

Managementsamenvatting

Introductie

Begin december '24 ontvingen alle gemeenteraden in de Drechtsteden een bericht van een anonieme 'groep bezorgde SDD medewerkers', waarin velerlei zaken worden geschetst die niet goed zouden gaan binnen de organisatie. Het Dagelijks Bestuur ('DB') van de Gemeenschappelijke Regeling Sociaal (GRS) besloot, mede naar aanleiding van eerdere, minder omvangrijke signalen die individuele leden hadden ontvangen, tot het laten uitvoeren van een onafhankelijk extern onderzoek. Strated Consulting is na een selectieprocedure gevraagd dit onderzoek uit te voeren met de volgende onderzoeksvraag voor de onderzoeksperiode 2018 - 2024:

Onderzoek de inhoud van diverse meldingen en stel feitelijk onderbouwd vast of sprake kan zijn van zakelijke en/of sociale integriteitschendingen.¹ Benoem hierbij relevante personen en/of gremia. Bekijk tevens of er al eerder signalen zijn afgegeven en wat hiermee is gebeurd. Indien het eerste onderzoek aanleiding geeft voor rudimentaire bevindingen op het gebied van primair proces en/of bedrijfsvoering, benoem deze eveneens, maar leg hier niet de focus op. Geef op basis van de resultaten van het verkennend vooronderzoek aanbevelingen voor een eventueel vervolg (bijv. persoonsgericht onderzoek of verdiepend onderzoek naar bedrijfsvoering/cultuur).

Aanpak

Opdrachtgever van het onderzoek is het DB van de GRS. Het DB heeft een eigen begeleidingsteam (niet bestaande uit GRS functionarissen) ingesteld, dat fungeerde als ons eerste aanspreekpunt.

Het onderzoek bestond uit dossieronderzoek van allerhande stukken en informatie die door de GRS zelf evenals door de Servicegemeente Dordrecht zijn aangeleverd. Daarnaast

¹ Zie verderop bij het normenkader wat onder zakelijke en sociale integriteit wordt verstaan.

is een meldpunt geopend, voor zowel bevestigende als ontkrachtende meldingen, en voor zowel oud- als huidige medewerkers. In totaal zijn meer dan 100 meldingen van meer dan 110 personen binnen gekomen; dat is in onze ervaring met dergelijke onderzoeken een hoge meldingsbereidheid. Daarnaast is met een kleine 100 personen gesproken. Veelal personen die zichzelf gemeld hebben, maar ook (oud)medewerkers, inclusief leidinggevend en deskundigen die Strated zelf heeft benaderd en uitgenodigd voor een gesprek. Gesprekken werden op vrijwillige basis gevoerd; vooraf kregen personen een onderzoeksprotocol toegestuurd en van de gesprekken zijn verslagen gemaakt ter goedkeuring. Alle personen zijn akkoord gegaan met het gemaakte verslag en de in dit rapport opgenomen citaten.

Cijfers aan de oppervlakte tonen in eerste instantie geen (grote) problemen, maar nadere analyse, evenals het groot aantal bevestigende meldingen, tonen wel zorgpunten

Eerste inzichten uit het dossieronderzoek tonen dat cijfers aan de oppervlakte geen (grote) problemen weergeven op het vlak van onderwerpen die onderdeel zijn van ons onderzoek. Zo zijn er jaarlijks goedkeurende verklaringen van de accountant, opgeleverde jaarverslagen van de vertrouwenspersonen tonen geen alarmerende zaken, het aantal gerapporteerde zakelijke integriteitskwesties door de vertrouwenspersoon is 0 in alle jaren, de dienstverlening- en klanttevredenheid is hoog (cijfer circa 8), geen atypisch ziekteverzuimpercentages en op het eerste gezicht lijken de resultaten van een medewerkersonderzoek bij de SDD bevredigend.

Tegelijkertijd blijkt het aantal ontvangen (bevestigende) meldingen ten aanzien van sociale onveiligheid en/of zakelijke integriteit bij het door ons geopende meldpunt hoger dan het totaal aantal meldingen dat de afgelopen vier jaren werd ontvangen door de vertrouwenspersonen van de SDD. Nadere analyse van onderliggende cijfers tonen eveneens zorgpunten, zoals de wisselingen in het MT vanaf 2022, het hoge verloop binnen bepaalde afdelingen (waaronder het team Beleid) evenals het aantal vaststellingsovereenkomsten in de laatste jaren.

Op meerdere momenten in de onderzoeksperiode hebben enkele bestuursleden signalen gekregen over (vermeende) disfunctionele gedragingen van [REDACTED]

[REDACTED] Er zijn nooit signalen geweest over het disfunctioneren van de dienst als geheel

Het blijkt dat enkele wethouders uit het Algemeen Bestuur dan wel Dagelijks Bestuur van de GRS op meerdere momenten in de onderzoeksperiode vanaf 2018 signalen gekregen over (vermeende) disfunctionele gedragingen van [REDACTED]. Dit zijn enkelvoudige signalen waarbij vraagtekens werden gezet bij de stijl van leidinggeven van [REDACTED] en [REDACTED]. Ook kregen individuele DB-leden enkele signalen van het gedrag van [REDACTED] dat werd gekwalificeerd als 'vrouwonvriendelijk'. Er zijn nooit signalen geweest over het disfunctioneren van de dienst als geheel. Bestuursleden hebben na het merendeel van de signalen acties ondernomen om deze te onderzoeken en/of [REDACTED] hierop aan te spreken. In 2024 is een wethouder onvolledig geïnformeerd door [REDACTED]. In het najaar van 2024 ontstond, wat betreft een vereist verbeterplan en de inhoud van een gespreksverslag, een patstelling tussen [REDACTED] en zijn werkgever, de GRS. Deze werd pas doorbroken met de publicatie van de anonieme brief.

Er zijn diverse zakelijke en sociale integriteitskwesties bij de GRS vastgesteld

Strated heeft diverse zakelijke en sociale integriteitskwesties bij de GRS geconstateerd.

Zakelijke integriteitskwesties	Sociale integriteitskwesties
– Bij ~ € 2 miljoen uitgaven lijken procedures niet goed gevolgd. Bij een deel van dit bedrag is sprake van gunnen aan (te) nauwe relaties – In de uitvoering en afhandeling van een extern onderzoek naar het team Handhaving is sprake geweest van sterk inhoudelijke en procesmatige sturing vanuit de SDD. Dit was onzorgvuldig en heeft tot grote onrust in een deel van de organisatie geleid	– Op MT-niveau vond grensoverschrijdend gedrag plaats; tevens was sprake van onvoldoende onderling corrigerend vermogen, mede door vriendschappelijke relaties binnen een deel van het MT – Gebrek aan voorbeeldgedrag (tone at the top) werkt door in (delen van) de rest van de organisatie met grensoverschrijdend gedrag als ‘pesten’ en ‘favoritisme’ tot gevolg

Zakelijke integriteitskwesties

Zakelijke integriteitsschendingen betreffen onder meer het toestaan van een draaideurconstructie van een ambtenaar van de SDD die een relatie had met [REDACTED] en direct na vertrek eind 2018, in de periode 2019 – 2021 werd ingehuurd als ZZP'er. Na kennisneming hiervan door [REDACTED] werd deze constructie in stand gehouden zonder nader onderzoek of besluitvorming hierover. Naast de hoge kosten van inhuur (bijna € 3,5 ton totaal betaald, waarvan een deel werd vergoed door een externe partij) leidt deze gang van zaken tot op heden tot verwondering in een groot deel van de organisatie. Daarnaast zijn ook voorbeelden geconstateerd van het bewust omzeilen van en niet naleven van voorgeschreven inhuurregels, zowel op MT als uitvoerend niveau. Bij één casus betreft het inhuur van [REDACTED] in de periode 2022 – 2023. [REDACTED] had in het verleden een nauwe vriendschappelijke relatie met de [REDACTED]. Ook het mogelijk misleiden van de broker voor inhuurcontracten [REDACTED] teneinde de inhuur van een partij in 2024 rechtmatig te doen lijken, is geconstateerd. Daarnaast is voordat een meervoudige selectieprocedure startte, op directieniveau specifiek afgestemd met één partij. Deze partij heeft ook het (in de markt gezette) contract verworven en in de tweede helft van 2024 voor € 5 ton gedeclareerd.

De [REDACTED] en [REDACTED] hebben sterk inhoudelijk en procesmatig gestuurd op een extern onderzoek naar het team Handhaving in 2023. Medewerkers werden verplicht mee te werken, kregen geen onderzoeksprotocol, kregen geen verslag van gehouden interviews, noch inzage in relevante delen van het rapport. [REDACTED] en het [REDACTED] hebben minimaal drie conceptversies van het conceptrapport gezien, becommentarieerd en gedeeld met een arbeidsrechtadvocaat, alvorens gedeeltes ervan te delen met [REDACTED] fd [REDACTED]. Verzoeken zijn gedaan voor inhoudelijke aanpassingen aan het rapport tot het weglaten van hoofdstukken en er was sturing op het proces van wederhoor voor [REDACTED]. Hoewel het als cultuur- en belevingsonderzoek is genoemd en opgezet, werd het een persoonsgericht onderzoek naar [REDACTED], zonder alle waarborgen van een dergelijk onderzoek. Na oplevering van het eindrapport is afscheid genomen van [REDACTED]. De geheimzinnigheid en onduidelijkheid over het verloop en de resultaten van het onderzoek heeft niet alleen tot onrust geleid bij medewerkers handhaving, maar ook [REDACTED] andere collega- leidinggevenden.

Sociale integriteitskwesties

Volgens de Arbowet hebben werkgevers de zorgplicht om werknemers zoveel mogelijk te beschermen tegen psychosociale arbeidsbelasting. Dat betekent dat ze hen behoeden voor grensoverschrijdend gedrag; een verzamelterm voor alle vormen van gedrag waarbij

de ene persoon de grenzen van de andere persoon niet respecteert: fysiek, verbaal of non-verbaal. Dat ervaart iemand dan als bedreigend, vernederend of intimiderend. Strated heeft in dit onderzoek grensoverschrijdend gedrag op het niveau van het MT geconstateerd in de vorm van pesten, seksuele intimidatie, verbale agressie en favoritisme. Meerdere (oud)medewerkers hebben onafhankelijk van elkaar aan ons verklaard dat sommige leden van het MT van de SDD zich hier schuldig aan maakten richting hen en/of andere MT-leden, leidinggevenden, medewerkers, wethouders en andere externen. Andere MT-leden hebben zich hier niet schuldig aan gemaakt, maar hier ook niet (adequaat) op ingegrepen. Er was een gebrek aan onderling corrigerend vermogen in het MT. Recent aangestelde MT-leden hebben zich hier overigens niet schuldig aan gemaakt.

Het gebrek aan voorbeeldgedrag sijpelt door naar de rest van de organisatie. Er wordt over gedragingen van bepaalde MT-leden gesproken/geroddeld binnen de organisatie, wat het vertrouwen van medewerkers in het MT ondermijnt. Daarnaast vertonen, binnen meerdere onderdelen van de organisatie, diverse leidinggevenden op het niveau van seniors, afdelingshoofden en opgavemanagers, vergelijkbaar gedrag en daarmee dragen zij bij aan de onveiligheid van de organisatie. Concreet zien we hier twee vormen van grensoverschrijdend gedrag, namelijk pesten en favoritisme (inclusief het inhuren/aannemen van bevriende partijen/personen door leidinggevenden).

De HR functie is niet op orde, dit leidt tot het ontstaan van informele routes en tot willekeur in onder andere arbeidsvoorwaarden. Ook zijn er tekortkomingen binnen de control functie

Het niet op orde hebben van cruciale basis- en randvoorwaarden draagt niet bij aan gewenst gedrag en handelen. Een belangrijke randvoorwaarde als de HR functie is niet op orde met onder meer het niet houden van functioneringsgesprekken en/of exit-gesprekken met medewerkers, geconstateerde willekeur in arbeidscontracten, geen eenduidig beleid over toelagen en gratificaties tot het ontbreken van functieprofielen. Dit wordt in ons onderzoek niet zozeer als 'opzet', maar eerder als 'onkunde' of 'onprofessioneel' gekwalificeerd. Ook verbeteringen van de control functie met het niet naleven van mandaten en inhuurregels is een absoluut verbeter-, maar geen integriteitspunt.

De impact van het traject van organisch veranderen was niet voor iedereen duidelijk; de OR had onvoldoende grip op de grote verandering; medewerkers in de uitvoering zijn niet goed meegenomen

De GRS is in de onderzoeksperiode steeds in ontwikkeling geweest met ook een verzelfstandiging in 2022 en fusie met Drechtwerk in 2023. In 2022 is gestart met een reorganisatie naar meer opgabegericht werken met gebiedsgerichte teams om beter de gemeenten in de Drechtsteden en bewoners te kunnen ondersteunen. De reorganisatie is gedaan aan de hand van de uitgangspunten van een organische verandering conform het Sociaal Statuut van de Drechtsteden; [REDACTED]

De nieuwe governance functioneert nog suboptimaal. Er is sprake van disfunctionele bijsturing vanuit directie/ leidinggevenden; medewerkers zijn zoekend naar goede invulling van rollen. Tegelijkertijd worden nieuwe verbetertrajecten alweer gestart. Er zijn grenzen aan het verandervermogen

De nieuwe governance functioneert nog suboptimaal, waarbij reeds nieuwe verbetertrajecten (bijvoorbeeld voor de opgave Bedrijfsvoering) zijn ingezet om te verbeteren. Directie/leidinggevenden en medewerkers zijn zoekend naar goede invulling van

(nieuwe) rollen en leidt dit ook tot situaties van bijsturing. Er zijn grenzen aan het verander-vermogen van een organisatie, maar tegelijkertijd adviseert Strated wel om het ingezette traject af te ronden en dan te evalueren.

De anonieme brief van begin dec. '24 heeft een aantal punten terecht benoemd, maar is op diverse andere onderdelen feitelijk gezien onjuist

De anonieme brief van begin dec. '24 heeft een aantal punten terecht benoemd, onder meer ten aanzien van het proces rondom het extern onderzoek naar team Handhaving en het personeelsverloop bij team Beleid. De brief was voor sommigen ook een duwtje in de rug om meldingen te doen ten aanzien van andere geconstateerde zakelijke en sociale integriteitskwesties. Tegelijkertijd slaat de brief op andere onderdelen feitelijk gezien de plank mis, ten aanzien van bijvoorbeeld (niet gebleken) achterstanden bij schuldhelpverlening en het (niet gebleken) willens en wetens toestaan van fraude door leidinggevenden en/of medewerkers.

Hoe nu verder: lessen trekken uit het verleden, vizier op de toekomst

Uit de gepresenteerde feiten blijkt dat er tekortkomingen zijn op vele fronten. Deze zijn er in allerlei gradaties, variërend van 'hoe heeft dit kunnen gebeuren dan wel voortduren' tot aan verbeterpunten die bij meerdere organisaties in het sociaal domein aan de orde zouden kunnen zijn. Op basis van het door ons extern onafhankelijk uitgevoerd onderzoek doen wij een aantal aanbevelingen, onder meer (1) instelling van een coördinator integriteit en extern vertrouwenspersoon, (2) verbetering van bewustwording omtrent sociale/ zakelijke integriteit, (3) verbetering van de HR functie. Het is in eerste instantie aan opdrachtgever (het DB) om – al dan niet gezamenlijk met AB, gemeenteraden en de GRS zelf - vervolgstappen te zetten en deze en/of andere verbeteringen te implementeren. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen hierbij als uitgangspunt genomen worden.

Bij het lezen van gepresenteerde feiten kan de vraag ontstaan of er ook zaken goed gaan binnen de organisatie. Uiteraard is dat zo, maar de focus van dit onderzoek ligt op sociale en zakelijke integriteitskwesties (en secundair ook primair proces en bedrijfsvoering). Bovendien zullen er (oud-) medewerkers en leidinggevenden zijn, die zich niet herkennen in de bevindingen. Ze hadden mogelijk geen zicht op de beschreven kwesties en/of hebben zelf geen van de beschreven negatieve ervaringen gehad binnen de organisatie. Wij willen benadrukken dat wij tijdens alle gevoerde gesprekken een heel sterke gemene deler hebben gezien in de organisatie. (Oud)medewerkers en leidinggevenden die hun verhaal bij ons hebben gedaan, of dit nu bevestigend of ontkrachtend was, deden dit allemaal vanuit loyaliteit aan de organisatie, zodat deze, vanuit onderlinge samenwerking, in staat is om de beste dienstverlening te leveren. Wij hopen en vertrouwen erop met deze rapportage van bevindingen een bijdrage te leveren om die onderlinge samenwerking en dienstverlening uiteindelijk nog beter te maken.