

**Vervolgonderzoek Ontslagregelingen
provincie Noord-Brabant**
Rapport

30 november 2010

ISBN 978-90-8768-028-2

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Conclusies en aanbevelingen	4
1.1 Conclusies	4
1.2 Aanbevelingen	6
2 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	7
2.1 Bestuurlijke reactie GS	7
2.2 Nawoord rekenkamer	7
3 Onderzoek	8
3.1 Aanleiding	8
3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	10
3.3 Aanpak onderzoek	10
3.3.1 Afbakening	10
3.3.2 Normenkader	10
3.3.3 Onderzoeksmethode	10
4 Ontslagregelingen: beleid vanaf 2008	12
4.1 Jaargesprekken en dossiervorming	13
4.2 Functionerings- en begeleidingstraject	14
4.3 Mobiliteitsbevorderende maatregelen	15
4.4 Drie categorieën minnelijke regelingen	19
4.5 Informatie-uitwisseling GS-PS	22
5 Ontslagregelingen: praktijk vanaf 2008	24
5.1 Kwaliteit proces/taken en verantwoordelijkheden	24
5.2 Kwaliteit dossiers en jaargesprekken	29
5.3 Beoordeling getroffen ontslagregelingen	31
5.4 Informatie-uitwisseling GS-PS	38
6 Beleid en praktijk in relatie tot aanbevelingen rekenkamer	44
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	51
Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen	53

Leeswijzer

Eind 2007 heeft de Zuidelijke Rekenkamer op verzoek van Provinciale Staten (PS) een onderzoek verricht naar ontslagregelingen in de periode 1997 - 2007. In hun vergadering van 14 december 2007 nam vervolgens een overgrote meerderheid van PS een motie aan waarin het college van Gedeputeerde Staten (GS) wordt verzocht om vóór 1 april 2008 te komen tot een eenduidig en terughoudend beleid betreffende ontslagregelingen en hierbij de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer onverkort te volgen.

Met het oog op de aangenomen motie door de Staten kondigde de rekenkamer vervolgens aan om in 2010 nogmaals het provinciale beleid en de uitvoering hiervan met betrekking tot ontslagregelingen onder de loep te zullen nemen.

Met het vervolgonderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in de wijze waarop GS en PS invulling hebben gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer in het onderzoek naar ontslagregelingen uit 2007 en in hoeverre GS hun toezeggingen zijn nakomen.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

- Op welke wijze hebben GS de aanbevelingen van de rekenkamer uit het op 6 december 2007 gepubliceerde rapport *Loon naar werken* uitgewerkt?
- In hoeverre is de uitwerking van de aanbevelingen door GS in de praktijk gevolgd?
- Op welke wijze hebben PS invulling gegeven aan de (aan hen gerichte) aanbevelingen?

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 2 zijn de bestuurlijke reactie van GS 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 gehanteerde onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 4 gaat in op het beleid rond ontslagregelingen zoals geformuleerd vanaf 2008. Hoofdstuk 5 beschrijft het proces rond ontslagregelingen in de praktijk vanaf 2008. Hoofdstuk 6 beschrijft het beleid en de praktijk rond ontslagregelingen in relatie tot de aanbevelingen van de rekenkamer.

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

De rekenkamer constateert dat:

de aanbevelingen van de rekenkamer uit het rapport Loon naar werken, uit 2007, in belangrijke mate zijn opgevolgd.

Wat betreft het uitwerken van de aanbevelingen¹ in beleid (hoofdvraag 1), is een deel van de aanbevelingen (in belangrijke mate) overgenomen door de provincie (aanbeveling 1, 6 en 8). Wat betreft één aanbeveling gaat de provincie in haar beleid verder dan de aanbeveling van de rekenkamer. De provincie legt het mandaat voor het treffen van een ontslagregeling bij de algemeen directeur of bij GS, terwijl de rekenkamer de aanbeveling deed het mandaat voor een ontslagregeling onder een bepaald bedrag bij de directeur te leggen en boven een bepaald bedrag bij de algemeen directeur (aanbeveling 2). Daardoor is aanbeveling 4 niet meer van toepassing.

Drie aanbevelingen (3, 7 en 9) zijn gedeeltelijk in beleid overgenomen en één aanbeveling is helemaal niet in beleid overgenomen. De provincie heeft niet in beleid opgenomen dat ontslagregelingen waarvan het financieel belang uitstijgt boven één bruto jaarsalaris altijd getoetst worden door een onafhankelijke externe deskundige (aanbeveling 5). Echter in de praktijk wordt bij regelingen tot zes maanden wel vaak een externe deskundige ingeschakeld. Van de drie aanbevelingen die gedeeltelijk in beleid zijn overgenomen, worden er twee in de praktijk goed en volledig uitgevoerd (3 en 7). De rekenkamer tekent daarbij aan dat zij dit op zich als positief beoordeelt, maar dat het volgens haar toch de voorkeur verdient dit ook in beleid vast te leggen.

Alle aanbevelingen die door de rekenkamer specifiek aan GS waren gericht en die volledig in het beleid zijn uitgewerkt, worden ook in de praktijk op een juiste manier uitgevoerd (aanbeveling 2, 6 en 8). (hoofdvraag 2)

Wat betreft de invulling van de aanbevelingen gericht aan PS (hoofdvraag 3), merkt de rekenkamer op dat PS geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid aan de externe accountant speciale aandacht te vragen voor de controle op het treffen en uitvoeren van ontslagregelingen. Uit de aan de rekenkamer ter beschikking staande stukken is niet gebleken of PS wel of niet een afweging over deze keus hebben gemaakt (aanbeveling 10). Er is door GS wel uitvoering gegeven aan de, aan PS gerichte aanbeveling om PS in de jaarrekening te informeren over het aantal

¹ Zie hoofdstuk 3 of hoofdstuk 6 voor de aanbevelingen uit het rapport uit 2007.

ontslagen en een financiële verantwoording te geven van salarisbetalingen, incidentele betalingen, wachtgelduitkeringen en afkoopsommen. In de praktijk blijkt echter dat de informatie in de jaarrekening niet geheel duidelijk en volledig is (aanbeveling 11).

Belangrijke constatering van de rekenkamer zijn:

- Het systeem van het beoordelen van het functioneren van medewerkers door middel van onder andere jaargesprekken is verbeterd. Ook de verslaglegging daarvan in dossier en dossiervorming in het algemeen is verbeterd.
- De procesgang rond ontslagregelingen is helder en bekend bij betrokkenen binnen de provincie. Wel plaatst de rekenkamer een kanttekening bij het feit dat elk half jaar, op basis van een ambtelijke instructie, een rapportage aan GS over gemaakte afspraken en monitoring gestuurd zou moeten worden, hetgeen niet is gebeurd. GS hebben in hun bestuurlijke reactie tegenover de rekenkamer aangegeven dat deze constatering van de rekenkamer op zich juist is, maar dat zij de facto wel op de hoogte worden gesteld van de gang van zaken rond ontslagregelingen.
- De nadere uitwerking van het beleid in procedures en afspraken is op een aantal punten niet verankerd in het onderliggende, door PS vastgestelde beleidskader. Dit kan verschil in interpretatie in de hand werken.
- Er is sprake van een krachtiger positie van P&O in de organisatie, zowel wat betreft de personeelsadviseurs binnen de directies als de positie van het hoofd P&O.
- De kaders rond mobiliteitsbevorderende maatregelen die betrekking hebben op disfunctionerende medewerkers, worden in de praktijk ook bij andere ontslaggronden en op andere manieren (dan direct mobiliteitsbevorderend) toegepast. In het beleid rond ontslagregelingen staat dat dit *in beginsel* betrekking heeft op disfunctionerende medewerkers of verstoorde arbeidsverhoudingen. In het onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat in 6 van de 14 gevallen het niet direct om disfunctioneren of verstoorde arbeidsverhoudingen ging.
- In de praktijk wordt het zeer onwenselijk geacht een ontslagregeling boven het equivalent van zes bruto maandsalarissen te treffen. GS hebben in hun bestuurlijke reactie tegenover de rekenkamer aangegeven dat er in de onderzochte periode geen aanleiding is geweest om een regeling te treffen die uitkomt boven deze zes-maanden regel.
- Van de 160 personeelsdossiers van medewerkers die in de periode 1 juli 2008 - 1 januari 2010 de provinciale organisatie hebben verlaten bevatten er veertien een ontslagregeling. Twaalf van deze ontslagregelingen beoordeelt de rekenkamer als acceptabel, bij twee ontslagregelingen plaatst de rekenkamer een opmerking. Deze twee regelingen zijn naar het oordeel van de rekenkamer overigens wel aanvaardbaar. Geen enkele van de onderzochte ontslagregelingen krijgt het oordeel bedenking.

Op basis van het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat:

De provincie Noord-Brabant sinds 2008 krachtig invulling heeft gegeven aan een eenduidig en terughoudend beleid ten aanzien van ontslagregelingen.

1.2 Aanbevelingen

GS

- Zorg ervoor dat de informatie aan PS in de jaarstukken volledig en begrijpelijk is. Geef daarbij bijvoorbeeld definities van de verschillende termen uit de tabel en geef ook informatie over mobiliteitsbevorderende maatregelen.
- Zorg voor een actueel beleidskader, waarin ook nadere uitwerkingen en aanvullingen zijn verwerkt.

2 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

2.1 Bestuurlijke reactie GS

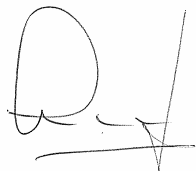
Op 23 november 2010 ontving de rekenkamer een bestuurlijke reactie van GS.² GS geven hierin aan dat zij met instemming kennis hebben genomen van de algemene conclusies van de rekenkamer dat de aanbevelingen uit het rapport 'Loon naar werken' uit 2007 in belangrijke mate zijn opgevolgd en dat GS sinds 2008 krachtig invulling hebben gegeven aan een eenduidig en terughoudend beleid ten aanzien van ontslagregelingen. De beoordeling van de rekenkamer over de getroffen ontslagregelingen, waarbij twaalf van de veertien regelingen acceptabel zijn, twee van de regelingen een opmerking kregen, maar overigens aanvaardbaar zijn en geen van de onderzochte regelingen het oordeel bedenking heeft kregen, stemt GS tot voldoening. Ook kunnen GS zich overwegend vinden in de constatering van de rekenkamer. Bij twee constatering plaatsen GS een kanttekening. De rekenkamer heeft deze in de conclusies weergegeven.

GS kunnen zich volledig vinden in de aanbevelingen over de informatievoorziening richting PS en de noodzakelijke actualisering van het beleidskader en geven aan dat zij hieraan invulling zullen geven.

2.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van GS en zal de invulling van de aanbevelingen met belangstelling volgen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 30 november 2010.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

² De bestuurlijke reactie is in deze paragraaf samengevat.

3 Onderzoek

3.1 Aanleiding

Op 19 oktober 2007 namen PS van Noord-Brabant unaniem het besluit om de Zuidelijke Rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen naar afvloeiingsregelingen voor medewerkers van de provincie Noord-Brabant in de periode 1997-2007. De rekenkamer honoreerde het verzoek van PS en voerde vervolgens het onderzoek naar ontslagregelingen³ eind 2007 uit.

In het besluit PS 59/07E van PS werden de volgende onderzoeksvragen aan de rekenkamer voorgelegd:

- Passen de getroffen regelingen binnen de kaders van het ambtenarenrecht, de rechtspositieregelingen en CAO's?
- Hoe zijn deze verwerkt in de begroting en jaarrekening? Hadden PS dit kunnen controleren?
- Is er bij de toepassing van deze regelingen een onderscheid in toepassing te constateren tussen medewerkers uit de verschillende functies en bijbehorende salarisschalen?
- Wie is gemandateerd de ontslagregelingen te treffen en wat is de bandbreedte daarvan?
- Wat is de opinie van de onderzoeker over de getroffen regelingen in relatie met de ontslaggrond? Zijn deze reëel geweest?
- Zijn er behalve de in de media genoemde regelingen nog meer bijzondere ontslagregelingen getroffen in de onderzoeksperiode?
- Op welke wijze kan de rapportage aan PS van de in enig jaar getroffen ontslagregelingen in de toekomst plaatsvinden?

Op 6 december 2007 publiceerde de rekenkamer haar onderzoeksresultaten in het rapport *Loon naar werken. Ontslagregelingen provincie Noord-Brabant*. In het rapport formuleerde de rekenkamer een aantal conclusies en aanbevelingen.

De aanbevelingen van de rekenkamer op hoofdlijnen⁴ luiden als volgt:

GS:

1. Formuleer in het verlengde van de reeds geldende beleidslijn “geen regeling, tenzij...” aanvullend beleid over de afwikkeling van ontslagen, met inbegrip van de manier waarop met ontslagregelingen wordt omgegaan.

³ De rekenkamer hanteert en hanteerde het begrip ontslagregeling, omdat het begrip ontslagregeling een neutralere betekenis heeft dan de begrippen ‘afvloeiingsregeling’ of ‘vertrekregeling’.

⁴ Zie hoofdstuk 6 voor de volledige tekst van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uit 2007.

2. Breid de huidige mandaatregeling uit met aanwijzingen over de procesgang rond ontslagregelingen.
3. Leg iedere ontslagregeling ter expliciete goedkeuring voor aan het hoofd P&O.
4. Indien een directeur bij het accorderen van eventuele ontslagregelingen een nader te bepalen bedrag in gezamenlijkheid overschrijdt, is expliciet goedkeuring nodig van de algemeen directeur.
5. Laat ontslagregelingen waarvan het financieel belang uitstijgt boven één bruto jaarsalaris van de medewerker op wie de regeling van toepassing is, altijd toetsen door een onafhankelijke externe deskundige.
6. Zorg ervoor dat een relatie gelegd wordt tussen de totale kosten van ontslagregelingen per directie en de beschikbare personele middelen voor diezelfde directie. Maak directeuren budgettair verantwoordelijk voor kosten van ontslagregelingen.
7. Informeer de portefeuillehouder omtrent alle ontslagregelingen.
8. Draag zorg voor een gezaghebbende positie van P&O ten opzichte van de afzonderlijke directeuren en de directieraad.
9. Evalueer op nader met PS overeen te komen tijdstippen het provinciaal personeelsbeleid en besteed daarbij aandacht aan die onderwerpen die door PS als relevant worden benoemd.

PS:

10. Beoordeel, al naargelang de door GS getroffen maatregelen, of het wenselijk is om in de opdrachtverlening aan de externe accountant speciale aandacht te vragen voor de controle op het treffen en uitvoeren van ontslagregelingen.
11. Geef aan op welke manier PS geïnformeerd willen worden over ontslagregelingen en het financieel belang dat zij vertegenwoordigen.

In reactie op het onderzoek erkenden GS dat de aanbevelingen van de rekenkamer waardevol waren en gaven zij aan dat deze gevolgd zouden worden.

In hun vergadering van 14 december 2007 nam vervolgens een overgrote meerderheid van PS een motie aan waarin het College van GS wordt verzocht om vóór 1 april 2008 te komen tot een eenduidig en terughoudend beleid betreffende ontslagregelingen en hierbij de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer onverkort te volgen.⁵

Met het oog op de aangenomen motie door de Staten kondigde de rekenkamer vervolgens aan om in 2010 nogmaals het provinciale beleid en de uitvoering hiervan met betrekking tot ontslagregelingen onder de loop te zullen nemen.

⁵ De motie werd aangenomen, met de SP als enige partij die tegen stemde. De SP steunde de motie niet, omdat 'een en ander te veel met de mantel der liefde bedekt wordt'.

In dit vervolgonderzoek gaat de rekenkamer na wat van de aanbevelingen van de rekenkamer en de toezeggingen van GS terecht is gekomen.

3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het vervolgonderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel inzicht te geven in de wijze waarop GS en PS invulling hebben gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer in het onderzoek naar ontslagregelingen uit 2007 en in hoeverre GS hun toezeggingen zijn nakomen.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

- Op welke wijze hebben GS de aanbevelingen van de rekenkamer uit het op 6 december 2007 gepubliceerde rapport *Loon naar werken* uitgewerkt?
- In hoeverre is de uitwerking van de aanbevelingen door GS in de praktijk gevolgd?
- Op welke wijze hebben PS invulling gegeven aan de (aan hen gerichte) aanbevelingen?

3.3 Aanpak onderzoek

3.3.1 Afbakening

De onderzoeksperiode van het onderzoek uit 2007 liep van 1 januari 1997 tot 1 juli 2007. De onderzoeksperiode voor het vervolgonderzoek loopt van 6 december 2007⁶ tot 1 september 2010.

3.3.2 Normenkader

In dit vervolgonderzoek zijn verschillende normen gehanteerd, zoals vigerende wet- en regelgeving op het terrein van ontslag/arbeidsvoorwaarden en wat betreft dossiers, of deze aanwezig, volledig en van goede kwaliteit zijn.

Voor het vervolgonderzoek zijn ook de aanbevelingen van de rekenkamer en de toezeggingen van GS naar aanleiding van het eerdere rapport van de rekenkamer een referentiekader/norm. Ten slotte bevat het 'nieuwe' beleid, dat in gang werd gezet na publicatie van het rekenkameronderzoek uit 2007, normen voor het daadwerkelijk handelen in de praktijk.

3.3.3 Onderzoeksmethode

De rekenkamer heeft het vervolgonderzoek langs twee lijnen ingericht:

- Een onderzoek naar de wijze waarop invulling is gegeven aan de oproep van PS om te komen tot een eenduidig en terughoudend beleid betreffende ontslagregelingen met inachtneming van de aanbevelingen van de rekenkamer.

⁶ De publicatiedatum van het onderzoek *Loon naar werken. Ontslagregelingen provincie Noord-Brabant*.

De onderzoeksperiode voor dit deel van het onderzoek begint op 6 december 2007 en loopt tot 1 september 2010.

- Een onderzoek naar ontslagregelingen in de periode na 1 juli 2008. Omdat de nieuwe kaders in mei 2008 zijn vastgesteld (zie hoofdstuk 4) is de onderzoeksperiode door de rekenkamer vastgesteld op alle ontslagen in de periode 1 juli 2008 tot 1 januari 2010.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer relevante documenten verzameld en bestudeerd (zie bijlage 1).

Daarnaast zijn de personeelsdossiers onderzocht van alle medewerkers die de dienst hebben verlaten in de periode 1 juli 2008 tot 1 januari 2010 of met wie in deze periode is overeengekomen dat zij op een afgesproken datum de dienst zullen verlaten. Deze personeelsdossiers zijn op drie onderdelen beoordeeld. Ten eerste is gekeken naar de kwaliteit van de dossiers. Uit de 160 ontslagdossiers is een steekproef getrokken (N=34). De dossiers in de steekproef zijn gelijkmatig verdeeld over de ontslagdata. De dossiers zijn beoordeeld op aanwezigheid, volledigheid en kwaliteit. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de dossiers is uitsluitend gekeken naar de dossieropbouw gedurende de (korte) periode 1 juli 2008 tot 1 januari 2010. Daarbij is geconcentreerd op de aanwezigheid van verslagen van de jaargesprekken (planning, voortgang en evaluatie/beoordeling) en de afwikkeling van het ontslag. In vrijwel alle gevallen waren de medewerkers (ruim) voor de aanvang van de onderzoeksperiode in dienst van de provincie. Dit deel van het dossier blijft buiten beschouwing. Ten tweede zijn de dossiers beoordeeld op de kwaliteit van het proces rond ontslag. Daarbij is gekeken naar zowel die dossiers waarbij uiteindelijk tot een ontslagregeling is gekomen, als die situaties waarin er sprake is van een proces om te komen tot ontslag, maar waarbij men uiteindelijk niet tot een regeling is gekomen. Voor de beoordeling van de kwaliteit van het proces zijn alle dossiers met ontslagregelingen en vijf dossiers zonder regeling geselecteerd om te beoordelen. Ten derde zijn de in de dossiers aangetroffen ontslagregelingen beoordeeld.

Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die volgden uit de document- en dossieranalyse zijn vervolgens interviews gehouden met betrokkenen binnen de provincie (zie bijlage 2).

4 Ontslagregelingen: beleid vanaf 2008

Op 14 december 2007 neemt een overgrote meerderheid van PS een motie aan waarin GS worden verzocht om vóór 1 april 2008 te komen tot een eenduidig en terughoudend beleid betreffende ontslagregelingen en hierbij de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer onverkort te volgen.

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze GS de aanbevelingen van de rekenkamer hebben uitgewerkt in beleid. De volgende documenten zijn hierbij van belang:

- Kaders beëindigingsregelingen (14/08 A tot en met E).
Opgesteld door GS en vastgesteld door PS in de periode 18 maart 2008 - 23 mei 2008.
- Beleidsnotitie 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen'.
In deze beleidsnotitie zijn de door PS op 23 mei 2008 gegeven/vastgestelde kaders door GS in overleg met de Ondernemingsraad verder uitgewerkt. Deze beleidsnotitie is op 4 november 2008 door GS vastgesteld.
- Memo interne procedureafspraken bij disfunctionerende medewerker.
Deze memo is in aanvulling op de beleidsnotitie op 26 november 2008 opgesteld. De procedureafspraken zijn bestemd voor het management en P&O.
- Twee mandaatbesluiten (met daarbij behorende mandaatlijsten); zoals gewijzigd bij besluit van 1 juli 2008 en zoals gewijzigd bij besluit van 21 juli en 29 september 2009 (in werking getreden op 1 september 2009).

In het vorige onderzoek naar ontslagregelingen werd duidelijk dat er op dat moment geen documenten bestonden waarin werd ingegaan op de processtappen in het geval van een disfunctionerende medewerker. De hierboven genoemde documenten beschrijven nieuw beleid.

In verschillende van de bovengenoemde documenten staat beschreven dat een 'pro-actieve' opstelling een wezenlijk uitgangspunt is bij het vaststellen van beleid hoe om te gaan met regelingen. Pro-activiteit ter voorkoming van de situatie waarin gesproken moet worden over ontslag, maar ook pro-activiteit om de positie van de provincie te versterken indien overleg over beëindiging noodzakelijk is. Het personeelsbeleid van de provincie Noord-Brabant is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- jaarlijkse duidelijke werkafspraken;
- jaarlijkse beoordeling en verslaglegging;
- tijdige maatregelen bij niet functioneren waarbij een gang naar de rechter niet vermeden wordt om tot onvrijwillig ontslag bij niet functioneren te komen;
- geen afkoopregelingen.⁷

⁷ Bron: Kaders beëindigingsregelingen.

In de onderstaande paragrafen wordt uitgebreider ingegaan op het beleid en het proces waarin al dan niet gekomen wordt tot ontslagregelingen. Op basis van bovengenoemde documenten wordt ingegaan op jaargesprekken en dossiervorming, het functionerings- en begeleidingstraject, mobiliteitsbevorderende maatregelen, minnelijke regelingen en de informatie-uitwisseling tussen GS en PS.

4.1 Jaargesprekken en dossiervorming

Belangrijke momenten waarop het functioneren van een medewerker wordt besproken, vormen de jaargesprekken. De manager (veelal het bureauhoofd) voert ieder jaar met elke medewerker ten minste een planningsgesprek, voortgangsgesprek en evaluatie- en beoordelingsgesprek. Het systeem van jaargesprekken en de wijze van beoordelen en belonen is vastgelegd in de provinciale Regeling Jaargesprekken, hoofdstuk C van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) en nader geconcretiseerd in de beleidsnotitie 'beoordelen en belonen', zoals vastgesteld door GS. Ook is er een 'Draaiboek Jaargesprekkencyclus PNB 2009 voor leidinggevenden'. De provincie geeft hierin praktische informatie voor managers ter bevordering van een uniforme toepassing van het beleid. Daarnaast wordt inzicht verkregen in het functioneren van medewerkers via de Prestatie en Potentieel Scan. De scan leidt tot een matrix waarbij op de x-as het potentieel van de medewerker wordt weergegeven en op de y-as de prestatie van de medewerker. Bij een slechte score op beide assen wordt duidelijk dat functie en persoon niet (meer) bij elkaar passen. Deze scan is een middel om de individuele informatie uit de jaargesprekken bespreekbaar te maken en te delen op directieniveau.

Door de provincie wordt aangegeven dat (zeker) wanneer er sprake is van een disfunctionerende medewerker, een goede dossiervorming met daarin onder andere vastgelegd de planningsgesprekken, voortgangsgesprekken en evaluatie- en beoordelingsgesprekken van groot belang is. Afspraken met betrekking tot de vorming van personeelsdossiers zijn door het team Gebruikersarchieven in overleg met medewerkers P&O al op 8 maart 2002 opgesteld. De volgende gegevens moeten in het dossier worden opgenomen:

- benoemingen;
- pensioen/verzekeringen;
- functiewaardering: waaronder verslagen van de jaargesprekken;
- opleiding en vorming;
- diversen, waaronder nevenfuncties, gratificaties, integriteit;
- beëindiging dienstbetrekking en reden.

Een goed gedocumenteerd dossier maakt de onderhandelingspositie van de werkgever in een traject leidende tot beëindiging van het dienstverband langs de weg van overleg sterker. Er dient van de jaargesprekken een verslag opgesteld te

worden, ondertekend door de manager en de medewerker. Deze dienen in het personeelsdossier te worden opgenomen. In de twee mandaatlijsten⁸ die op 1 september 2009 in werking zijn getreden is het onderwerp 'beoordeling' nieuw opgenomen in de lijst. Hierin is vastgelegd dat het mandaat wat betreft het vaststellen van een beoordeling van medewerkers bij de manager ligt en dat het mandaat voor het vaststellen van de beoordeling van managers bij de directeur/het directielid ligt. Het mandaat voor het vaststellen van een beoordeling bij een geschil tussen manager en medewerker ligt bij de directeur/het directielid. Naast de jaargesprekken dient de voortgang en afspraken die gemaakt worden tijdens het proces rond een disfunctionerende medewerker ook vastgelegd te worden in het dossier (zie ook paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4).

GS hebben tijdens de behandeling van de 'kaders beëindigingsregelingen' toegezegd de dossieropbouw steekproefsgewijs extern en onafhankelijk te laten toetsen. In het Advies Statencommissie PS 14/08C staat beschreven dat de commissie Bestuur en Middelen (BM) het belang van een goede dossieropbouw onderstreept en met instemming kennis heeft genomen van de toezegging van de zijde van het college dat de dossieropbouw steekproefsgewijs extern en onafhankelijk getoetst zal worden.

4.2 Functionerings- en begeleidingstraject

Wanneer, onder andere uit de jaargesprekken, blijkt dat er sprake is van disfunctioneren van een medewerker -anders dan wegens ziekte- wordt een specifiek functionerings- en begeleidingstraject opgesteld, gericht op het verbeteren van het functioneren van de medewerker. De manager (bureauhoofd) schakelt de personeelsadviseur van de desbetreffende directie in, die de manager adviseert rond het opzetten van het functionerings- en begeleidingstraject. In een startgesprek wordt met de medewerker besproken aan welke eisen en verwachtingen moet worden voldaan, op welke terreinen aarzelingen bestaan en welke maatregelen zullen worden genomen om tot beter functioneren te komen. Tijdens dit traject wordt ook nadrukkelijk stil gestaan bij de mogelijkheden van interne mobiliteit voor de medewerker. De voortgang wordt gevolgd en schriftelijk vastgelegd in het personeelsdossier.

De personeelsadviseur licht rechtspositie (interne jurist, welke onderdeel is van personeelszaken) in dat een dergelijk traject is gestart. Met rechtspositie wordt de correspondentie aan de betrokken medewerker afgestemd. Het eventueel inschakelen van een externe deskundige gebeurt via rechtspositie, tenzij andere afspraken zijn gemaakt. Besluitvorming wordt voorbereid door rechtspositie.

⁸ Mandaatlijst personele aangelegenheden algemeen directeur 2009 en mandaatlijst personele aangelegenheden 2009.

De manager, de personeelsadviseur en rechtspositie hebben regelmatig contact over de voortgang van het traject, en stellen het traject indien nodig bij. Bij het onderzoeken van de mogelijkheid van interne mobiliteit worden manager en medewerker ondersteund door P&O. De manager houdt zijn leidinggevende op de hoogte van de ontwikkelingen. Als blijkt dat tijdens of na het functionerings- en begeleidingstraject het functioneren van de medewerker niet verbetert, dan volgt ontslag.

4.3 Mobiliteitsbevorderende maatregelen

De algemeen directeur wordt door de manager ingelicht zodra sprake is van een situatie waarin eenzijdig ontslag onvermijdelijk lijkt. Rechtspositie toetst of het dossier voldoende basis biedt voor een eenzijdig ontslag door de werkgever. Als dit het geval is, wordt het dossier overgedragen aan de algemeen directeur. De manager van het organisatieonderdeel waarin de medewerker werkzaam is, blijft verantwoordelijk voor het dossier. Op het moment dat het dossier wordt overgedragen aan de algemeen directeur, ontvangt de medewerker een voornemen tot ontslag, ondertekend door de algemeen directeur.

De algemeen directeur kan met de medewerker in overleg treden om te bezien of eenzijdig ontslag door de werkgever voorkomen kan worden door het inzetten van mobiliteitsbevorderende maatregelen. De algemeen directeur kan deze mobiliteitsbevorderende maatregelen toepassen om de gevolgen van ontslag te verzachten, maar het is geen recht van de medewerker om daarvoor in aanmerking te komen.⁹

Voorbeelden die de provincie geeft van mobiliteitsbevorderende maatregelen zijn:

- outplacementfaciliteiten;
- buitengewoon verlof (met behoud van bezoldiging);
- meewerken aan detachingsconstructies;
- headhunting;
- ondersteuning bij het starten van een eigen bedrijf;
- scholing;
- coaching;
- kwijtschelden terugbetalingsverplichting.

⁹ Er dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen mobiliteitsbevorderende maatregelen om de gevolgen van ontslag te verzachten en maatregelen/instrumenten voor mobiliteit/doorstroom van medewerkers binnen de provincie, waarbij het gaat om het bieden van kansen aan medewerkers om zich te ontwikkelen/ te groeien binnen de organisatie.

Het inzetten van mobiliteitsbevorderende maatregelen is in beginsel alleen aan de orde wanneer:

- een ingezet functionerings- en begeleidingstraject niet tot het gewenste resultaat heeft geleid en ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid voor de functie (als bedoeld in artikel B9 onder h van de CAP) in de rede ligt;
- geconstateerd is dat de arbeidsverhouding anderszins is vastgelopen en een ontslag op andere gronden (als bedoeld in artikel B9 onder p van de CAP) in de rede ligt.

In beginsel worden mobiliteitsbevorderende maatregelen niet ingezet wegens ziekte of reorganisatie. Dan gelden bepalingen uit de CAP en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

In de beleidsnotitie 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen' stelt de provincie dat het sluitstuk van de afspraken met de medewerker rond de inzet van mobiliteitsbevorderende maatregelen is dat de medewerker ontslag op eigen verzoek neemt, zodat geen recht op een werkloosheidsuitkering tot stand komt.¹⁰ In de 'kaders beëindigingsregelingen' stelt de provincie dat het inzetten van mobiliteitsbevorderende maatregelen altijd als uitgangspunt heeft dat er gedurende een beperkte periode gelegenheid wordt geboden om gefaciliteerd uit te zien naar een andere betrekking binnen dan wel buiten de organisatie. Uiterlijk na afloop van deze periode volgt *of* herplaatsing in een andere functie *of* ontslag op eigen verzoek. In dit beleidsdocument wordt dus een bredere invulling aan de term mobiliteitsbevorderende maatregelen gegeven.

De kosten verbonden aan mobiliteit voor de disfunctionerende medewerker mogen nooit meer bedragen dan het equivalent van zes bruto maandsalarissen. De keuze voor deze grens wordt door de provincie gemotiveerd vanuit de praktijk. De salarisadministratie berekent het budget. De provincie merkt hierbij uitdrukkelijk op dat 'in deze vorm van mobiliteit *nimmer geld* ter beschikking wordt gesteld, doch *slechts tijd*, benodigd om een oplossing voor een ontstaan personeelsprobleem te realiseren.'

De algemeen directeur wordt geadviseerd door P&O over de mobiliteitsbevorderende maatregelen. Besluitvorming wordt voorbereid door rechtspositie. In de beleidsnotitie 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen' wordt de bevoegdheid tot mobiliteitsbevorderende maatregelen neergelegd bij de algemeen directeur. Ook de mandaatlijst die op 1 september 2009 in werking is getreden¹¹ geeft aan dat het mandaat voor een 'kapstokbepaling buitengewoon verlof', zijnde

¹⁰ Dit is van belang omdat de provincie het volledige risico draagt voor alle toe te kennen ontslaguitkeringen.

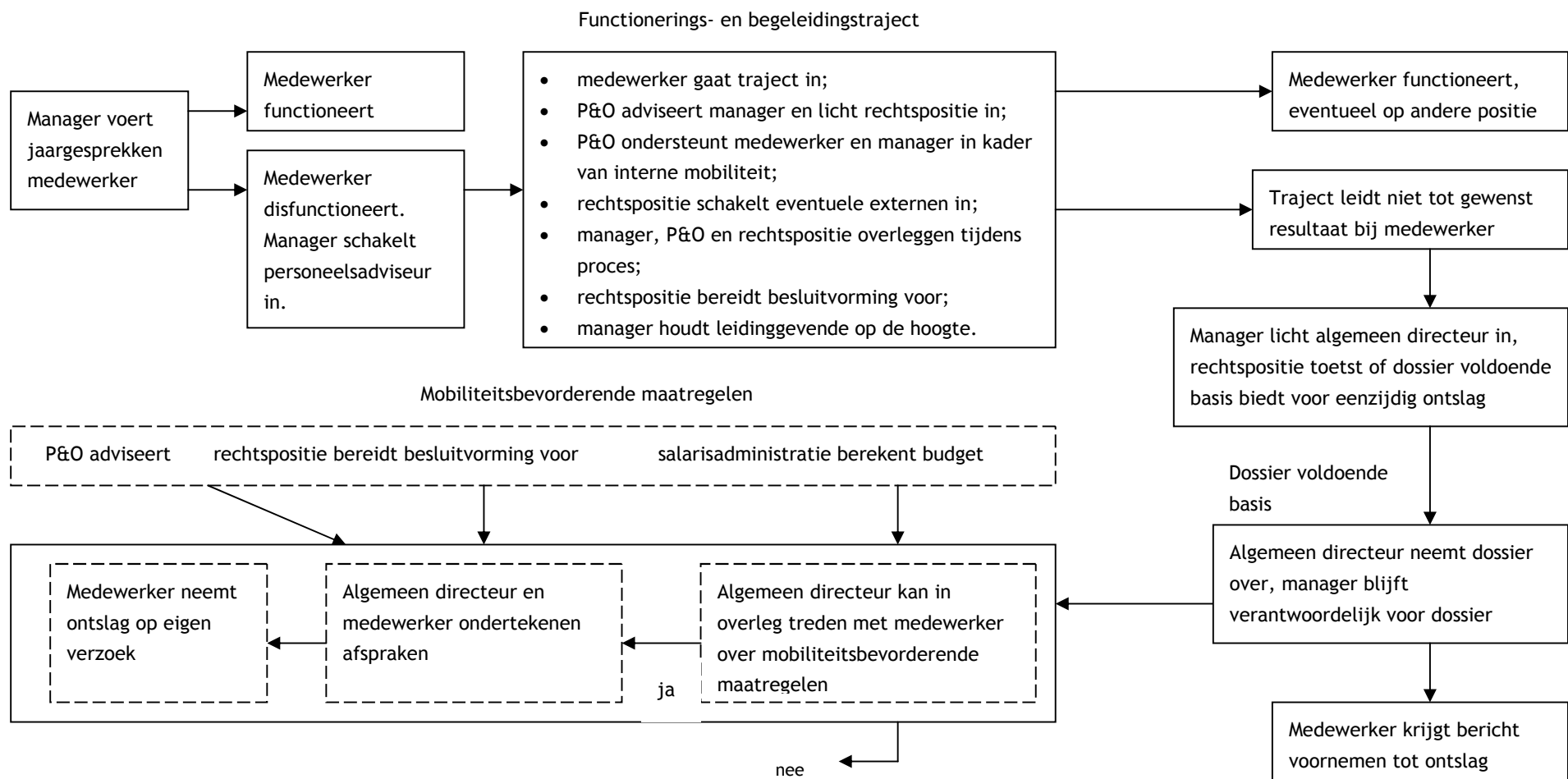
¹¹ Horende bij mandaatbesluit GS van Noord-Brabant van 14 december 2004, gewijzigd bij besluit van 4 april 2006, bij besluit van 21 juli en 29 september 2009.

het verlenen van buitengewoon verlof voor bepaalde of onbepaalde tijd al dan niet met behoud van volle of gedeeltelijke bezoldiging¹², bij de algemeen directeur ligt, indien deze vorm van verlof wordt opgevolgd door een ontslag op eigen verzoek. In dezelfde mandaatlijst staat ook dat aanvullende afspraken bij ontslag op eigen verzoek zijn voorbehouden aan de algemeen directeur. In de 'kaders beëindigingsregelingen' wordt door GS voorgesteld in het geval van mobiliteitsbevorderende maatregelen, waarbij ontslag op verzoek wordt genomen, de directie bevoegd te laten om dergelijke mobiliteitsbevorderende maatregelen overeen te komen. In de latere beleidsnotitie 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen' en de mandaatlijst is het mandaat verschoven van directie naar algemeen directeur.

De afspraken over mobiliteitsbevorderende maatregelen worden schriftelijk vastgelegd en door de medewerker en de algemeen directeur ondertekend. Met de ondertekening neemt de medewerker ontslag op eigen verzoek, zodat geen recht op een werkloosheidsuitkering tot stand komt. Bij het einde van het dienstverband wordt een eindafrekening opgesteld door P&O. De algemeen directeur streeft er naar binnen een maand nadat het dossier aan hem is overgedragen het dossier af te ronden. In het stromenschema op pagina 18 wordt het proces rond mobiliteitsbevorderende maatregelen weergegeven.

Wanneer er sprake is van afronding van het dossier wordt dit aan het hoofd P&O en rechtspositie gemeld. Rechtspositie maakt een aantekening van de afronding van het dossier, bewaart het ontslagbesluit en de gemaakte afspraken en legt dit vast in een afzonderlijk dossier en SAP. De gemaakte afspraken worden gemonitord. Binnen de afdeling P&O zal het nakomen van de gemaakte afspraken ten aanzien van mobiliteitsbevorderende maatregelen worden bewaakt. De kosten van de mobiliteitsbevorderende maatregelen komen voor rekening van de betrokken directie. Per half jaar dient er een rapportage aan GS over gemaakte afspraken en monitoring gestuurd te worden.

¹² CAP, artikel D. 15.



Bron: informatie afgeleid uit de beleidsnotitie 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen' en memo 'interne procedureafspraken bij disfunctionerende medewerker'.

4.4 Drie categorieën minnelijke regelingen

Mocht de pro-actieve houding van de provincie niet het gewenste resultaat hebben (ofwel leiden tot verbetering van het functioneren ofwel het succesvol inzetten van het instrument mobiliteitsbevorderende maatregelen) dan komt de vraag aan de orde hoe dan tot beëindiging van het dienstverband te komen. Een eenzijdig ontslag laten behandelen door de bestuursrechter wordt door de provincie gezien als zeer nadelig, omdat er kosten voortvloeien uit een juridische procedure en uitkeringsrechten in stand blijven, los van de uitkomsten van een rechterlijke procedure.¹³ Een minnelijke regeling wordt daarbij gezien als schadebeperkend instrument. De provincie definieert een minnelijke regeling als 'een complex van wederzijds aanvaarde faciliteiten en verplichtingen gericht op het voorkomen van werkloosheid en de daaraan gekoppelde mogelijke uitkeringslasten voor de provincie aan de ene zijde en voorkoming van inkomensachteruitgang voor de ambtenaar aan de andere zijde.'¹⁴ Bij de bepaling van de onderhandelingspositie benadrukt de provincie dat de kracht en inhoud van het dossier in hoge mate bepalend zijn; hoe beter het dossier des te sterker de onderhandelingspositie van de provincie. Naast de beoordeling van het dossier, besteedt de provincie ook aandacht aan andere aspecten, zoals leeftijd en diensttijd. Deze aspecten zijn van belang voor de berekening van het recht op uitkering. Een criterium dat gehanteerd wordt voordat tot een minnelijke regeling besloten wordt is dan ook dat de kosten voor de te treffen regeling aanzienlijk lager zijn dan de voorziene uitkeringslasten. Ook persoonlijke omstandigheden van de medewerker kunnen een rol spelen, waarbij sprake kan zijn van *coulance*. Een tweede criterium dat gehanteerd wordt voordat tot een minnelijke regeling besloten wordt is dan ook dat sociale en/of medische omstandigheden van de betrokken medewerker een onevenredig grote rol spelen.¹⁵ Een zorgvuldige weging van belangen vindt plaats in een situatie waarin mogelijk gekomen wordt tot een minnelijke regeling op basis van het hierboven beschreven afwegingskader.

De provincie onderscheidt drie categorieën minnelijke regelingen:

1. mobiliteit *inclusief* uitkeringsgaranties of bonussen;
2. afkoop;
3. individueel maatwerk/*coulance*.

Ad 1: Mobiliteit inclusief uitkeringsgaranties of bonussen.

Volgens de provincie is in sommige omstandigheden de beëindiging van een dienstverband onvermijdelijk, maar is ook duidelijk dat dit niet gerealiseerd kan

¹³ In de memorie van antwoord 14/08 D, de dato 25 april 2008, geven GS desgevraagd aan dat een gang naar de rechter zeker niet wordt vermeden als de casus daartoe aanleiding geeft.

¹⁴ Ontwerp-besluit 14/08 B 'kaders beëindigingsregelingen'.

¹⁵ De commissie BM vraagt bij de bespreking van de kaders om een aanscherping van de criteria rond minnelijke regelingen. GS geven in een memorie van antwoord aan dat het moeilijk is heldere criteria aan te geven in welke situaties er geopteerd wordt voor een minnelijke regeling.

worden zonder de garantie van een uitkering. Hoewel uitkeringsrechten in deze categorie minnelijke regeling worden toegekend, richt de provincie de faciliteiten er op deze uitkeringsrechten niet tot uitbetaling te laten komen. Voordat tot een dergelijke regeling wordt besloten zal altijd een weging van het dossier plaats moeten vinden wat moet blijken uit een advies van P&O en de rechtspositie-deskundige. Hierbij wordt aangegeven wat de kansen en risico's in een eenzijdige procedure zijn. Bij het onderhandelen over een regeling geeft de provincie aan dat men op zoek gaat naar gezamenlijke belangen, wat meestal betekent dat het voorkomen of beperken van uitkeringslasten in overeenstemming gebracht moet worden met het voorkomen of beperken van achteruitgang in inkomen. Daarom zet de provincie bij een regeling met uitkeringsrechten in op bemiddeling naar werk. Faciliteiten die geboden kunnen worden, zijn outplacement, headhunting, training, scholing, coaching, aanmoedigingspremie. Naast toe te kennen faciliteiten worden volgens de provincie ook afspraken gemaakt over de verplichtingen en sancties indien van de zijde van de ambtenaar onvoldoende invulling aan de plichten wordt gegeven. Regelingen waarbij naast faciliteiten tot bevordering van mobiliteit tevens uitkeringsrechten moeten worden toegekend, worden altijd ter instemming voorgelegd aan GS.

Ad 2: Afkoop¹⁶

Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat in beginsel géén gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om op verzoek het uitkeringsrecht af te kopen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, pas na een door de algemeen directeur ingewonnen juridisch advies bij P&O, zal een verzoek tot afkoop worden overwogen. De provincie stelt voor om in deze uitzonderlijke gevallen de zogenaamde Biza-norm van 30% bij een eventuele afkoop van bovenwettelijke uitkeringen vast te stellen, zodat uitkeringsrechten in deze omstandigheid kunnen worden afgekocht voor zover zij niet komen boven de totale nominale waarde van 30%. In de 'kaders beëindigingsregelingen' staat beschreven dat wanneer afkoop binnen de norm van 30% blijft, deze afkoopregeling wordt vastgesteld door de algemeen directeur, na verkregen instemming van de gedeputeerde P&O (Middelen), mogelijk in overeenstemming met de portefeuillehouder van de directie waarbinnen de medewerker werkzaam is. Over afkopen boven de norm van 30% zou besluitvorming door GS moeten plaatsvinden. In de uitwerking van de kaders (in de notitie 'interne procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker') wordt het mandaat verschoven naar GS. Beschreven staat dat GS bevoegd zijn tot het nemen van een ontslagbesluit in het geval er in uitzonderlijke omstandigheden aanvullende afspraken rond het einde van een dienstverband worden gemaakt.

¹⁶ De provincie geeft aan dat uitkeringsrechten die wettelijk of bovenwettelijk worden afgekocht strikt genomen niet te bestempelen zijn als een regeling. Gelet op de gevoeligheid en de maatschappelijke impact die een in een keer uitgekeerde uitkering heeft, wordt een eventuele beslissing over afkoop van uitkeringsrechten gezien als (deel van) een te treffen minnelijk regeling.

Ad 3: Individueel maatwerk/coulance¹⁷

Het kan volgens de provincie niet uitgesloten worden dat er situaties voorkomen waarbij mobiliteitsbevorderende maatregelen of afkoop geen optie vormen, maar dat maatwerk moet worden geleverd. In het verleden speelde coulance, bijzondere zorg, of anderszins uitzonderlijke privé omstandigheden hierbij vaak een rol. Ook leeftijd en diensttijd werden hierbij betrokken. De provincie geeft aan dat dit maatwerk zich niet in kaders laat vangen. P&O zal in het geval van maatwerk adviseren, waarbij het dossier zorgvuldig wordt gewogen en een beoordeling plaatsvindt van eerdere casussen waarin in vergelijkbare gevallen mogelijk een regeling is getroffen. Een maatwerkregeling dient altijd ter instemming aan GS voorgelegd te worden.

Door elke minnelijke regeling (uit de drie bovengenoemde categorieën) vooraf ter advisering en toetsing aan P&O voor te leggen, wordt volgens de provincie bewaakt dat voor vergelijkbare gevallen vergelijkbare oplossingen worden gekozen.

Na beëindiging van het dienstverband dient er een adequate en regelmatige controle op verplichtingen plaats te vinden. Bij toekenning van een uitkering is het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in de regel bevoegd en verplicht tot controle. Hieronder vallen ook het melden en opgeven van neveninkomsten. De provincie is zelf bevoegd de overige overeengekomen afspraken te bewaken en controleren. Binnen de afdeling P&O zal het nakomen van de gemaakte afspraken ten aanzien van de overeengekomen beëindigingsregelingen (net als ten aanzien van mobiliteitsbevorderende maatregelen) worden bewaakt. Indien geen uitkering door het UWV wordt verstrekt en de inhoud van een minnelijke regeling aanleiding geeft tot controle op neveninkomsten wordt expliciet opgenomen dat neveninkomsten maandelijks dienen te worden opgegeven. Controle vindt achteraf plaats door overlegging van een afschrift van de aangifte inkomstenbelasting over het betreffende jaar.

Uit deze en de vorige paragraaf blijkt dat de provincie een onderscheid maakt tussen mobiliteitsbevorderende maatregelen en de drie categorieën minnelijke regelingen. De provincie maakt in een reactie op het bovenstaande twee opmerkingen.

Ten eerste benadrukt zij dat de provincie mobiliteitsbevorderende maatregelen ook als een vorm van ontslagregeling ziet. De rekenkamer heeft dit overigens niet uit de beleidsdocumenten kunnen halen.

Ten tweede zou uit de notitie 'interne procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker' blijken dat er slechts twee vormen van ontslagregeling zijn: mobiliteitsbevorderende maatregelen en 'aanvullende afspraken rond het einde van het dienstverband vanwege uitzonderlijke omstandigheden'. De provincie benadrukt

¹⁷ Het begrip 'coulance' wordt door de provincie in algemene zin gehanteerd en heeft geen strikt juridische grondslag.

tegenover de rekenkamer dat in de uitwerking van beleid rond ontslagregelingen het geenszins de bedoeling is geweest (nog) een onderscheid te maken in de eerder beschreven categorieën van minnelijke regelingen. Echter, in haar onderzoek heeft de rekenkamer geen documenten aangetroffen die aantonen dat het op 23 mei 2008 door PS vastgestelde beleidskader (met daarin de beschrijving van de drie categorieën minnelijke regelingen) veranderd is. De rekenkamer ziet dit beleidskader dan ook als vigerend beleid. Dit acht de rekenkamer ook van belang, omdat het beleidsdocument ‘kaders beëindigingsregelingen’ het enige document is waar uitgebreid wordt ingegaan op verschillende vormen van ontslagregelingen die verder gaan dan mobiliteitsbevorderende maatregelen.

In aansluiting op het onderzoek uit 2007 spreekt de rekenkamer van een ontslagregeling indien onverplicht meer is betaald dan waar een medewerker strikt aanspraak op kon maken. Op basis hiervan kunnen volgens de rekenkamer zowel mobiliteitsbevorderende maatregelen als minnelijke regelingen (in welke van de drie categorieën dan ook te plaatsen)/ aanvullende afspraken in uitzonderlijke omstandigheden als ontslagregeling worden aangemerkt.¹⁸

4.5 Informatie-uitwisseling GS-PS

In de ‘kaders beëindigingsregelingen’ staat dat PS in het jaarverslag geïnformeerd zullen worden over minnelijke regelingen. Ook staat beschreven dat PS de bevoegdheid toekomt een nadere rapportage te vragen van bijvoorbeeld de externe accountant.

Bij de bespreking van de kaders in de commissie BM op 25 april 2008 spreken de fracties van SP en GroenLinks de voorkeur uit voor een actieve informatie-verstrekking door het college vooraf bij toepassing van uitzonderingsgevallen. GS geven aan daar, tegen de achtergrond van de in de Provinciewet vastgelegde verantwoordelijkheidsverdeling tussen PS en GS, in algemene zin geen voorstander van te zijn. Wel kunnen GS zich voorstellen dat bij ontslagen die omvangrijke financiële consequenties hebben voor de provincie en/of ontslagen op hoog ambtelijk niveau, tijdig vooraf het Presidium wordt geïnformeerd. Tijdens de PS-vergadering waarin de kaders rond beëindigingsregelingen zijn vastgesteld, is een amendement aangenomen, waarbij, naast de vier uitgangspunten uit de Memorie

¹⁸ Met de term minnelijke regeling(en) wordt in het vervolg van het rapport bedoeld: een regeling die past binnen één van de eerder genoemde categorieën minnelijke regelingen danwel aanvullende afspraken bij uitzonderlijke omstandigheden of afspraken boven de zes-maanden grens. Daarnaast bestaan er mobiliteitsbevorderende maatregelen. Hoewel zowel minnelijke regelingen als mobiliteitsbevorderende maatregelen vormen van ontslagregeling zijn, wordt dit onderscheid soms gemaakt, omdat er een aantal verschillen bestaat in de toepassing van deze regelingen.

van antwoord 14/08D¹⁹, een vijfde uitgangspunt wordt geformuleerd: 'indien het college desalniettemin op grond van uitzonderlijke omstandigheden overweegt gebruik te maken van de bevoegdheid om een verzoek tot afkoop te honoreren, zal het college het Presidium van uw Staten hierover tijdig vooraf informeren. Dit met het oog op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk maatgevoel met betrekking tot te hanteren criteria. Deze werkwijze zal in 2011 worden geëvalueerd.'²⁰

¹⁹ 1) jaarlijkse duidelijke werkafspraken 2) jaarlijkse beoordeling en verslaglegging 3) tijdige maatregelen bij niet functioneren, waarbij een gang naar de rechter niet vermeden wordt om tot onvrijwillig ontslag bij niet functioneren te komen 4) geen afkoopregelingen.

²⁰PS Besluit 14/08 E, de dato 23 mei 2008

5 Ontslagregelingen: praktijk vanaf 2008

In dit hoofdstuk wordt op een aantal manieren onderzocht hoe het beleid, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, wordt uitgevoerd in de praktijk:

- Ten eerste zijn dossiers onderzocht van medewerkers die in de periode 1 juli 2008 tot 1 januari 2010 de dienst hebben verlaten, of waarin is afgesproken dat zij op een bepaalde datum de dienst zullen verlaten. Binnen het dossieronderzoek worden eventuele ontslagregelingen beoordeeld, wordt gekeken naar de kwaliteit van de dossiers en wordt gekeken naar de kwaliteit van het proces rond ontslagen.
- Ten tweede zijn interviews gehouden met betrokkenen waar gevraagd is naar de toepassing van de kaders rond ontslagregelingen in de praktijk (zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen).
- Daarnaast zijn nog een aantal documenten van belang waarin kan worden ingegaan op personeelsbeleid of meer specifiek ontslagregelingen; jaarstukken 2008 en 2009 (inclusief sociale paragraaf), accountantsrapporten en bestuursrapportages. Deze documenten zijn ook in het vorige onderzoek bestudeerd.

In de onderstaande paragrafen wordt uitgebreid ingegaan op de manier waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het vastgelegde beleid. Op basis van bovenstaande bronnen wordt ingegaan op de kwaliteit van het proces/ taken en verantwoordelijkheden, de kwaliteit van dossiers en jaargesprekken, een beoordeling van de getroffen ontslagregelingen en de informatie-uitwisseling tussen GS en PS.

5.1 Kwaliteit proces/taken en verantwoordelijkheden

Beoordeling proces/taken en verantwoordelijkheden in het algemeen

Op basis van de interviews en het dossieronderzoek komt het volgende beeld naar voren hoe in de praktijk het proces verloopt wanneer een medewerker disfunctioneert. Daarbij moet opgemerkt worden dat in de interviews vooral naar het proces waarin men komt tot mobiliteitsbevorderende maatregelen verwezen wordt, omdat minnelijke regelingen zich niet hebben voorgedaan.

Wanneer er sprake is van een disfunctionerende medewerker, is de beoordeling van de medewerker volgens verschillende geïnterviewden duidelijk vastgelegd in voortgangsgesprekken en beoordelingsgesprekken. Als een medewerker niet akkoord gaat met een slechte beoordeling, volgt een gesprek met de directeur. De directeur is over het algemeen op de hoogte wanneer er sprake is van een disfunctionerende medewerker. Deze wordt hierover op verschillende momenten geïnformeerd, zoals in bilaterale gesprekken met de bureauhoofden of tijdens het jaarlijkse managementteam overleg aan de hand van de Prestatie en Potentieel scan.

Het bureauhoofd is verantwoordelijk voor medewerkers die disfunctioneren binnen zijn/haar eenheid. De personeelsadviseur binnen de directie ondersteunt het bureauhoofd en ziet er op toe dat een functionerings- en begeleidingstraject wordt ingezet. In het verbetertraject krijgt de medewerker twee mogelijkheden om de situatie te verbeteren; op dezelfde plek beter functioneren of op een andere plek binnen de organisatie beter functioneren. Als de 2^e beoordeling van de medewerker negatief is, (en daarmee het functionerings- en begeleidingstraject geen goed resultaat oplevert) wordt de interne jurist (rechtspositie) ingeschakeld, waarmee wordt overlegd. Rechtspositie kan eventueel ook al eerder in het traject betrokken worden. Nagegaan wordt of het dossier op orde is. Als dit niet het geval is, moeten zaken toegevoegd worden.

De algemeen directeur wordt ingelicht op het moment dat directie of direct leidinggevende en de betreffende disfunctionerende medewerker tegenover elkaar komen te staan en men 'neigt' naar een regeling. De algemeen directeur wordt daarover ingelicht tijdens overleg met de directeur.

De algemeen directeur is degene die besluit of er sprake kan zijn van een aanbod van mobiliteitsbevorderende maatregelen. Zowel de algemeen directeur, als de medewerker moet instemmen met deze route. Het mandaat bij mobiliteitsbevorderende maatregelen ligt ook bij de algemeen directeur. Een voorstel voor mobiliteitsbevorderende maatregelen wordt aan de algemeen directeur aangereikt vanuit de betreffende directie, opgesteld in samenspraak met de betreffende personeelsadviseur en rechtspositie. Het bureauhoofd blijft als direct leidinggevende verantwoordelijk om een goede oplossing te zoeken en het dossier af te ronden. Een van de geïnterviewden stelt dan ook dat hij zich, als directeur, verantwoordelijk blijft voelen voor het dossier, ook wanneer dit wordt overgenomen door de algemeen directeur.

Het bureauhoofd HRM wordt door de algemeen directeur altijd om advies gevraagd. Ook in dit deel van het proces kan de externe jurist (Capra) worden ingeschakeld voor advies via de algemeen directeur of P&O. Rechtstreekse inschakeling door directies, zoals in 2007 werd gesignaleerd, komt niet meer voor. De externe jurist (in samenspraak met rechtspositie) stelt een inventarisatie van de feiten samen, maakt een risico-analyse en onderzoekt de kosten en baten van een eenzijdig ontslag.²¹ Vervolgens wordt geadviseerd welke maatregelen de provincie eenzijdig kan treffen ten opzichte van de disfunctionerende medewerker. Volgens een van de geïnterviewden komt de gang naar de rechter door de werknemer in verband met een (dreigend) ontslag nog steeds weinig voor, enerzijds omdat het zelden 'zover' komt en anderzijds omdat de organisatie het nog steeds liever wil vermijden.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de dossiers regelmatig wordt gerefereerd aan de nieuwe kaders, waaruit een duidelijk bewustzijn van deze nieuwe kaders blijkt.

²¹ Er wordt vooral gelet of het oordeel over het functioneren voldoende feitelijk is en of voldoende mogelijkheden geboden zijn om tot verbetering te komen.

Ook blijkt in een aantal dossiers sprake te zijn van een duidelijke en uitgebreide verslaglegging van overleg tussen bijvoorbeeld P&O en het bureauhoofd met betrekking tot het proces rond ontslag van een disfunctionerende medewerker.

De gedeputeerde Middelen wordt ingelicht over wat er gebeurt rond een medewerker, voordat er iets besloten wordt rondom een ontslagregeling (dat wil zeggen mobiliteitsbevorderende maatregelen). Als er sprake is van een gevoelig dossier, informeert de algemeen directeur GS, ook als dit niet volgens het beleid noodzakelijk is. Volgens één van de geïnterviewden is in de onderzoeksperiode slechts één casus inzake een ontslagregeling in GS besproken. Afronding van een dossier binnen één maand, nadat het bij de algemeen directeur komt, is mogelijk, omdat het dossier pas op het laatste moment bij de algemeen directeur terecht komt. Op dat moment vindt er een laatste beoordeling plaats en wordt bij akkoord een handtekening onder de regeling gezet.

Uit een voorbeeld van de manier waarop facturen in het financiële systeem worden weggezet, blijkt dat de kosten van mobiliteitsbevorderende maatregelen voor rekening komen van de betreffende directie waar de medewerker werkzaam was.

Tijdens de bespreking van het vorige rapport in PS op 14 december 2007 zegt de gedeputeerde dat uitgewerkt moet worden hoe ex-werknemers met een ontslagregeling gecontroleerd dienen te worden op onder andere neveninkomsten. In de memo 'interne procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker' staat dat afspraken gemonitord worden. Bij navraag geeft de provincie aan op welke manier monitoring plaatsvindt:

- de controle of daadwerkelijk (door de provincie) uitvoering wordt gegeven aan de afspraken;
- het in de gaten houden wanneer een medewerker daadwerkelijk uit dienst treedt;
- nagaan of er een terugbetalingsverplichting geldt;
- het opstellen van een eindafrekening.

Daarnaast zou volgens de 'interne procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker' er elk half jaar een rapportage naar GS gestuurd worden over gemaakte afspraken en monitoring van mobiliteitsbevorderende maatregelen en minnelijke regelingen. Dit is niet op deze wijze gebeurd. De provincie geeft desgevraagd aan dat een dergelijke rapportage in de eerste periode na het vorige onderzoek van de rekenkamer niet zinvol was, omdat er heel 2008 geen afspraken met medewerkers zijn gemaakt. Op het moment dat wel afspraken met medewerkers zijn gemaakt, zijn GS op een andere manier geïnformeerd. De rekenkamer heeft geconstateerd dat er in 2008 wel afspraken rond mobiliteitsbevorderende maatregelen zijn gemaakt met medewerkers.

Kader van maximaal zes maanden

In meerdere beleidsdocumenten²² is opgenomen dat mobiliteitsbevorderende maatregelen maximaal het equivalent van zes maandsalarissen mogen bedragen. Gevraagd naar de definitie van deze zogenaamde zes-maanden regel, blijkt het voor de geïnterviewden duidelijk dat dit een combinatie van verschillende maatregelen kan zijn (saldering). Daarbij wordt opgemerkt dat het equivalent van zes maanden in de meeste gevallen niet wordt gehaald, het is vaak minder. Uit de interviews blijkt echter ook dat het niet voor iedereen duidelijk is waar het idee van zes maanden vandaan komt, waarom men gekozen heeft voor de grens bij zes maanden (en niet hoger of lager). Een geïnterviewde stelt dat de regel bepaald is op basis van de eisen en wensen van PS. Het is een vorm van goed werkgeverschap. Een ander geeft aan dat het idee is voorgesteld in het eerdere rapport van de rekenkamer.²³ Bij verdere navraag geeft de provincie aan dat men op basis van eigen dossieronderzoek tot de conclusie kwam dat in veruit de meeste gevallen de kosten voor mobiliteitsbevorderende maatregelen niet hoger waren dan zes bruto maandsalarissen. Op basis van deze conclusie, heeft de provincie besloten dit als maximum aan te houden.

Bij navraag over een aantal onderzochte dossiers²⁴, wordt aangegeven dat de mobiliteitsbevorderende maatregelen (met de zes-maanden regel) ook worden toegepast in situaties waarin geen sprake is van disfunctioneren of verstoorde arbeidsverhoudingen. De dossiers die zijn besproken met de geïnterviewde, betroffen een medewerker die langdurig ziek was, een medewerker die 'niet helemaal op de plaats zit'²⁵ en een medewerker waarvan de functie mogelijk in de toekomst komt te vervallen (mogelijke reorganisatie). Niet alle geïnterviewden zijn het eens met het breder toepassen van de zes-maanden regel. Men vindt de zes-maanden regel sober, maar voldoende voor een disfunctionerende medewerker. Echter, wanneer andere gronden van toepassing zijn zou de provincie volgens sommigen verder moeten gaan. Dit speelt ook bij de toekomstige reorganisatie. Sommigen willen de regel van maximaal zes maanden ook in deze situatie toepassen, anderen niet. Een van de geïnterviewden stelt: 'De argumenten die gebruikt worden voor de zes-maanden regel bij disfunctioneren van een medewerker, zijn niet van toepassing in de situatie van de reorganisatie. Daarom moet je deze regel ook niet gebruiken'.

Er wordt erkend dat er druk vanuit de organisatie wordt uitgeoefend om bij de aanstaande reorganisatie de regel ruimer te formuleren. Aangegeven wordt dat de strakheid van het kader zowel de sterke als de zwakke kant is. Van de zes-maanden regel gaat een zekere kracht uit, iedereen kent de norm en het helpt in de

²² Onder andere 'kaders beëindigingsregelingen', 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen' en 'interne procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker'.

²³ De zes-maanden regel wordt in het vorige onderzoek van de rekenkamer niet genoemd.

²⁴ In paragraaf 5.3 wordt uitgebreid ingegaan op het dossieronderzoek.

²⁵ Waarbij deze persoon mogelijk zou kunnen 'afglijden' naar disfunctioneren.

onderhandelingen. Echter, de zwakte is dat de kaders rigide zijn, waardoor maatwerk wordt belemmerd en het proces daardoor soms langer duurt.

Wat betreft de minnelijke regelingen, is in interviews aangegeven dat onder de huidige algemeen directeur na publicatie van het eerdere onderzoek van de rekenkamer, het zeer onwenselijk werd geacht een dergelijke regeling te treffen. De druk om geen regelingen boven zes maanden aan te gaan was en is nog steeds groot.

Rol P&O

Volgens de geïnterviewden is er duidelijk sprake van een versterking van de positie van P&O. Er wordt daarbij een aantal elementen genoemd. De eerste versterking betreft de positie van het nieuwe bureauhoofd HRM. In verschillende gesprekken is aangegeven dat het nieuwe hoofd een verbindende schakel is, dat zij onomstreden is en gezag en draagvlak heeft. Gevraagd naar het wel of niet nodig achten van het officieel vastleggen van bepaalde taken, geeft het bureauhoofd zelf aan dat een positie verworven wordt op basis van het geleverde werk en niet omdat dit officieel is vastgelegd.

Ten tweede is, zo wordt aangegeven, de positie van personeelsadviseurs binnen de directies versterkt. Er is volgens de geïnterviewden sprake van versterking van de personeelsadviseurs in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin. Er zijn, zo wordt gesteld, nieuwe goede personeelsadviseurs aangenomen, waardoor de grote directies momenteel twee personeelsadviseurs hebben.²⁶ In één van de gesprekken wordt het voorbeeld gegeven dat men op dit moment beschikking heeft over 2 fte personeelsadviseurs op een bestand van 331 fte. Eerder was dit 0,6 fte op 400 fte. In veel gevallen geven de geïnterviewden aan dat de positie van de personeelsadviseur binnen de directie goed is. Directeuren erkennen de positie van P&O en de adviseurs krijgen de ruimte binnen de directies. Een van de geïnterviewden geeft aan dat mede als gevolg van het eerdere rekenkameronderzoek, de managers gevoeliger zijn geworden voor de personeelsadviezen. Een ander geeft aan dat hij de personeelsadviseur ziet als een soort ‘gedeconcentreerde’ medewerker, die zeer dicht bij de afdeling staat. De personeelsadviseur staat dicht bij het management, wordt toegevoegd aan het team rond een disfunctionerende medewerker. Daarnaast, zo wordt aangegeven, is er goed overleg tussen de personeelsadviseurs van de verschillende directies. Af en toe is er overleg tussen de personeelsadviseurs, de directeuren en het bureauhoofd HRM over de manier waarop de zaken lopen. Er wordt ook goed toezicht gehouden op een gelijke behandeling over de eenheden heen.

Ten derde wordt opgemerkt dat er sprake is van een verbetering van het inzetten van rechtspositie. Rechtspositie is uitgebreid. Rechtspositioneel advies en Capra worden eerder en vaker ingezet en zorgen ervoor dat dossiers stand houden.

²⁶ Alleen de kleinere directie Sociale en Culturele Ontwikkeling (SCO) heeft één personeelsadviseur.

Op basis van het voorgaande constateert de rekenkamer:

- Over het algemeen zijn de taken en verantwoordelijkheden ingevuld, zoals beschreven is in het beleid. Uit de interviews blijkt de rol van P&O, rechtspositie, de algemeen directeur en het bureauhoofd duidelijk te zijn.
- De zes-maanden regel bij mobiliteitsbevorderende maatregelen is bekend, hoewel voor het merendeel van de geïnterviewden niet bekend is waar deze regel vandaan komt.
- Op het moment dat er sprake is van een gevoelig dossier worden GS geïnformeerd, ook al is dat strikt genomen volgens het vastgestelde beleid niet noodzakelijk. GS worden echter niet geïnformeerd door middel van halfjaarlijkse rapportages, zoals in beleid is vastgelegd.
- De externe jurist wordt regelmatig ingeschakeld, hoewel dit niet als verplichting is vastgelegd in de beleidsdocumenten.
- De kaders voor mobiliteitsbevorderende maatregelen worden in de praktijk breder toegepast dan in het beleid omschreven staat; zij worden niet alleen toegepast bij disfunctioneren of verstoorde arbeidsverhoudingen, wat in beginsel het idee is, maar ook bijvoorbeeld in geval van ziekte.
- De positie van P&O, zowel het hoofd P&O als de personeelsadviseurs binnen de directies, is sterk verbeterd.
- Er bestaat bij de provincie geen behoefte om de positie van P&O verder te formaliseren.

5.2 Kwaliteit dossiers en jaargesprekken

In deze paragraaf wordt beschreven of de kwaliteit van de dossiers verbeterd is. Informatie uit deze paragraaf is gebaseerd op dossieronderzoek en interviews.

In de interviews is gevraagd naar (de verbetering van) de kwaliteit van de personeelsdossiers. In de meeste gesprekken wordt benadrukt dat goede dossiervorming belangrijk is. 'Met een gebrekkig dossier loop je kans dat het proces langer duurt.' De kracht van het dossier is mede bepalend voor de adviezen die rechtspositie en de externe jurist (Capra) geven omtrent de mogelijkheden tot een eenzijdig ontslag.

Volgens velen is er sprake van een duidelijke verbetering van de jaargesprekken. Zo is volgens één van de geïnterviewden iets meer dan 90% van de jaargesprekken in 2009 daadwerkelijk gevoerd. Volgens een ander loopt de cyclus van jaargesprekken goed. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de onderzochte dossiers van medewerkers die op eigen verzoek de provincie in 2009 hebben verlaten, in alle gevallen verslagen van jaargesprekken zijn aangetroffen.

Capra heeft in 2008-2009 verschillende opleidingstrajecten verzorgd inzake het beoordelen van medewerkers vanuit een juridisch perspectief. Voor alle managers was er een opleiding van een dagdeel. Voor de personeelsadviseur en rechtspositie was er een opleiding van meerdere dagen. Daarnaast was er voor de medewerkers van rechtspositie nog een specifieke training.

Een van de geïnterviewden geeft wel aan dat men alert moet blijven dat het belang van goede jaargesprekken niet 'wegzakt'. Een ander stelt dat een verdere verbetering van de kwaliteit van de beoordelingsgesprekken nog een punt van aandacht is. Deze noodzaak tot alertheid blijkt ook uit één van de dossiers die de rekenkamer beoordeeld heeft. Bij navraag over het dossier gaf een geïnterviewde aan dat er sprake was van onvoldoende dossiervorming, waardoor misschien meer is weggegeven dan bij goede dossiervorming noodzakelijk zou zijn geweest.²⁷ In POP (persoonlijk ontwikkelingsplan) gesprekken kan de directeur het bureauhoofd aanspreken op de jaargesprekken.

De personeelsadviseurs zien toe op een goede dossieropbouw. Volgens een geïnterviewde is P&O momenteel bezig met een kwaliteitsslag wat betreft de invulling en verslaglegging van planningsgesprekken. Deze gegevens worden in het managementteam teruggekoppeld. In een aantal interviews wordt aangegeven dat men niet bekend is met een eventuele externe steekproef wat betreft de kwaliteit van de dossiers. Een van de geïnterviewden vraagt zich af of dit zinvol is, omdat niet het gevoel bestaat dat er officiële stukken in de dossiers missen. Bij navraag geeft de provincie aan dat PriceWaterhouseCoopers in 2008 een onderzoek naar het provinciaal systeem van functiewaardering, beoordelen en belonen heeft uitgevoerd. Een dossieronderzoek was deel van dit onderzoek.²⁸

Uit de dossierstudie blijkt dat de afwikkeling van de ontslagen in vrijwel alle dossiers goed terug te vinden is. De GS-besluiten tot ontslag en de ontslagbrief aan de werknemer zijn aanwezig in het dossier en de ontslaggrond is hierin opgenomen. Indien sprake is van een ontslagregeling, is deze, volgens de rekenkamer, redelijk onderbouwd en navolgbaar. Wanneer een werknemer op eigen verzoek ontslag neemt, is de brief van de werknemer in vrijwel alle gevallen aanwezig. De algemene indruk die de rekenkamer krijgt uit de dossierstudie is dat de dossiers de laatste jaren vollediger zijn geworden. Deze positieve trend begon zich af te tekenen vanaf begin 2007, zoals in het vorige rapport van de rekenkamer ook is opgemerkt, en heeft zich doorgezet. Verslagen van jaargesprekken zijn frequenter aanwezig en bieden meer uitgebreide informatie over het functioneren van medewerkers. De kwaliteit van de verslagen van de jaargesprekken ontwikkelt zich in positieve zin.

²⁷ Dit dossier lag volledig, vanaf het besluit tot aanstelling tot en met vertrek uit de organisatie, binnen de onderzoeksperiode.

²⁸ 'Evaluatieonderzoek provinciaal systeem van functiewaardering, beoordelen en belonen.' 31 oktober 2008. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het resultaat van het evaluatieonderzoek, dat onder alle provincies in Nederland is uitgevoerd, is tweeledig: er is een algemene eindrapportage en voor elke provincie is er een provincierapportage.

De rekenkamer heeft in enkele dossiers vanaf 2009 een (nieuw) gestandaardiseerd format aangetroffen voor de jaargesprekken. In dit format worden de verslagen van het planningsgesprek, voortgangsgesprek en evaluatie/beoordelingsgesprek per jaar gecombineerd.

Met deze systematiek is de ontwikkeling en voortgang van medewerkers naar het oordeel van de rekenkamer logisch opgebouwd en navolgbaar.

Op basis van het voorgaande constateert de rekenkamer:

- de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het beoordelen van medewerkers en de vastlegging daarvan in dossiers;
- ook uit de dossierstudie blijkt dat er een verbetering van dossieropbouw heeft plaatsgevonden.

5.3 Beoordeling getroffen ontslagregelingen²⁹

In deze paragraaf wordt op basis van dossieronderzoek een oordeel gegeven over de ontslagregelingen die getroffen zijn in de onderzoeksperiode. Ook zal in een aantal gevallen een vergelijking met de resultaten uit het onderzoek uit 2007 gemaakt worden.

De rekenkamer heeft daarvoor als eerste stap een overzicht gevraagd van alle provinciale medewerkers die de dienst verlaten hebben in de periode 1 juli 2008 tot 1 januari 2010 of met wie in die periode is overeengekomen dat zij op een afgesproken datum de dienst zullen verlaten. In deze periode zijn 167 medewerkers uit dienst gegaan. Daarnaast zijn met twee medewerkers afspraken gemaakt dat zij in de periode na 1 januari 2010 de dienst zullen verlaten. Dit maakt een totaal van 169 medewerkers. Na bestudering van de dossiers werden de personeelsdossiers van 9 stagiaires terzijde gelegd, waarna 160 dossiers overbleven.

De volgende tabel laat de 160 ontslagen zien, gerangschikt naar groep van salarisschalen. De rekenkamer heeft daarbij dezelfde indeling van salarisschalen gehanteerd als bij het oorspronkelijke onderzoek in 2007 (met als onderzoeksperiode 1997-2007):

- Laag tot en met schaal 8
- Midden schaal 9 tot en met 13
- Hoog schaal 14 en hoger

²⁹ Bij de bestudering van de dossiers en de beoordeling van de regelingen is geprobeerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de onderzoeks aanpak van het rapport uit 2007, zodat ook vergelijkingen mogelijk zijn.

Salarisschaal	Aantallen onderzoek uit 2007	Aantallen huidige onderzoek
Laag	304 (34%)	63 (39%)
Midden	520 (59%)	95 (59%)
Hoog	61 (7%)	2 (1%)
Totaal	885	160

Tabel Aantallen medewerkers uit dienst, gerangschikt naar salarisschaal

Onderstaande tabel toont de verschillende ontslaggronden die van toepassing waren op de medewerkers die de dienst in de onderzoeksperiode verlieten.

Het gaat om de volgende ontslaggronden³⁰:

- A Ontslag op eigen verzoek
- B/C Ontslag wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (B), dan wel met het oog op een FPU-uitkering (C)
- D Ontslag wegens reorganisatie
- E Ontslag wegens ziekte
- F Beëindiging arbeidsovereenkomst van rechtswege, na beëindiging periode van aanstelling
- G Beëindiging arbeidsovereenkomst door overlijden van de medewerker
- H Ontslag op overige gronden

Ontslaggrond	Aantal uit eerdere onderzoek (periode 1997-2007)	Aantal (periode 1 juli 2008-1 januari 2010)
A	437 (49%)	86 (54%)
B/C	265 (30%)	9 (6%)
D	3 (0%)	37 (23%)
E	27 (3%)	6 (4%)
F	97 (11%)	16 (10%)
H ³¹	56 (6%)	6 (4%)
Totaal	885	160

Tabel Aantallen medewerkers uit dienst, uitgesplitst naar ontslaggrond

³⁰ De ontslaggronden, gebaseerd op de CAP, zijn enigszins anders gegroepeerd dan in het rapport uit 2007.

³¹ In het vorige onderzoek was categorie G (beëindiging arbeidsovereenkomst door overlijden medewerker) geen aparte ontslaggrond, maar viel deze onder P 'andere gronden'. Omdat voor 2007 niet te achterhalen is hoeveel arbeidsovereenkomsten door overlijden zijn beëindigd, is deze ontslaggrond G voor deze tabel gegroepeerd onder ontslaggrond H 'andere gronden'. De ontslaggronden H t/m P uit het vorige onderzoek zijn ook onder H 'ontslag op overige gronden' gegroepeerd.

Uit de tabel wordt duidelijk dat er in de huidige onderzoeksperiode in meer dan de helft van de gevallen sprake is van ontslag op eigen verzoek. Vervolgens valt in de huidige onderzoeksperiode het grote aantal ontslagen wegens reorganisatie op. Deze cijfers hebben betrekking op de overdracht op 1 januari 2010 van de muskus- en beverrattenbestrijding van de provincie Noord-Brabant naar het Waterschap Brabantse Delta en Waterschap Rivierenland. Deze twee ontslaggronden, ontslag op eigen verzoek en reorganisatie, vormen ruim driekwart van alle ontslagen in de onderzoeksperiode.

In het vorige onderzoek vormden de ontslaggronden 'eigen verzoek' en 'ontslag wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd' en 'VUT/FLO/FPU' bijna 80% van alle ontslagen. De ontslaggrond pensioen/FPU is veel lager voor de huidige onderzoeksperiode, omdat de FPU-regeling beëindigd is.

De volgende tabel bevat de aantallen ontslagen uitgesplitst naar gehanteerde ontslaggrond en groep van salarisschalen:

Ontslaggrond	Laag	Midden	Hoog	Totaal
A	14	70	2	86
B/C	7	2	-	9
D	36	1	-	37
E	1	5	-	6
F	3	13	-	16
G	1	4	-	5
H	1	-	-	1
Totaal	63	95	2	160

Tabel Aantallen ontslagen, uitgesplitst naar ontslaggrond en groep van salarisschalen

De ontslagen vanwege reorganisatie bevinden zich bijna volledig in de lage salarisschalen. Dit zijn, zoals eerder gemeld, de medewerkers van de muskus- en beverrattenbestrijding. In de middenschaal is duidelijk te zien dat 'ontslag op eigen verzoek' het meest voorkomt, gevolgd door beëindiging van rechtswege. De twee ontslagen in de hoge salarisschaal zijn beide ontslagen op eigen verzoek.

Voor het onderzoek zijn alle 160 dossiers bekeken. De dossiers waaruit duidelijk bleek of het vermoeden bestond dat er een ontslagregeling getroffen was, zijn apart gelegd om verder te bestuderen. Van een ontslagregeling is volgens de rekenkamer sprake indien onverplicht meer is betaald dan waar de medewerker strikt aanspraak op kon maken.

Op basis van de reorganisatie van de muskus- en beverrattenbestrijding zijn 37 personen overgegaan naar de waterschappen en is er voor hen ontslag verleend op 31 december 2009. In het kader van deze reorganisatie is er een sociaal statuut

opgesteld.³² Hierin zijn verschillende arbeidsvoorwaardelijke regelingen opgenomen. Uit bestudering van de 37 dossiers blijkt dat de ontslagen (bijna) altijd op dezelfde manier, met dezelfde arbeidsvoorwaardelijke regelingen, zijn afgewikkeld.³³ Omdat de arbeidsvoorwaardelijke regelingen geen individuele afspraken zijn, worden de 37 dossiers niet meegenomen in de beoordeling van vastgelegde (individuele) ontslagregelingen. In één van de 37 dossiers is er naast deze arbeidsvoorwaardelijke regelingen een maatwerkafpraak gemaakt, dit dossier is wel meegenomen in de beoordeling.

De dossiers die mogelijk of zeker een ontslagregeling bevatten zijn vervolgens besproken met meerdere personen van de rekenkamer. Een aantal dossiers zijn bekeken door een jurist.

Na bestudering van de 160 dossiers, trof de rekenkamer 14 dossiers aan waarin afspraken waren gemaakt over een getroffen ontslagregeling. De rekenkamer heeft de 14 dossiers in drie categorieën ondergebracht.

1. ACCEPTABEL

De ontslagregeling bevat een voor de rekenkamer aanvaardbare uitkomst van de belangenafweging als bedoeld in artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht:

- *Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.*
- *De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*

In haar onderzoek heeft de rekenkamer betalingen die voortkomen uit goed werkgeverschap (sociaal geïndiceerd maatwerk) als acceptabel beoordeeld.³⁴

³² Sociaal statuut. Overdracht muskus- en beverrattenbestrijding van Provincie Noord-Brabant naar Waterschap Brabantse Delta en Waterschap Rivierenland.

³³ De volgende arbeidsvoorwaardelijke regelingen zijn voornamelijk terug te vinden in de contractbeëindiging van de muskus- en beverrattenbestrijders:

- Overname van de nog resterende verlofuren door het waterschap, met een maximum van 96 uur. Overige uren worden door de provincie uitbetaald.
- Een vergoeding van maximaal € 85 voor het behalen van een bij het Waterschap Brabantse Delta verplichte jachtakte.
- Een dienstkilometervergoeding (nadeelcompensatie) van maximaal € 700, berekend op 2 jaar. Een enkele keer komt de volgende arbeidsvoorwaardelijke regeling voor:

³⁴ 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 hierboven genoemde norm geldt voor de beoordeling van de minnelijke regelingen. Voor de mobiliteitsbevorderende maatregelen heeft de provincie zelf de norm gesteld dat deze het equivalent van zes maandsalarissen niet mogen overtreffen. Als een mobiliteitsbevorderende maatregel niet boven het equivalent van zes maandsalarissen uitkomt, beoordeelt de rekenkamer deze als acceptabel.

2. OPMERKING

- Dossiers waarbij een betaling³⁵ is geschied op basis van een ambtenaarrechtelijk niet (geheel) juist toegepaste regelgeving, maar naar het oordeel van de rekenkamer overigens wel een aanvaardbare uitkomst behelst van de belangenafweging als bedoeld in artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.
- Dossiers waarbij een betaling is geschied die niet (geheel) voldoet aan de door de provincie opgestelde kaders, maar naar het oordeel van de rekenkamer wel een aanvaardbare uitkomst behelst.

3. BEDENKING

- Dossiers waarvan de betaling naar het oordeel van de rekenkamer disproportioneel³⁶ is. Mogelijk in combinatie met een betaling die is geschied op basis van een ambtenaarrechtelijk niet (geheel) juist toegepaste regelgeving.
- Dossiers waarbij een betaling is geschied die niet voldoet aan de door de provincie opgestelde kaders en die naar het oordeel van de rekenkamer een onaanvaardbare uitkomst behelst.

Tijdens het onderzoek is de rekenkamer de volgende vormen van ontslagregelingen tegen gekomen:

- kwijtschelden van kosten van een opleiding die eigenlijk terug betaald hadden moeten worden;
- betalen van een opleiding na ontslag;
- verlof met behoud van bezoldiging;
- betalen van een outplacementtraject;
- vergoeden van proceskosten;
- betalen van kosten voor psychologische hulp;
- vergoeding reiskosten.

De verdeling van de 14 dossiers³⁷ over de hierboven omschreven categorieën - acceptabel, opmerking of bedenking - is als volgt:

³⁵ Een betaling wordt in dit onderzoek opgevat als het totaal aan gekapitaliseerde rechten en betalingen.

³⁶ Er is naar de mening van de rekenkamer sprake van disproportionaliteit indien na zorgvuldige weging de getroffen regeling niet in een redelijke verhouding bleek te staan tot de feiten zoals in het dossier aangetroffen. Bij de weging van de getroffen regelingen is rekening gehouden met o.a. dienstjaren, leeftijd, omstandigheden, mogelijk opgebouwde Werkeloosheidswet rechten (ww-rechten).

³⁷ Van deze 14 regelingen, noemt de provincie er zeven mobiliteitsbevorderende maatregelen, twee noemt men minnelijke regeling en van vijf regelingen is dit niet helemaal duidelijk.

Oordeel	Aantal dossiers
Acceptabel	12
Opmerking	2
Bedenking	0
Totaal	14

Tabel Beoordeling dossiers

Uit de tabel blijkt dat de rekenkamer bijna alle dossiers met een ontslagregeling het oordeel acceptabel geeft. Bij twee ontslagregelingen heeft de rekenkamer het oordeel opmerking. In het eerste dossier met een regeling waar de rekenkamer een opmerking bij plaatst, overschrijdt de provincie de maximaal zes-maanden regel met ongeveer 1 maand. De medewerker kreeg zes maanden verlof met behoud van bezoldiging plus het kwijtschelden van de kosten van een opleiding. De opleiding werd verplicht genoemd, zodat deze niet terugbetaald hoefde te worden. Uit het dossier bleek echter duidelijk dat de opleiding gevolgd werd in het kader van het starten van een eigen onderneming. In dit geval was er geen sprake van disfunctioneren van de medewerker, maar vanuit organisatorisch belang - om afglijden te voorkomen - is gekeken naar de manier waarop de organisatie de medewerker kon faciliteren in de mogelijkheid om voor zichzelf te beginnen. Daarnaast is er sprake van bijzondere omstandigheden vanwege een eerdere lange periode van ziekte. Gezien de situatie van de medewerker acht de rekenkamer deze regeling toch aanvaardbaar.

In het tweede dossier met een regeling waar de rekenkamer een opmerking bij plaatst, werd een regeling getroffen met een disfunctionerende medewerker met een aanstelling op proef. De medewerker kreeg een verlenging van het contract met drie maanden en werd gedurende acht maanden gedetacheerd (vijf maanden gedurende de periode van de proefaanstelling plus de drie maanden verlenging), waarbij de inhuurder aan de provincie geen vergoeding verschuldigd was. Nadat de aanstelling van rechtswege beëindigd werd, hield deze medewerker recht op een WW-uitkering. In dit geval is er sprake van een regeling *met behoud van* uitkeringsrechten. Dit gaat buiten de kaders van mobiliteitsbevorderende maatregelen. Omdat de kosten van de ontslagregeling uiteindelijk relatief laag zijn, acht de rekenkamer deze regeling toch aanvaardbaar.

Er zijn geen dossiers gevonden waar de rekenkamer het oordeel bedenking aan geeft. Dit is een groot verschil met de uitkomst van het onderzoek uit 2007 waar ruim 30% van de getroffen ontslagregelingen een bedenking kreeg (zie tabel volgende pagina voor een vergelijking met de beoordeling uit het rapport uit 2007). Waar in het onderzoek uit 2007 56% van de ontslagregelingen acceptabel was, is in het huidige onderzoek 86% van de regelingen acceptabel.

	Oordeel 2007	Oordeel 2010
onderzochte dossiers	885	160
dossiers met ontslagregeling	91 (10%)	14 (9%)
oordeel acceptabel	51 (56%)	12 (86%)
oordeel opmerking	8 (9%)	2 (14%)
oordeel bedenking	32 (35%)	0 (0%)

Tabel Beoordeling dossiers in 2007 en 2010

De onderstaande tabel geeft de 14 ontslagregelingen op basis van ontslaggrond weer. Hieruit blijkt dat het grootste deel (bijna 80%) van de regelingen ‘ontslag op eigen verzoek’ als ontslaggrond heeft. Twee regelingen hebben als ontslaggrond ‘ontslag wegens ziekte’. Voor beide gevallen geldt dat toestemming aan GS gevraagd is om de zes-maanden regel anders in te zetten dan voor mobiliteitsbevorderende maatregelen. Zo worden kosten voor rechtsbijstand vergoed en een vergoeding voor psychologische hulp gegeven. Een regeling is opgesteld bij beëindiging arbeidsovereenkomst van rechtswege/na beëindiging periode van aanstelling. Uit de dossierstudie blijkt ook dat in zes van de veertien dossiers niet direct sprake is van disfunctioneren of verstoorde arbeidsverhoudingen.

Ontslaggrond	Aantal 2010
A	11
B/C	-
D	-
E	2
F	1
G	-
H	-
Totaal	14

Tabel Dossiers met ontslagregelingen naar ontslaggrond

Op basis van het voorgaande constateert de rekenkamer:

- het aandeel ontslagregelingen ten opzichte van het aantal ontslagen is licht gedaald;
- het percentage ontslagregelingen dat acceptabel is, is hoog;
- er is geen enkele ontslagregeling aangetroffen met een bedenking;
- er is sprake van een duidelijke vooruitgang ten opzichte van het vorige onderzoek;
- het merendeel van de ontslagregelingen is getroffen bij ontslag op eigen verzoek;
- de mobiliteitsbevorderende maatregelen worden niet alleen bij disfunctioneren of verstoorde arbeidsverhoudingen toegepast en de afgesproken maatregelen

zijn niet alleen ter bevordering van de mobiliteit (bijvoorbeeld vergoeding van psychologische kosten).

5.4 Informatie-uitwisseling GS-PS

In deze paragraaf wordt ingegaan op de informatie-uitwisseling vanuit GS naar PS. Deze paragraaf wordt behandeld aan de hand van verschillende documenten die in PS zijn geagendeerd. Vergelijkbare documenten zijn in het vorige onderzoek ook onderzocht:

- jaarstukken 2008 en 2009 inclusief sociale paragraaf ³⁸
- bestuursrapportages: 2008-1, 2008-2, 2009-1 en 2009-2;
- accountantverslag (bij de jaarstukken) 2008 en 2009.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de informatie uit de interviews.

Jaarstukken (2008-2009)

In de jaarstukken 2008 en 2009 is een overzicht opgenomen van het aantal ontslagen in het jaar, naar salarisschaal en ontslaggrond. Het overzicht wordt in de twee jaarstukken op dezelfde manier weergegeven.

Als voorbeeld wordt de tabel uit de jaarstukken 2008 weergegeven.

Salarisschaal	Ontslaggrond					Eindtotaal
	Einde arbeidsovereenkomst	Einde tijdelijke aanstelling	Ontslag door werkgever	Ontslag op eigen verzoek	Ouderdomspensioen	
03				1	1	2
05				1		1
06				7		7
07		2		6		8
08				2		2
09	1			5		6
10			1	17		18
11		1		24		25
12		1	1	13		15
13				5		5
14				1		1
16				3		3
NVT (leerwerk-banen)	2	1		1		4
Eindtotaal	3	5	2	86	1	97

Tabel Aantal ontslagen naar salarisschaal en ontslaggrond, uit jaarstukken 2008

³⁸ In het vorige onderzoek was er nog sprake van een apart sociaal jaarverslag. Dit is niet het geval voor de huidige onderzoeksperiode. In plaats daarvan is een sociale paragraaf toegevoegd in de jaarstukken.

Een van de geïnterviewden stelt dat de tabel een enigszins vertekend beeld geeft, omdat ontslag op eigen verzoek soms ontslag met een regeling is. Op deze manier is niet duidelijk op te maken hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van een regeling. De geïnterviewde suggereerde een kolom 'ontslag op eigen verzoek' en een kolom 'ontslag op eigen verzoek met een nadere overeenkomst als onderdeel van een regeling'.

In de jaarstukken 2008 wordt daarnaast in een tabel 'personeelsstatistiek' beschreven hoeveel regelingen er in 2007 (6) en 2008 (0) getroffen zijn. Hier gaat het om minnelijke regelingen. De getroffen mobiliteitsbevorderende maatregelen worden niet in de personeelsstatistiek weergegeven. In de jaarstukken 2009 wordt de tabel personeelsstatistiek niet weergegeven.

Ook wordt in de jaarstukken 2008 en 2009 een financiële verantwoording gegeven van salariskosten en betalingen voor huidig en voormalig personeel. Er wordt door de provincie bij beide tabellen geen uitleg gegeven.

(bedragen x € 1000)	Actief personeel	Inactief personeel	Voormalig personeel	Totaal
Werkelijke salarisbetalingen	88.803		392	89.195
Incidentele betalingen anders dan gratificaties				0
Wachtgeld- en werkloosheidsuitkeringen			194	194
Vergoeding betaald aan derden ³⁹			278	278
Pensioenaanvullingen (FPU/57+)			2.941	2.941
Totaal	88.803	0	3.805	92.608

Tabel Financiële verantwoording salariskosten en betalingen voor huidig en voormalig personeel, jaarstukken 2008

³⁹ Dit betreft salarisgaranties voor van de provincie overgenomen personeel.

(bedragen x € 1000)	Actief personeel	Inactief personeel	Voormalig personeel	Totaal
Werkelijke salarisbetalingen	94.782		228	95.010
Incidentele betalingen anders dan gratificaties				0
Wachtgeld- en werkloosheidsuitkeringen			138	138
Vergoeding betaald aan derden ⁴⁰			274	274
Pensioenaanvullingen (FPU/57+)			2.752	2.752
Totaal	94.782	0	3.392	98.174

Tabel Financiële verantwoording salariskosten en betalingen voor huidig en voormalig personeel, jaarstukken 2009

Na bestudering van de twee jaarstukken (2008 en 2009) valt op dat de kolom 'inactief personeel' altijd € 0 is. In één van de interviews wordt duidelijk gemaakt dat er geen definitie bestaat van de term 'inactief personeel'. De geïnterviewde vertelde dat ten tijde van de jaarrekening 2007 (waarin de tabel voor het eerst werd opgenomen en het bedrag voor inactief personeel ook € 0 was) aangegeven werd dat het niet duidelijk was wat precies met het onderscheid 'actief personeel' en 'inactief personeel' werd bedoeld, ten opzichte van 'voormalig personeel'. "Als met 'inactief personeel' bedoeld wordt het personeel dat niet is ontslagen, wel een salaris geniet maar geen productieve activiteiten verricht, dan kan dit personeel op grond van de huidige interne regels niet afzonderlijk inzichtelijk worden gemaakt ten opzichte van het 'actief personeel'." Daarnaast heeft de geïnterviewde ten tijde van het opstellen van de jaarstukken van 2007 ook aangegeven dat niet duidelijk was wat onder 'incidentele betalingen' moet worden verstaan.⁴¹ Ook voor de incidentele betalingen geldt dat de kosten hiervan in de jaarstukken 2008 en 2009 (en 2007) € 0 zijn.

Een van de geïnterviewden geeft aan dat door het opnemen van deze tabel de situatie is ondervangen dat uitbetalingen aan het oog worden onttrokken, zoals in het eerdere rekenkamerrapport geconstateerd. De terughoudendheid met betrekking tot (minnelijke) regelingen is volgens de geïnterviewde terug te zien in de cijfers. Daarnaast geeft de geïnterviewde echter aan dat niet duidelijk is hoe de kosten voor mobiliteitsbevorderende maatregelen geboekt worden, en dat je dit

⁴⁰ Zie voorgaande voetnoot

⁴¹ Incidentele betalingen, zogenaamde schouderklopjes, gaan via de salarisadministratie, waardoor deze betalingen vallen onder de categorie 'werkelijke salarisbetalingen'.

niet in de tabel van de categorisering van loonkosten tegenkomt. Beter inzicht is nodig in de aard en omvang van mobiliteitsbevorderende maatregelen.

Tijdens de bespreking van de 'kaders beëindigingsregelingen' op 23 mei 2008 is door een Statenlid (van de PvdA) gesuggereerd om in de commissie BM verder te praten hoe er in de jaarrekening wordt gerapporteerd over beëindigingsregelingen en of PS hun controlerende rol op die manier goed kan uitvoeren. De gedeputeerde Middelven geeft aan dat hij openstaat voor verbeteringsuggesties. Naar weten van de rekenkamer heeft de commissie BM niet meer gesproken over de manier van rapporteren over beëindigingsregelingen.

Sociale paragraaf (binnen de jaarstukken)

In de sociale paragraaf van de jaarstukken 2008 staat beschreven dat het rapport van de rekenkamer over de beëindigingsregelingen heeft geleid tot een duidelijk kader voor mobiliteitsbevorderende maatregelen. Verder stelt de provincie dat in het voeren van goede jaargesprekken binnen directies is geïnvesteerd. Om de sturing van het management hierop vorm te geven is de Prestatie en Potentieel Scan (P&P Scan) als extra instrument ingevoerd. In november 2008 waren 87% van de beoordelingen voorbereid, maar de verwachting van de provincie is dat het uiteindelijke percentage begin 2009 hoger uitvalt. Daarop concludeert ze dat nagenoeg iedere medewerker in 2008 een afrondend beoordelingsgesprek heeft gehad. Ten slotte meldt de provincie in het kader van integriteitsbeleid dat er in 2008 geen ontslagvergoedingen buiten de geldende kaders zijn gegeven.

In de sociale paragraaf van de jaarstukken 2009 wordt aandacht besteed aan de jaargesprekken. In het najaar van 2009 is er een opleidingsaanbod gerealiseerd voor managers op het gebied van beoordelen en belonen. De organisatie van een management-tweedaagse gericht op toekomstbestendig organiseren ligt bij P&O.

Bestuursrapportage 2008-2009

In de bestuursrapportage 2008-I wordt ingegaan op personeelsaspecten. Volgens de provincie ziet het geaggregeerde beeld van de personeelskosten over de eerste periode er als volgt uit:

X € miljoen	Raming	Realisatie	Restant
Loongerelateerde kosten	95,3	21,4	73,9
Niet-loongerelateerde kosten	7,0	1,6	5,4
Totale personeelskosten	102,3	23,0	79,3

Tabel Personeelskosten

Daarbij wordt een actualisering van de loonkostenraming gegeven. Een herberekening wordt gemaakt o.a. rekening houdend met bijstelling van de prognose voor de kosten van voormalig personeel (wachtgelden en pensioenen) op grond van de werkelijke cijfers van 2007. Er worden echter geen specifieke cijfers van voormalig personeel gegeven, wat in de bestuursrapportage 2006 en 2007 nog

wel gebeurde. In de bestuursrapportages 2008-II, 2009-I en 2009-II is hierover geen relevante informatie te vinden.

Accountantsrapport bij jaarrekening 2008 en 2009

De accountant geeft in een gesprek aan dat er door het accountantsbureau over het algemeen geen controle uitgevoerd wordt op ontslagregelingen. De accountant let op lonen en salarissen. De mutatie ontslagvergoeding is geen afzonderlijke mutatie, dus een mutatie op lonen en salarissen kan zowel een loonsverhoging als een regeling zijn. Er wordt door de externe accountant wel gecontroleerd op de zogenaamde Balkenende-norm: in het accountantsrapport bij de jaarrekening 2008 en 2009 staat dat de provincie voldoet aan de Wet Openbaarmaking uit Publieke Middelen (WOPT). Op grond van de WOPT moeten beloningen, waaronder voorzieningen ten behoeve van toekomstige beloningen, zoals pensioen, en ontslaguitkeringen in de jaarrekening worden vermeld als deze de gemiddelde ministersbeloning⁴² te boven gaan. Bij de controle is door de accountant voor beide jaarrekeningen vastgesteld dat er terecht geen meldingen zijn opgenomen. In het accountantsrapport bij de jaarstukken 2009 wordt ook kort aandacht besteed aan het proces rond lonen en salarissen. In het rapport wordt daarover het volgende beschreven: 'Tijdens de interne controle is de aandacht gevestigd op indienst-tredingen, uitdiensttredingen en kostendeclaraties. Uit de interne controle zijn in het verleden en ook nu geen relevante tekortkomingen geconstateerd.'

Daarnaast kunnen PS aan de externe accountant speerpunten aangeven, waar extra aandacht aan besteed moet worden. Voor de jaren 2008 en 2009 is er geen verzoek gekomen aan de externe accountant om speciaal aandacht te geven voor de controle op het treffen en uitvoeren van ontslagregelingen.

Bespreking in commissie en Presidium

Op 24 oktober 2008 heeft de gedeputeerde in de commissie BM een presentatie gegeven met betrekking tot personeel en organisatie, waarbij werd ingegaan op een vijftal onderwerpen. Een van de onderwerpen betrof beëindigingsregelingen. De gedeputeerde geeft in de commissie aan dat de aanbevelingen van de rekenkamer zijn omgezet in beleid, dat het beleid geïmplementeerd is, dat er geen (minnelijke) regelingen meer getroffen zijn en dat de informatie in de jaarrekening wordt opgenomen. Bij de beantwoording van vragen geeft de gedeputeerde aan dat de laatste slag wordt gemaakt om de personeelsdossiers in kwantitatieve en kwalitatieve zin volledig op orde te krijgen en dat er een check plaatsvindt op volledigheid.

Indien de organisatie voornemens is om een regeling te treffen die niet binnen het equivalent van zes maandsalarissen valt, wordt de regeling voorgelegd aan het

⁴² Voor 2008 vastgesteld op € 181.000 en voor 2009 op € 188.000

Presidium.⁴³ Dit is tot op heden niet gebeurd, omdat dergelijke regelingen niet zijn getroffen. Eenmaal heeft een advocaat het Presidium zelf op de hoogte gebracht van een zaak, maar volgens één van de geïnterviewden viel deze regeling binnen de zes maanden norm, dus hier heeft het Presidium zich niet over gebogen. Dezelfde geïnterviewde gaf ook aan dat de rechtstreekse gang naar het Presidium door de organisatie onjuist werd geacht. In de vastgestelde besluitenlijst staat beschreven dat het Presidium (met GS) van mening is dat in de aangedragen kwestie het college van GS het terzake bevoegd gezag is. 'Het is dus aan GS om te oordelen of er in gevallen van rechtspositionele geschillen sprake is van 'uitzonderlijke gevallen' die bespreking met het Presidium nodig maken.' De rekenkamer tekent hierbij aan dat waar gesproken wordt over 'oordelen' het gaat over 'vaststellen'.

Op basis van het voorgaande constateert de rekenkamer:

- De gegevens zijn weergegeven in de jaarstukken conform de aanbeveling van de rekenkamer.
- De invulling van de tabellen in de jaarstukken is echter niet geheel duidelijk. Twee categorieën hebben geen duidelijke definitie, waardoor daaraan geen invulling gegeven kan worden.
- PS hebben geen speciale aandacht voor ontslagregelingen gevraagd aan de accountant.

⁴³ PS Besluit 14/08 E, de dato 23 mei 2008

6 **Beleid en praktijk in relatie tot aanbevelingen rekenkamer**

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre het door GS uitgewerkte beleid, zoals beschreven in hoofdstuk 4, en de naleving van het beleid in de praktijk, zoals beschreven in hoofdstuk 5, overeenkomt met de aanbevelingen die de rekenkamer in het rapport van 2007 heeft geformuleerd. Ook wordt nagegaan in hoeverre PS invulling hebben gegeven aan de aan hen gerichte aanbevelingen.

GS:

1 Formuleer in het verlengde van de reeds geldende beleidslijn “geen regeling, tenzij...” aanvullend beleid over de afwikkeling van ontslagen, met inbegrip van de manier waarop met ontslagregelingen wordt omgegaan. Leg daarbij de rollen, posities en verantwoordelijkheden van betrokkenen vast.

De rekenkamer denkt in dit verband aan:

- *inrichten en vastleggen van het traject dat zal gaan leiden tot het vertrek van een medewerker;*
- *vastleggen van de stappen die naar verwachting tijdens dat traject gezet gaan worden;*
- *plannen van het traject met vastlegging van de maximale termijn die met het traject gemoeid mag zijn;*
- *vastleggen in de tijd van de tussentijdse overlegmomenten;*
- *verslaglegging van het tussentijdse overleg en de daarbij gemaakte afspraken;*
- *overlegverslagen toevoegen aan het dossier;*
- *vastleggen van eventueel tussentijds noodzakelijk geachte aanpassingen in het traject;*
- *bepalen wie de regie heeft en wie eindverantwoordelijk is.*

Beleid

Het traject tot ontslag, al dan niet met ontslagregeling en het proces wat daaraan vooraf gaat, is door de provincie vastgelegd in verschillende documenten, zoals de ‘kaders beëindigingsregelingen’, de Regeling jaargesprekken, het ‘Beleid beoordelen en belonen’, de beleidsnotitie ‘uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen’, en de ‘interne procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker’. Hierin staat uitgebreid beschreven hoe de provincie omgaat met ontslagregelingen (en wat daaraan voorafgaat) en wordt ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen. Alle bovengenoemde punten uit de aanbeveling, behalve één, zijn in de beleidsdocumenten behandeld. Het punt wat niet in het beleid terug komt, is de vastlegging van een maximale termijn die met het traject gemoeid mag zijn. De enige termijn die genoemd wordt, is dat de algemeen directeur er naar streeft het dossier binnen een maand af te ronden, nadat dit aan hem is overgedragen. Dit betreft slechts een deel van het proces.

Bij de behandeling, hierna, van de andere aanbevelingen wordt specifiek ingegaan op het proces rond ontslagregelingen en de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden.

Praktijk

Niet relevant voor deze aanbeveling, omdat het gaat om het vastleggen van beleid. Bij de meer specifieke invulling (volgende/overige aanbevelingen) wordt wel ingegaan op praktijk.

2 Breid de huidige mandaatregeling uit met aanwijzingen over de procesgang rond ontslagregelingen. De rekenkamer beveelt daarbij het volgende aan:

- *de directeur is verantwoordelijk voor ontslagregelingen onder een nader te bepalen bedrag;*
- *de algemeen directeur is verantwoordelijk voor ontslagregelingen boven een nader te bepalen bedrag. Voor een eventuele ontslagregeling van de algemeen directeur ligt de verantwoordelijkheid bij Gedeputeerde Staten.*

Beleid

De provincie heeft de mandaatregeling uitgebreid. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen ontslagregelingen onder bepaalde bedragen waarvoor de directeur verantwoordelijk is en ontslagregelingen boven bepaalde bedragen waarvoor de algemeen directeur verantwoordelijk is. De algemeen directeur is bevoegd tot het treffen van mobiliteitsbevorderende maatregelen tot maximaal het equivalent van zes maandsalarissen. Als er meer wordt afgesproken, is GS het bevoegd gezag, het Presidium moet daarover tijdig vooraf geïnformeerd worden. Het mandaat wat betreft een ontslagregeling van de algemeen directeur lag al bij GS, dit is dus niet aangepast. De provincie gaat in haar beleid verder dan de aanbeveling van de rekenkamer.

Praktijk

In de praktijk blijkt de algemeen directeur ook degene te zijn die zijn handtekening zet onder afspraken rond mobiliteitsbevorderende maatregelen. Daarmee voldoet de provincie op dit punt aan haar beleid. In de onderzoeksperiode zijn er geen medewerkers ontslagen met een minnelijke regeling boven de zes maanden, daarom heeft de situatie zich niet voorgedaan dat GS als bevoegd gezag diende op te treden.

3 Leg iedere ontslagregeling ter expliciete goedkeuring voor aan het hoofd P&O. Indien er zich een verschil van inzicht voordoet tussen directeur en hoofd P&O, wordt het onderwerp ter besluitvorming aan de algemeen directeur voorgelegd.

Beleid

Iedere ontslagregeling dient aan de algemeen directeur of aan GS (en het Presidium) voorgelegd te worden. De situatie dat er zich een verschil van inzicht voordoet tussen directeur en hoofd P&O, waarbij opgeschaald moet worden naar de algemeen

directeur, hoeft daarom niet in beleid vastgelegd te worden/is niet relevant. Uit de verschillende documenten blijkt dat de interne jurist (rechtspositie) en het hoofd P&O de algemeen directeur moeten adviseren ten aanzien van de uiteindelijke besluitvorming rond ontslagregelingen. Expliciete goedkeuring van het hoofd P&O is niet noodzakelijk. De centralisering, zoals beoogd met de aanbeveling, heeft in het beleid plaatsgevonden. De personele invulling is enigszins anders. Deels gaat het beleid verder dan de aanbeveling door het mandaat van een regeling niet bij de directeur te leggen, maar bij de algemeen directeur. Deels gaat het beleid minder ver dan de aanbeveling, door expliciete goedkeuring door P&O niet verplicht te stellen.

Praktijk

De mobiliteitsbevorderende maatregelen worden in de praktijk door de algemeen directeur goedgekeurd. Ook blijkt het hoofd P&O de algemeen directeur altijd te adviseren wanneer er gesproken wordt over mobiliteitsbevorderende maatregelen. Daarbij is in interviews aangegeven dat een advies van het hoofd P&O tot nu toe nog altijd is overgenomen door de algemeen directeur. In de praktijk blijkt de positie van het hoofd P&O sterker te zijn dan uit het beleid naar voren komt.

4 Indien een directeur bij het accorderen van eventuele ontslagregelingen een nader te bepalen bedrag in gezamenlijkheid overschrijdt, is expliciet goedkeuring nodig van de algemeen directeur.

Beleid

Omdat ontslagregelingen niet door een directeur goedgekeurd mogen worden, is deze situatie niet van toepassing.

Praktijk

Niet van toepassing.

5 Laat ontslagregelingen waarvan het financieel belang uitstijgt boven één bruto jaarsalaris van de medewerker op wie de regeling van toepassing is, altijd toetsen door een onafhankelijke externe deskundige. Indien het bevoegd gezag in het uiteindelijk besluit afwijkt van het standpunt van deze externe deskundige, wordt hiervan melding gemaakt in de bestuursrapportages.

Beleid

In de beleidsdocumenten wordt niet gesproken over het altijd toetsen van een ontslagregeling (boven een bepaald bedrag) door een onafhankelijke externe deskundige. In de bespreking van het statenvoorstel 'kaders beëindigingsregelingen' in de PS vergadering van 23 mei 2008 wordt door de VVD wel gesproken over het toetsen van een regeling door een onafhankelijk advies van een derde. Dit wil de VVD echter niet als verplichting opleggen, maar als advies aan GS meegeven. De provincie geeft desgevraagd aan dat de zorgvuldigheid in de besluitvorming met het nieuwe beleid voldoende is geborgd. Daarom is niet expliciet opgenomen dat een

onafhankelijke externe deskundige een ontslagregeling toetst. De provincie heeft deze aanbeveling niet in haar beleid overgenomen.

Praktijk

In de onderzoeksperiode heeft de situatie zich niet voorgedaan dat een ontslagregeling is getroffen waarvan het financieel belang uitstijgt boven één bruto jaarsalaris. In de praktijk blijkt bij het treffen van regelingen met maximaal het equivalent van zes maanden inhuur van de externe jurist (Capra) regelmatig voor te komen. Capra heeft de afgelopen jaren bijna twintig dossiers in behandeling gehad.

6 Zorg ervoor dat een relatie gelegd wordt tussen de totale kosten van ontslagregelingen per directie en de beschikbare personele middelen voor diezelfde directie. Maak directeuren budgettair verantwoordelijk voor kosten van ontslagregelingen.

Beleid

In de notitie 'interne procedure bij een disfunctioneren medewerker', staat gemeld dat de kosten van de mobiliteitsbevorderende maatregelen voor rekening van de betrokken directie komen. Hoewel niet expliciet vermeld in de notitie, geeft de provincie bij navraag aan, dat dit ook geldt voor minnelijke regelingen. Het beleid voldoet daarmee aan de aanbeveling van de rekenkamer.

Praktijk

In de praktijk komen de kosten voor mobiliteitsbevorderende maatregelen voor rekening van de directie waar de medewerker die vertrekt met een regeling werkzaam was. Hiermee wordt voldaan aan het geformuleerde beleid en deze aanbeveling.

7 Informeer de portefeuillehouder (de gedeputeerde Middelen) omtrent alle ontslagregelingen.

Beleid

Bij alle minnelijke regelingen ligt het mandaat bij GS, dus is de portefeuillehouder ook op de hoogte. Bij mobiliteitsbevorderende maatregelen is de algemeen directeur bevoegd. Er staat in de 'procedureafspraken bij disfunctioneren medewerker' dat de manager met zijn direct leidinggevende bespreekt wanneer een medewerker een functionerings- en begeleidingstraject in gaat en dat de leidinggevende op de hoogte gehouden wordt van de ontwikkelingen. Er wordt niet aangegeven of de portefeuillehouder ook op de hoogte gehouden wordt. Hiermee heeft de provincie in haar beleid gedeeltelijk invulling gegeven aan deze aanbeveling.

Praktijk

De gedeputeerde wordt in de praktijk informeel door de algemeen directeur op de hoogte gehouden rond mobiliteitsbevorderende maatregelen. Er zijn in de

onderzoekperiode geen minnelijke regelingen ter goedkeuring aan GS voorgelegd, zodat het beleid nog niet in de praktijk toegepast hoefde te worden. In de praktijk wordt daarmee door de provincie aan deze aanbeveling invulling gegeven.

8 Draag zorg voor een gezaghebbende positie van P&O ten opzichte van de afzonderlijke directeuren en de directieraad.

Beleid

De personeelsadviseur van de betreffende directie en de interne jurist/rechtspositie moeten het management adviseren en ondersteunen ten aanzien van het functioneren van medewerkers. Deze rollen worden tijdens het proces van mobiliteitsbevorderende maatregelen volgens de provincie intensiever ingevuld. P&O dient altijd advies te geven bij ontslagregelingen. De rol van personeelsadviseurs is in het beleid duidelijk omschreven. Er worden geen andere maatregelen in het beleid beschreven die zorgdragen voor een gezaghebbende positie van P&O ten opzichte van directeuren en directieraad. De provincie heeft hiermee in haar beleid in redelijke mate voldaan aan de aanbeveling.

Praktijk

De positie van de personeelsadviseurs binnen de directies blijkt in de praktijk sterk verbeterd. Het aantal personeelsadviseurs binnen de directies is verhoogd. Alle directies hebben momenteel 2 personeelsadviseurs, alleen de directie SCO heeft één personeelsadviseur. Uit de interviews blijkt dat de positie van de personeelsadviseurs beter erkend wordt door de directeuren en dat ze de ruimte krijgen binnen de directies. Door de komst van een nieuw hoofd P&O, is deze positie binnen de organisatie ook duidelijk versterkt. De provincie voldoet in de praktijk aan de aanbeveling.

9 Evalueer op nader met Provinciale Staten overeen te komen tijdstippen het provinciaal personeelsbeleid en besteed daarbij aandacht aan die onderwerpen die door Provinciale Staten als relevant worden benoemd. Overweeg in dit verband de heruitgave van het sociaal jaarverslag.

Beleid

Er wordt in de beleidsdocumenten niet beschreven dat het provinciaal personeelsbeleid zal worden geëvalueerd. Naar aanleiding van het amendement dat op 23 mei 2008 door PS is aangenomen, wordt het informeren van het Presidium over minnelijke regelingen in 2011 geëvalueerd. Dit beslaat slechts een zeer klein deel van het personeelsbeleid.

In de beleidsstukken staat niet dat heruitgave van het sociaal jaarverslag in dit verband wordt overwogen. Door GS is wel toegezegd de dossieropbouw steekproefsgewijs extern en onafhankelijk te laten toetsen. De provincie heeft daarmee in haar beleid in redelijke mate voldaan aan de aanbeveling.

Praktijk

Er zijn interne audits uitgevoerd naar personeelsbeleid. Daarnaast heeft PriceWaterhouseCoopers in 2008 een onderzoek naar het provinciaal systeem van functiewaardering, beoordelen en belonen heeft uitgevoerd. Over deze evaluaties heeft geen afstemming met PS plaatsgevonden.

PS:

10 Beoordeel, al naargelang de door Gedeputeerde Staten getroffen maatregelen, of het wenselijk is om in de opdrachtverlening aan de externe accountant speciale aandacht te vragen voor de controle op het treffen en uitvoeren van ontslagregelingen. Leg in voorkomende gevallen daarvoor voorschriften vast.

Praktijk

GS geven in het beleidsdocument 'kaders beëindigingsregelingen' aan dat, wanneer de verslaglegging niet voldoende wordt geoordeeld, PS de bevoegdheid toekomen een nadere rapportage te vragen van bijvoorbeeld de externe accountant. PS hebben geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

11 Geef aan op welke manier Provinciale Staten geïnformeerd willen worden over ontslagregelingen en het financiële belang dat zij 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				

Beleid

GS zeggen in het beleidsdocument 'kaders beëindigingsregelingen' toe aan PS inzichtelijk te maken in welke gevallen tot een minnelijke regeling is gekomen. Dit moet worden gerapporteerd in het jaarverslag. In de memo 'interne

procedureafspraken bij disfunctionerende medewerker' waarin ingegaan wordt op mobiliteitsbevorderende maatregelen wordt dit herhaald.

Tevens zijn PS in een amendement overeengekomen dat indien GS toch besluiten tot afkoop, GS (tijdelijk) het Presidium hierover tijdig zal informeren om tot een regeling te komen. Dit met het oog op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk maatgevoel met betrekking tot te hanteren criteria. Deze werkwijze zal in 2011 worden geëvalueerd. De provincie voldoet in haar beleid hiermee aan de aanbeveling van de rekenkamer.

Praktijk

In de jaarverslagen 2008 en 2009 worden twee overzichten opgenomen; één waarin een overzicht van het aantal ontslagen naar ontslaggrond en salarisschaal beschreven wordt en één waarin een financiële verantwoording van salariskosten en betalingen voor huidig en voormalig personeel beschreven wordt. De provincie lijkt daarmee in de praktijk aan haar eigen beleid en de aanbeveling van de rekenkamer te voldoen. Gegevens over getroffen mobiliteitsbevorderende maatregelen zijn hier voor de rekenkamer niet duidelijk in terug te vinden. Voor twee categorieën, 'inactief personeel' en 'incidentele betalingen' blijken geen duidelijke definities te bestaan, waardoor hier geen invulling aan gegeven wordt. Daarom acht de rekenkamer de informatie die aan PS wordt geleverd niet helemaal begrijpelijk.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Advies Statencommissie PS 14/08 C 'Kaders beëindigingsregelingen', 25 april 2008
(PS vergadering 23 mei 2008)

Beleid beoordelen en belonen Provincie Noord-Brabant (datum onbekend)

Beleidsnotitie 'uitwerking mobiliteitsbevorderende maatregelen', 28 oktober 2008

Besluit 14/08 E 'Kaders beëindigingsregelingen', 23 mei 2008

Bestuursrapportages provincie Noord-Brabant 2008 en 2009

Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP), versie januari 2009

Draaiboek Jaargesprekkencyclus PNB 2009 voor leidinggevenden

Jaarstukken provincie Noord-Brabant 2008 en 2009

Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, 14 december 2004

Mandaatbesluit Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant zoals gewijzigd bij besluit van 1 juli 2008

Mandaatlijst personele aangelegenheden algemeen directeur, 3 april 2006

Mandaatlijst personele aangelegenheden algemeen directeur, 1 september 2009

Mandaatlijst personele aangelegenheden directies, 3 april 2006

Mandaatlijst personele aangelegenheden directies, 1 september 2009

Memo interne procedureafspraken bij disfunctionerende medewerker, 26 november 2008

Memorie van Antwoord 14/08 D 'Kaders beëindigingsregelingen', 25 april 2008
(PS vergadering 23 mei 2008)

Ontwerp-besluit 14/08 B 'Kaders beëindigingsregelingen', 18 maart 2008
(PS vergadering 23 mei 2008)

Prestatie en Potentieel Scan, 2009

PriceWaterhouseCoopers, Accountantsverslag 2008 en 2009

Regeling jaargesprekken, in werking op 1 september 2006

Sociaal statuut, Overdracht Muskus- en beverrattenbestrijding van Provincie Noord-Brabant naar Waterschap Brabantse Delta en Waterschap Rivierenland, 4 november 2009

Statenvoorstel 14/08 A 'Kaders beëindigingsregelingen', 18 maart 2008
(PS vergadering 23 mei 2008)

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen

- H.M.H. Bloem
directeur Ecologie
- A.H.A.M. Derks
directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving
- F.J.L. van Dooremalen
directeur Sociale en Culturele Ontwikkeling
- N. van Engelen
senior manager PricewaterhouseCoopers
externe accountant provincie Noord-Brabant
- A.M. Essed
gedeputeerde Bestuur en Middelen
- G. Hoekstra
adviseur bedrijfsvoering en Business Intelligence
- E.C. Joosten
jurist rechtspositie
- W.G.A.C. Lommen
P&O adviseur Middelen
- Y.A.M. Michielsen
beleidsadviseur HRM
- B.A.M. van den Oetelaar
bureauhoofd HRM
- W.G.H.M. Rutten
provinciesecretaris/algemeen directeur
- M.J.M. Schoonhoven
vestigingsdirecteur Capra advocaten adviseurs
- T.H.C. Schulpen
directeur Middelen