaat de neiging om deze op de afdeling 'vast te houden', uit vrees dat stukken op 'verkeerde' bureaus terechtkomen.

Één van de door de rekenkamer in haar selectie opgenomen dossiers bleek zich niet te bevinden in het centraal personeelsarchief en was tijdelijk niet traceerbaar. In de interviews is aangegeven dat in het verleden door middel van een steekproef wel is onderzocht of personeelsdossiers zich ook daadwerkelijk in het centraal archief bevonden, maar dat een inhoudelijke controle op de samenstelling en kwaliteit van de dossiers niet heeft plaatsgevonden. De rekenkamer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat er zich, naast het centrale P-archief, ook personeelsdossiers op de afdelingen bevinden, waardoor niet alle stukken van deze dossiers automatisch zijn opgenomen in het centrale archief. De integraal manager wordt nauwelijks of niet aangesproken op de compleetheid en kwaliteit van de personeelsdossiers van zijn afdeling.

In de dossiers blijken soms pas verslagen van beoordelingsgesprekken opgenomen te worden, indien zich problemen in het functioneren van een medewerker hebben aangediend. Over de periode daarvóór wordt doorgaans niets in het dossier aangetroffen. Verslagen bestrijken niet de volledige cyclus van planning-, voortgangs- en evaluatie- en beoordelingsgesprekken.

In de interviews werd aangegeven dat van de aanwezigheid van P&O-adviseurs, vóór de reorganisatie van 2006, een positieve invloed op de kwaliteit van de dossiers uitging. Met het verdwijnen van de vaste P&O-adviseurs is deze check verdwenen.

In de interviews werd het belang van een goede dossiervorming onderstreept. In dat verband werd melding gemaakt van het feit dat in het verleden wel zaken voorkwamen waarbij de provincie over wilde gaan tot beëindiging van het dienstverband met een medewerker, maar vervolgens moest constateren dat de dossiervorming onvoldoende was om tot ontslag over te gaan. Er was eerst twee jaar dossiervorming nodig, wilde men kunnen gaan sturen op ontslag. Overigens werd daarbij aangegeven, dat een werknemer vaak zijn eigen dossier als het ware beter op orde heeft dan de provincie. Zeker in die gevallen is een goed dossier bij de provincie erg belangrijk, alsmede de slagvaardigheid om zo snel mogelijk besluiten te nemen en een dossier te kunnen sluiten.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Algemene wet bestuursrecht. Staatsblad, 1992.

Rechtspositiebundel provincie Limburg, versie september 2008 met name de onderdelen:

- Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP)
Hoofdstuk B, Aanvang, wijziging en einde arbeid
- Uitvoeringsregelingen:
Aanvullende voorziening afscheidsgrotoficatie
Regeling aanvullende voorzieningen bij werkloosheid
FPU-plusregeling provincies
Oude seniorenregeling

Sociaal Statuut Provincie Limburg. Provincie Limburg, 2005.

Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Limburg 2006 (Mandaatbesluit 2006)
Besluit van Gedeputeerde Staten van 18 maart 2008, Provinciaal Blad 2008, nr. 21.

Instructie Mandaatbesluit 2006, laatstelijk gewijzigd 30 juni 2008.

Ondermandaatbesluit afdeling Bedrijfsvoering
Besluit van het afdelingshoofd van de afdeling Bedrijfsvoering,
20 november 2008, Provinciaal Blad 2008, nr. 86.

Vertegenwoordigingsbesluit 2006
Besluit van de Commissaris van de Koningin in de Provincie Limburg,
18 maart 2008, Provinciaal Blad 2008, nr. 24.

Bevoegdhedenbesluit Presidium en Statengriffie 2005
Laatstelijk gewijzigd bij besluit van Provinciale Staten van Limburg,
15 december 2006, Provinciaal Blad 2006, nr. 89.

Directiestatuut Provincie Limburg 2007
Laatstelijk gewijzigd bij besluit van Gedeputeerde Staten van 28 augustus 2007.

Instructie secretaris provincie Limburg 2003
Besluit van Gedeputeerde Staten, laatstelijk gewijzigd 12 april 2005.

Beoordelen en Belonen. Provincie Limburg, 2008.

- Kader
- Processchema's
- Procesbeschrijving en administratieve afhandeling

Overzicht (beleids)wijzigingen Beoordelen en Belonen. Provincie Limburg, 2009.

Auditrapport Beoordelen en belonen 2006. Provincie Limburg, 2007.

De provincie Limburg maakt werk van haar mensen..., Strategisch HRM beleid. Provincie Limburg, oktober 2007.

Regeling jaargesprekken (planning, voortgang, evaluatie en beoordeling). Provincie Limburg, zonder jaartal.

Invulinstructie jaargesprekken 2008 in PIMS. Provincie Limburg, zonder jaartal.

Procedurebeschrijving werving en selectie van provinciale medewerkers. Provincie Limburg, zonder jaartal.

Handleiding selectiegesprekken. Provincie Limburg, zonder jaartal.

Richtlijnen arbeidsvoorwaarden. Provincie Limburg, zonder jaartal.

Procedurebeschrijving Bezwaarschriften afhandelen (Overzicht) - BSEB. Provincie Limburg, zonder jaartal.

Gebruikshandleiding PIMS@all voor afdelingshoofden en plaatsvervangers. Provincie Limburg, zonder jaartal.

Brief met verzoek tot onderzoek besluitvormingsstructuur ontslagvergoedingen. (kenmerk 2008/43093). Provincie Limburg, 3 november 2008.

Loon naar werken, Ontslagregelingen provincie Noord-Brabant. Zuidelijke Rekenkamer, 6 december 2007.

Sociaal jaarverslag 2007. Provincie Limburg, 2008.

Sociaal jaarverslag 2008, (jij en ik) allemaal in beweging! Provincie Limburg, 2009.

Bijlage 2 Selectie personeelsdossiers

Voor het dossieronderzoek heeft de rekenkamer een selectie van personeelsdossiers bestudeerd van provinciale medewerkers die, al dan niet vrijwillig, met ontslag zijn gegaan in de periode 2000 tot 1 april 2008 en met wie een regeling is overeengekomen. De selectie van dossiers heeft plaatsgevonden aan de hand van een in 2008 door de provincie uitgevoerde scan van deze medewerkers en de ontslaggrond die op hen van toepassing was.

In de periode 2000 tot 1 april 2008 waren er zoals blijkt uit deze scan 457 ontslagen, waarbij in 56 gevallen sprake was van een regeling.

Bij 38 van deze regelingen was een bedrag gemoeid van meer dan € 25.000.

De rekenkamer heeft 16 van deze personeelsdossiers met een regeling bestudeerd, waarvan 14 met een financieel belang van meer dan € 25.000.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de selectie van de rekenkamer, afgezet tegen de dossiers zoals in de provinciale scan.

Tabel 1 Per ontslaggrond het aantal vertrekregelingen in de periode 2000 tot 1 april 2008 uit de scan van de provincie met daarbij het aantal door de rekenkamer geselecteerde dossiers.

Ontslaggrond	Aantal vertrekregelingen 2000 tot 1 april 2008		Waarvan regelingen boven € 25.000	
	Scan provincie	Selectie rekenkamer	Scan provincie	Selectie rekenkamer
Ouderdomspensioen	3	0		
FPU	32	4	28	4
Eigen verzoek	7	3	3	3
Disfunctioneren	5	4	3	3
Medische arbeidsongeschiktheid	1	0		
Einde van rechtswege	2	1		
Andere gronden	6	4	4	4
Totaal	56	16	38	14

Bijlage 3 Analyseschema personeelsdossiers

- 1 *Algemeen***
 - 1.1 Naam
 - 1.2 Dossiernummer
 - 1.3 Organisatieonderdeel
 - 1.4 Schaal
 - 1.5 Jaar ontslag
 - 1.6 Ontslaggrond

- 2 *Besluitvormingsproces***
 - 2.1 Startmoment niet functioneren
 - Gemaakte afspraken
 - Opleiding
 - Outplacement
 - Anders (ook eventuele afspraken over tijdsduur)
 - 2.2 Wie betrokken
 - bureauhoofd
 - clusterhoofd
 - afdelingshoofd
 - directie
 - gedeputeerde
 - P&O
 - extern jurist
 - anders
 - 2.3 Eventuele bezwaarprocedure
 - wie betrokken
 - einddatum

- 3 *Regeling***
 - 3.1 Opbouw/onderbouwing
 - 3.2 Motivering
 - 3.3 Oordeel: conform geldende regelgeving/passend
 - 3.4 Overige opmerkingen

- 4 *Dossier***
 - 4.1 Aanwezigheid verslag voortgangsgesprekken
 - 4.2 Aanwezigheid verslag functioneringsgesprekken
 - 4.3 Aanwezigheid beoordelingen
 - 4.4 Aanwezigheid stappenplan/gemaakte afspraken
 - 4.5 Vastlegging voortgang
 - 4.6 Aanwezigheid bezwaarschrift: indiener, adviescommissie en uitspraak college
 - 4.7 Overig

Bijlage 4 Lijst geïnterviewde personen

De heer ir. J.C.G. Bongaerts
Afdelingshoofd Provinciale Wegen

Mevrouw P.W.G. Claessen
Senior jurist, afdeling Bedrijfsvoering

De heer mr. V.L.S. van Crujningen
CAPRA

Mevrouw S.J.M. Gielkens
Clusterhoofd Bedrijfsvoering

Mevrouw drs. M.M.J. Gorissen
Voorzitter Ondernemingsraad

De heer N.M.J.G. Lebens
Gedeputeerde

Mevrouw B.J.H. Lemmens
Jurist, afdeling Bedrijfsvoering

De heer mr. M.M.P.G. Meyer
Secretaris adviescommissie Bezwaarschriften

De heer drs. F.J. Offerein
Plaatsvervangend secretaris/directeur

De heer mr. M.P.T. Rongen
Bestuursstaf & Externe Betrekkingen

De heer drs. H.M.I.M.J. von Schwartzenberg
Lid dagelijks bestuur ondernemingsraad

De heer ing. J.A.J. Smeelen
Directie

De heer ing. E.W. Steijnebrugh
Afdelingshoofd Handhaving & Monitoring

De heer mr. M.P.W. Steuten
CAPRA

De heer dr. ir. L.H.M. Vroomen
Afdelingshoofd Bedrijfsvoering

Mevrouw L.M.E.J. Wolfs
Junior-jurist, afdeling Bedrijfsvoering