



Gemeente Roosendaal

Kenmerk O-2024-298
Onderwerp Extern onderzoek bestuurscultuur gemeente Roosendaal
Behandeld door drs. Stan van de Laar
Datum 1 december 2024

Uw vraagstelling aan bureau & Van de Laar

Tijdens uw openbare raadsvergadering van 12 september jl. heeft de gemeenteraad van Roosendaal unaniem een motie aangenomen met het volgende dictum:

- Een onafhankelijk extern bureau in te schakelen om een onderzoek te verrichten naar de gang van zaken rond het opstappen van de wethouders en de berichten van grensoverschrijdend gedrag;
- Dit onderzoek niet alleen te richten op de huidige werknemers en het college van burgemeester en wethouders, maar ook oud werknemers en mensen die vervroegd met pensioen zijn gegaan te betrekken in de bevindingen;
- De keuze voor het externe bureau alsmede de opzet en voortgang van het onderzoek in samenwerking te doen met de gemeenteraad, de ondernemingsraad en het lokaal overleg;
- De resultaten van dit onderzoek volledig en openbaar te maken voor de gemeenteraad en de betrokkenen, waarbij de privacy van individuen wordt gewaarborgd;
- Op basis van de uitkomsten van het onderzoek maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen en een veilige, respectvolle werkomgeving voor zowel ambtenaren als bestuurders te waarborgen.

De burgemeester heeft de uitvoering van deze motie op zich genomen. Hij doet dat in gezamenlijkheid met een begeleidingscommissie. De feitelijke opdrachtgever voor het externe onderzoek is daarmee deze begeleidingscommissie. Het presidium ziet toe op een ordentelijk verloop van het proces en een ordentelijk verloop van de besluitvorming. In hun brief van 17 september 2024 hebben de Ondernemingsraad en het Lokaal Overleg hun steun uitgesproken voor het onderzoek en hun plaats in de begeleidingscommissie.

U heeft ons gevraagd een offerte uit te brengen voor het uitvoeren van het onderzoek, waarvoor dank. In voorliggende offerte beschrijven we achtereenvolgens onze visie op uw vraagstuk, de onderzoeksvragen, de door ons voorgestelde onderzoeksaanpak en de kosten. De planning is in een bijlage vervat.

Onze visie op uw vraagstuk: een sterk samenspel

De gemeentelijke organisatie is één systeem, met daarbinnen verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Als in dat systeem ieder gremium in zichzelf én deze drie gremia in afstemming met elkaar krachtig functioneren, spreken we van een 'sterk samenspel'. Een sterk samenspel is essentieel om intern met elkaar goed te functioneren, om voor de inwoners en ondernemers in de stad het beste te realiseren.

Een eerste voorwaarde voor een sterk samenspel is *rolduidelijkheid en rolzuiverheid*. Dit betekent dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie in staat worden gesteld hun rol goed te kunnen spelen. Je eigen rol en die van de ander kennen en je daar ook naar gedragen biedt een belangrijke basis voor een sterk samenspel. Het gaat hierbij ook over het benutten van de instrumenten die je tot je beschikking hebt en het in positie brengen van elkaar om de dingen te doen die bij je rol horen.



Een tweede belangrijke voorwaarde voor een sterk samenspel is dat er in de relatie tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie sprake is van *wederzijds respect en vertrouwen (sociale cohesie)*. Dat partijen met elkaar open gesprekken kunnen voeren over gevoelige kwesties. Dit betekent dat personen zich in de interactie met elkaar durven uit te spreken en gehoord worden. Niet alleen over inhoudelijke zaken, maar ook over hoe je dingen met elkaar doet (cultuur en gedrag). Als in die gesprekken ‘gevoeligheden’ uit de weg worden gegaan en niet worden besproken loop je het risico dat iets wat nu niet lekker loopt later een groter probleem wordt, en ingrijpen steeds lastiger wordt.

Een derde belangrijke voorwaarde voor een sterk samenspel is *sociale veiligheid*. In een sociaal veilige werkomgeving voelen mensen zich vrij om hun werk te doen en zichzelf te zijn zonder dat ze bang hoeven te zijn voor ongewenst gedrag van anderen. Ze durven elkaar aan te spreken of tegen te spreken en melding te maken van fouten, problemen en misstanden, zonder dat ze bang zijn dat ze daar zelf voor worden afgestraft. Mensen voelen zich sociaal *onveilig* op het werk als er sprake is van gedrag zoals (seksuele) intimidatie, geweld, schelden of dreigementen. Maar ook discriminatie, uitsluiting, pesten, kleinerende opmerkingen, en andere vormen van ongewenst gedrag kunnen de werkomgeving sociaal onveilig maken.¹

In uw onderzoek kijken we door deze drie ‘lenzen’ naar de bestuurscultuur in de gemeente Roosendaal. We zoomen eerst uit om de gemeentelijke organisatie en het functioneren van het samenspel als geheel beter te leren kennen en begrijpen, voordat we inzoomen op de gang van zaken rond het opstappen van de wethouders en de berichten van grensoverschrijdend gedrag. Deze aanpak levert niet alleen een scherpe foto van de huidige situatie op, maar ook beelden over de gewenste situatie en concrete voorstellen hoe die bereikt kan worden.

De onderzoeksvraag: hoofd- en deelvragen

Op basis van uw motie en onze visie op uw vraagstuk, stellen we de begeleidingscommissie voor de volgende hoofdvraag voor het onderzoek te hanteren:

‘Hoe is het samenspel binnen en tussen gemeenteraad, college van B&W en directie van de gemeente Roosendaal te typeren. Welke impact heeft dit samenspel op de sociale veiligheid in de organisatie. En welke handelingsperspectieven hebben raad, college en organisatie om het samenspel en daarmee de sociale veiligheid te verbeteren?’

Deze hoofdvraag valt in ons onderzoek uiteen in de volgende deelvragen. Daarbij zullen wij uiteraard alle elementen uit de motie, qua aanpak en reikwijdte borgen gedurende de uitvoering van het onderzoek:

1. In hoeverre zijn de raad, het college en de ambtelijke organisatie in staat hun eigen rol goed te spelen?
2. In hoeverre is er sprake van wederzijds respect en vertrouwen (sociale cohesie) in de relatie tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie?
3. In hoeverre is er sprake van een sociaal veilige werkomgeving in de gemeente Roosendaal voor raadsleden, bestuurders en ambtenaren?
4. In hoeverre hadden de aspecten onder deelvragen 1 tot en met 3 invloed op de gang van zaken rond het opstappen van de twee wethouders en de berichten van grensoverschrijdend gedrag?

¹ Deze omschrijving van sociale veiligheid is gebruikt door de Universiteit Utrecht in hun onderzoek naar sociale veiligheid in de Tweede Kamer ([Onderzoek sociale veiligheid Tweede Kamer - Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap - Universiteit Utrecht](#)) en hanteren wij in het kader van uw onderzoek.

5. Welke lessen kunnen we trekken uit de huidige situatie en welke concrete handelingsperspectieven horen daarbij, die bijdragen aan een sterker samenspel binnen en tussen raad, college en organisatie in de toekomst?

De door ons voorgestelde aanpak

Het onderzoek is géén feitenonderzoek naar specifieke gebeurtenissen, maar richt zich op patronen van gedrag binnen de gemeente Roosendaal, zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk, en naar de impact daarvan op de sociale veiligheid van politici, bestuurders en ambtenaren.

Voor het onderzoek gebruiken we een combinatie van interviews, een online vragenlijst en analyse van documenten. Hierbij verzamelen en verwerken we persoonsgegevens en staat objectiviteit en zorgvuldigheid hoog in ons vaandel. Wij borgen dit met name op de volgende wijzen:

- Het verwerken van de persoonsgegevens die we via de vragenlijst verzamelen, is gebaseerd op de rechtsgrond *toestemming* (art. 6 lid 1 onder a AVG). De deelnemers geven in de vragenlijst, voorafgaand aan het beantwoorden van de vragen, zelf expliciet toestemming voor het gebruik van hun gegevens. Hun anonimiteit wordt in alle rapportagevormen van &VDL geborgd.
- Het verwerken van persoonsgegevens voor de interviews is ook gebaseerd op de grondslag *toestemming*. Voor de interviews geldt verder dat we werken aan de hand van een informatieprotocol, waarin we de vraagstelling communiceren en aangeven hoe we omgaan met de informatie die we ontvangen. Dit krijgen respondenten van tevoren toegestuurd. Na het interview ontvangen respondenten een gespreksverslag ter controle. Zij kunnen daarin aanvullingen of correcties aanbrengen. Deze gespreksverslagen zijn uitsluitend voor intern gebruik &VDL.
- In de rapportage van het onderzoek (openbaar) zal geen informatie worden opgenomen die herleidbaar is tot individuele personen. Er worden geen personen bij naam genoemd.
- Wij nemen de bewaring van data verkregen uit het onderzoek, zoals gespreksverslagen van interviews, op ons als onderdeel van het voeren van een breder secretariaat bij de uitvoering van het onderzoek.

Om de kwaliteit van het onderzoek verder te versterken maken we als onderzoekers gebruik van een *extern panel van experts* op het terrein van sociale veiligheid. Het externe panel bestaat uit onderzoekers van de Universiteit Utrecht, onder leiding van prof. dr. Leonie Heres: hoogleraar integriteit in het lokaal bestuur. Zij voerden het onderzoek uit naar sociale veiligheid in de Tweede Kamer. Op een aantal momenten in het onderzoek vragen wij hen ons te spiegelen op het procesverloop en de onderzoeksbevindingen. In die contacten zullen geen gespreksverslagen of andere onderzoeksbronnen van Roosendaal worden gedeeld.

In het onderzoek kijken we actief terug tot halverwege de vorige bestuursperiode, begin 2020. Medewerkers die voor 2020 zijn vertrokken worden niet benaderd voor het onderzoek.

Stappenplan onderzoek

We onderscheiden drie fasen in het onderzoek: 1. Voorbereiding. 2. Uitvoering. 3. Rapportage. Voor de stap naar een volgende fase is steeds instemming van de begeleidingscommissie nodig.

Fase 1: Voorbereiding

In een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie maken we afspraken over de uitvoering van het onderzoek (inhoud, proces en procedure):

- Afspraken over de aanpak van het onderzoek en de onderzoeksactiviteiten.
- Werkafspraken met de begeleidingscommissie.
- Praktische afspraken over de dataverzameling. Documentenlijst, mediaberichten, lijst van de interviewen (groepen) personen, informatieprotocol interviews, inplannen interviews, adressenbestand ten behoeve van online vragenlijst, etc.
- Communicatie met de raad, het college, de organisatie, de media en de burgers.



Desgewenst organiseren we ook een overleg met het presidium om hun rol bij het onderzoek te bespreken en hierover afspraken te maken.

Fase 2: Uitvoering

Voor het onderzoek gebruiken we een combinatie van een online vragenlijst, interviews en analyse van documenten.

1. Online vragenlijsten

De online vragenlijst bestaat uit twee delen. In het eerste deel richten we ons tot alle raadsleden, leden van het college van B&W en medewerkers van de gemeente met als doel informatie te verzamelen over de aard van de ervaren sociale (on)veiligheid en hoe er werd omgegaan met signalen en meldingen hiervan. De vragenlijst die we gebruiken baseren wij op eerder (wetenschappelijk gegronde) onderzoeken naar sociale veiligheid.

Het tweede deel van de vragenlijst richt zich op alle raadsleden, leden van het college van B&W en die medewerkers van de gemeente, die vanwege hun functie regelmatig contact hebben met bestuurders en/of raadsleden, met als doel informatie te verzamelen over de mate waarin zij in staat zijn hun eigen rol goed te spelen en in hoeverre zij wederzijds respect en vertrouwen in de relatie met de ander ervaren. De vragenlijst die we gebruiken baseren wij op eerdere onderzoeken in andere gemeenten (o.a. Zaanstad, Geldrop-Mierlo) naar het samenspel tussen raad, college en de ambtelijke organisatie.

Vragen in de vragenlijst gaan zowel over ervaringen met de huidige situatie als wensbeelden over de toekomstige situatie.

2. Diepte-interviews

We houden semi-gestructureerde interviews met de volgende (groepen van) respondenten:

- alle 10 raadsfracties (individueel);
- alle 6 leden van het college (individueel);
- de 2 ex-wethouders die recent zijn opgestapt (individueel);
- de oud-burgemeester (individueel);
- alle 4 leden van de directie (individueel);
- alle leidinggevenden (in groepen per domein: 4);
- de voormalig gemeentesecretaris (individueel);
- een representatief deel van (oud-)werknemers (ca. 20 individuele gesprekken: op aanvraag);
- daarnaast willen we medewerkers in een open oproep op het intranet uitnodigen om met ons in gesprek te gaan over hun ervaringen (maximaal 20 medewerkers verdeelt over 4 groepen).
- de OR (als groep);
- Lokaal Overleg (als groep);

We gebruiken de drie lenzen uit het onderzoekskader (rolneming, sociale cohesie, sociale veiligheid) als leidraad voor het opstellen van de interviewleidraad (maatwerk per groep). In de interviews kijken we wederom zowel terug als vooruit. Het doel hiervan is te kunnen leren van de ervaringen uit het verleden om het in de toekomst beter te doen.

3. Bronnenstudie c.q. deskresearch

‘Papier’ is belangrijk, omdat samenspelen in een politiek-bestuurlijke context per definitie complex is. Dan moet je af en toe even expliciet formuleren wat je van elkaar verwacht. Aan de hand van een uitgebreide bronnenstudie maken inzichtelijk welke afspraken in Roosendaal zijn gemaakt, onder andere over de rollen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie, en over normen en waarden, omgangsvormen, integriteit, vertrouwensregelingen.



(Externe) onderzoeken (bijv. medewerkerbetrokkenheidsonderzoeken) kunnen inzicht bieden in wat er van deze afspraken in de praktijk terechtkomt. De balans tussen 'papier en praktijk' vormt in de analyse en rapportage een belangrijk element en komt daarom in de interviews en (de analyse van) de online vragenlijst ook aan bod.

Fase 3: Rapportage

Op basis van alle input en onze analyse daarvan, stellen wij een objectief en zorgvuldig eindrapport op waarin we de onderzoeksvragen uitgebreid behandelen en beantwoorden. We bespreken daarna het concept rapport met de begeleidingscommissie. Om binnen de gehele organisatie van de gemeente Roosendaal het beeld te bevestigen dat we onafhankelijk onderzoek doen en hebben gedaan, gaan wij de bevindingen en onze analyse niet spiegelen met de begeleidingscommissie, maar bespreken we enkel of het conceptrapport feitelijke onjuistheden en/of onvolledigheden bevat, en of het voldoet aan de opdracht.

Naast het eindrapport, organiseren wij een aantal leersessies met als doel de verschillende groepen te mee te nemen in de thematiek en leerpunten van/uit het onderzoek. De leersessies informeren de toehoorders over het belang van goed samenspel tussen raad, college en organisatie, en de rol van sociale veiligheid daarin. Daarnaast nemen we hen mondeling mee in de bevindingen van het onderzoek en focussen in het bijzonder op de leerpunten die hieruit getrokken kunnen worden. De doelgroepen voor deze leersessies bepalen we in samenspraak met de begeleidingscommissie. Voor nu gaan wij uit van in ieder geval 2 leersessies op verschillende momenten om met een gemengde groep deel te nemen.

In een separaat document is een planning voor de onderzoeksactiviteiten opgenomen met 1 mei 2025 als einddatum voor oplevering van het onderzoek. Ook is een separaat bestand opgesteld met per onderzoeksactiviteit een daarbij behorende dagenraming en een totaal prijsstelling, in de vorm van een fixed price.

Bemensing, tijdsbesteding, planning en kosten

Wij stellen het volgende onderzoeksteam voor om u te helpen bij uw vraagstuk:

Drs. Stan van de Laar is bestuurs- en bedrijfskundige en managing partner van &VDL. Hij is 25 jaar werkzaam als extern onderzoeker en adviseur in de lokale overheid en deed vele onderzoeken naar een 'sterk samenspel' (en impact ervan op sociale veiligheid) binnen gemeenten, o.a. in Zaanstad en Helmond. Stan vervult de rol van projectleider voor dit project en is uw eerste aanspreekpunt in het onderzoek.

Drs. Rob van Woerkum MCM is bestuurskundige en partner en onderzoeker bij &VDL. Met ruim 20 jaar ervaring als extern onderzoeker en adviseur in gemeenteland brengt hij veel kennis en ervaring in voor uw vraagstuk. Rob was onder meer projectleider 'versterking samenspel' (en verbeteren sociale veiligheid) gemeente Zaanstad.

Drs. Renée Vermeulen is onderzoeker en adviseur bij &VDL. Zij heeft ruim 7 jaar ervaring als wetenschappelijk onderzoeker aan de Universiteit Utrecht naar het 'managen van publieke professionals' en promoveert daarop begin 2025. Zij brengt relevante kennis en ervaring met gedegen en verantwoord onderzoek naar gevoelige thematieken sociale veiligheid in de context van publieke organisaties in voor uw vraagstuk.