GvB Integrity Services BV

Galjoen 06 32
8243 MR Lelystad
The Netherlands

+31 (0)6 - 26 49 22 96
gvb@integrity-services.nl
www.integrity-services.nl

Strikt vertrouwelijk / persoonlijk

[redacted]

Lelystad, 13 juni 2022 ref.: 202205206 – 13062022

Betreft: Rapportage inzake second opinion L. Werger – gemeente Zutphen – Hoffmann Bedrijfsrecherche B.V.

Geachte mevrouw Werger,

Hierbij ontvangt u de rapportage inzake de door ons uitgevoerde second opinion op basis van de door u aan ons ter beschikking gestelde documenten, te weten 2 rapportages van Hoffmann Bedrijfsrecherche B.V., met de daarbij behorende bijlagen.

Opgemerkt wordt dat de rapportage uitsluitend voor u is bestemd en degenen met wie de uit te voeren werkzaamheden zijn overeengekomen. Hieronder worden tevens gerekend uw juridische vertegenwoordiger en eventuele overige stakeholders. Op voorhand verlenen wij u toestemming de rapportage te gebruiken in casus-gerelateerde civielrechtelijke- en of bestuursrechtelijk procedures tussen u en partijen in deze.

Wij vertrouwen er op u voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

GvB Integrity Services B.V.

[redacted]

Rapportage voor:

Mevrouw L.J. Werger inzake second opinion

Lelystad, 13 juni 2022

INHOUDSOPGAVE

1 Over de rapportage 4
1.1 Expertise [redacted] 4

2 Inleiding 6
2.1 Vooronderzoek 22203090 6
2.2 Onderzoek 22203003 7

3 Bevindingen 8
3.1 Vooronderzoek dossier 22203090 8
3.1.1 Opmerkingen vooronderzoek 8
3.2 Onderzoek dossier 22203003 17
3.2.1 Opmerkingen onderzoek 17

4 Resumé 24

5 Bijlagen 28

1 Over de rapportage

Mevrouw L.J. Werger, tot 23 mei 2022 wethouder van de gemeente Zutphen, heeft op 19 mei 2022 aan GvB Integrity Services B.V. verzocht over te gaan tot de uitvoering van een second opinion op de door Hoffmann Bedrijfsrecherche B.V. d.d. 11 mei 2022 aan gemeente Zutphen gerapporteerde bevindingen van een vooronderzoek en een onderzoek naar aanleiding ontvangen signalen / meldingen over het handelen van mevrouw Werger als wethouder van gemeente Zutphen. Vooralsnog hebben de werkzaamheden uitsluitend bestaan uit het analyseren van de door Hoffmann uitgebrachte rapportages en de daarbij door Hoffmann gevolgde procedures en de gerapporteerde bevindingen.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de resultaten van de uitgevoerde second opinion binnen het voornoemde kader. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat in het kader van deze verslaglegging geen wederhoor heeft plaats gevonden.

GvB Integrity Services B.V. is een door de Minister van Justitie en Veiligheid erkende organisatie in het kader van de “Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus”, op grond waarvan haar vergunning is verleend onder nummer POB 1591. Bij de uitvoering van de werkzaamheden worden de uit vorenstaande wet voortvloeiende regelingen en bepalingen in acht genomen. Dit betekent onder andere dat bij het onderzoek de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht zijn genomen.

Deze rapportage is ter hand gesteld aan mevrouw Werger en aan haar advocaat, zijnde [redacted] van JPR Advocaten te Deventer.

1.1 Expertise [redacted]

[redacted] heeft na een carrière van 11 jaar binnen een politieorganisatie, waarvan de laatste jaren bij de afdeling Recherche, inmiddels (sinds 1987) meer dan 35 jaar ervaring binnen het vakgebied Integriteit & Onderzoek. [redacted] is gekwalificeerd als Particulier Onderzoeker (vergunning Ministerie van Justitie en Veiligheid), Register Security Expert (SERN) en Certified International Investigator (CII) en is Associate member van de Association of Certified Fraud Examinors (ACFE).

Sinds 1987 heeft [redacted], veelal in directiefuncties, gewerkt voor bedrijfsrecherche- en forensische onderzoeksbureaus, vaak in samenwerking met forensisch onderzoekers, forensisch accountants, forensisch IT-specialisten en juristen. In die hoedanigheid was [redacted] betrokken bij en gaf leiding aan vele honderden integriteit gerelateerde feitenonderzoeken, zowel in de publieke- als in de private sector. Daarnaast was [redacted] veelvuldig actief in een security- en safety adviserende rol als Register Security Expert. [redacted] trad in het verleden op als gastlector aan de Business University Nijenrode tijdens colleges voor (aankomend en geaccrediteerd) accountants. Vanaf begin 2019 is [redacted] tevens veelvuldig actief geweest in het trainen van honderden Accountants in Business

(Interne Accountants) uit zowel de publieke- als private sector in het herkennen van fraude-designalen.

Voor de goede orde wordt op deze plaats gemeld dat [redacted] van december 1987 tot en met januari 1998 bij Hoffmann Bedrijfsrecherche B.V. werkzaam was. Sinds 1991 was dit in een Management Team functie.

Over [redacted] werk als fraude- & integriteitonderzoeker heeft [redacted] sinds 1993 meer dan duizend lezingen en workshops ten behoeve van het bedrijfsleven, ondernemersverenigingen en serviceclubs verzorgd.

Sinds enkele jaren werkt [redacted] voor eigen rekening vanuit GvB Integrity Services B.V. [redacted] is sinds het voorjaar 2020 als Associate Partner verbonden aan EBBEN Partners B.V. te Hilversum. EBBEN Partners is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van governance, risk & compliance, met een specialisatie in fraude en integriteit.

Resumerend kan worden gesteld dat [redacted] de vaktechnische- en professionele expertise bezit om in de beschreven casus commentaar te geven waar dit relevant wordt geacht.

2 Inleiding

Hoffmann Bedrijfsrecherche B.V. (hierna: Hoffmann) heeft in opdracht van gemeente Zutphen, bij monde van de burgemeester en/of de gemeentesecretaris onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van ontvangen signalen/meldingen over mevrouw L.J. Werger, (inmiddels voormalig) wethouder van gemeente Zutphen.

Door Hoffmann zijn gelijktijdig op 11 mei 2022 twee rapportages opgeleverd, respectievelijk voorzien van dossiernummers 22203090 (vooronderzoek) en 22203003 (onderzoek), met respectievelijk als doelstellingen:

22203090: 'Vaststellen welke signalen/meldingen over de wethouder zijn gedaan door externe personen en deze zoveel als mogelijk is te kwantificeren'.

en

22203003: 'Vaststellen welke interne signalen/meldingen er over de wethouder zijn, en deze zoveel als mogelijk te kwantificeren'.

2.1 Vooronderzoek 22203090

Het uitgevoerde vooronderzoek 22203090 heeft zich gericht op een inventarisatie van signalen afgegeven door externe personen, waarbij is benoemd dat gemeente Zutphen over het gedrag van wethouder Werger twee brieven heeft ontvangen [redacted] Voorts is een brief ontvangen van [redacted]

Hoffmann merkt in haar inleiding nadrukkelijk op dat waar in haar rapport wordt gesproken over 'onderzoek', dit uitdrukkelijk dient te gelden als vooronderzoek in de zin van de nog vast te stellen Gedragscode Integriteit burgemeester en wethouders gemeente Zutphen 2022 met bijbehorend protocol. De term 'onderzoek' wordt omwille van de leesbaarheid gebruikt.

De omvang van de opgeleverde, althans van de voor een second opinion beschikbare, documenten is als volgt:

- Rapportage vooronderzoek;
- Gespreksverslag [redacted]

[1] [redacted]

- Gespreksverslag [redacted]
- Gespreksverslag mevrouw L.J. Werger.

2.2 Onderzoek 22203003

Het uitgevoerde onderzoek 22203003 heeft zich gericht op een inventarisatie van signalen/meldingen die door de gemeentesecretaris over mevrouw Werger zouden zijn ontvangen en die betrekking hebben op het schreeuwen tegen medewerkers, kleineren, intimideren en het zich niet houden aan interne afspraken. Ook zou mevrouw Werger een medewerker 'de les hebben gelezen' tijdens een plenaire bijeenkomst, waartegen de medewerker zich niet kon verdedigen. Ten gevolge van het voorgaande kreeg de gemeentesecretaris de indruk dat door al deze gedragingen een aantal medewerkers zich sociaal onveilig, gekwetst en/of geïntimideerd voelt, zo schrijft Hoffmann in haar inleiding. Tevens bestonden signalen dat medewerkers ontslag hebben genomen bij de gemeente door het gedrag van mevrouw Werger en mogelijk zouden meer medewerkers om die reden ontslag overwegen.

De omvang van de opgeleverde, althans van de voor een second opinion beschikbare, documenten is als volgt:

- Rapportage onderzoek;
- Kopie regeling vermoeden misstand (Klokkenluidersregeling ingevolge Wet Huis voor klokkenluiders);
- Kopie van de Arbeidsomstandighedenwet;
- Gespreksverslag mevrouw L.J. Werger.

3 Bevindingen

Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen in paragraaf 3.1 en volgende in te gaan op het gerapporteerde vooronderzoek met de bijlagen en in paragraaf 3.2 en volgende op het gerapporteerde onderzoek met bijlagen.

3.1 Vooronderzoek dossier 22203090

In de inleiding op haar rapportage van het vooronderzoek beschrijft Hoffmann de reden voor de verkregen opdracht, namelijk de van externe zijde ontvangen signalen/meldingen aangaande wethouder Werger en de doelstelling van de opdracht, zijnde 'Vaststellen welke signalen/meldingen over de wethouder zijn gedaan door externe personen en deze zoveel als mogelijk is te kwantificeren'.

De werkwijze wordt door Hoffmann gefaseerd weergegeven:
Fase 1:

- Een voorbespreking met twee van onze onderzoekers;
- Het analyseren van de ontvangen brieven;
- Het voeren van gesprekken met [redacted]
- Het voeren van een gesprek met [redacted]

Fase 2:

- Het voeren van een gesprek met de wethouder, mevrouw Werger.

3.1.1 Opmerkingen vooronderzoek

3.1.1.1 Tijdpad

De datum van opdrachtverstrekking door gemeente Zutphen aan Hoffmann is niet vermeld. Het vooronderzoek (22203090) vond, blijkens de rapportage, plaats van 29 maart 2022 tot en met 25 april 2022.

GvB Integrity Services merkt in dit verband op:

- dat de onderzoeksperiode vooronderzoek en die van het onderzoek zich onlogisch tot elkaar verhouden, want het onderzoek 22203003 werd uitgevoerd tussen 16 maart en 25 april 2022. Hierdoor is onduidelijk waarom een vooronderzoek werd uitgevoerd, wat afgaande op de verstrekte informatie, later startte dan het onderzoek;
- dat men zich mag afvragen hoe deze situatie te duiden is, mede gelet op het gestelde in de volgende bullet;
- dat een vooronderzoek in onderzoekterminologie is: '*het verzamelen van feiten en omstandigheden over het te onderzoeken onderwerp zodat op basis van weging van de bevindingen met inachtneming van de context en afgezet tegen het normatieve kader (zijnde het niet vigerende protocol), kan worden besloten*

het onderzoek te beëindigen of continueren en in dat laatste geval in welke richting met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit';

- dat het resultaat uit vooronderzoek geen feitelijk verwijtbare aspecten richting mevrouw Werger bevat en de start van het onderzoek daardoor niet verklaarbaar is en de tijdspaden evenmin.

3.1.1.2 Meldingen

Vooreerst wordt opgemerkt dat, afgaande op de rapportage, de gemeente Zutphen stelt dat door haar twee brieven zijn ontvangen [redacted] Voorts van [redacted]

Feitelijk is derhalve sprake van [redacted] meldende partijen, maar de meldingen zijn kennelijk vervat geweest in twee brieven.

Hoffmann heeft gesproken met [redacted]

[redacted]

[redacted]

- [redacted]

- [redacted]

[redacted]

- [redacted]

[redacted] de naam van wethouder Werger herhaaldelijk genoemd, maar niet in een specifiek negatieve context.

[redacted]

GvB Integrity Services merkt over dit onderdeel van de rapportage vooronderzoek op:

- dat de betreffende brieven niet zijn ontvangen door GvB Integrity Services. Dit impliceert dat de datering, de strekking en de inhoud van de brieven onbekend is, maar voorts ook dat een controle op de juiste interpretatie of weergave van de brieven niet mogelijk is;
- dat de [redacted] waardoor de vraag gerechtvaardigd is van wanneer de melding(en) over mevrouw Werger dateren en voorts wat de feitelijke content van deze melding(en) was;
- [redacted]

- dat feitelijk bij [redacted] en [redacted] sprake is van dezelfde belanghebbenden;
- dat door het benoemen van [redacted] meldende entiteiten sprake lijkt te zijn van een grotere vertegenwoordiging dan die waarvan werkelijk sprake was;
- dat hier verder door Hoffmann geen aandacht in de rapportage is besteed. [redacted] Die informatie ontbreekt;

[redacted] Hierover later meer.

3.1.1.3 Normatief kader

De ontvangst van de verschillende brieven is voor gemeente Zutphen aanleiding om Hoffmann in te schakelen en opdracht tot vooronderzoek te geven met het doel te komen tot kwalificatie[2] van de meldingen/signalen.
Om te kunnen kwalificeren is een normatief kader noodzakelijk. Zonder een dergelijk kader wordt kwalificatie een subjectieve weergave van bevindingen. Omdat Hoffmann wist dat dit noodzakelijk kader ontbrak schrijft men in de rapportage:

'Nadrukkelijk te melden dat onderzoek wordt geduid als vooronderzoek in de zin van de *nog vast te stellen* Gedragscode Integriteit burgemeester en wethouders gemeente Zutphen 2022 met bijbehorend protocol'.

GvB Integrity Services merkt over dit onderdeel van de rapportage vooronderzoek op:

- dat Hoffmann, op de keeper beschouwd, haar bevindingen diende te beschrijven, echter zonder daarover te oordelen;
- dat dit door Hoffmann precies binnen die grenzen is uitgevoerd en dat Hoffmann helder heeft gecommuniceerd binnen welk speelveld zij diende te rapporteren;
- dat men binnen de rapportage vooronderzoek verslag doet van de gevoerde interviews met alle stakeholders, echter dat een samenvattende conclusie of bevindingen ontbreken en op dit gebied valt Hoffmann weinig te verwijten, want Hoffmann kón niet oordelen. Het kader daartoe ontbrak.

Dit gezegd hebbende merkt GvB Integrity Services voorts op:

- dat de nog vast te stellen Gedragscode Integriteit burgemeester en wethouders gemeente Zutphen 2022 met bijbehorend protocol door Hoffmann wordt aangewend ter duiding van het vooronderzoek;
- dat die nog vast te stellen gedragscode niet als bijlage is gevoegd;

[2] Kwalificeren is beschrijven – benoemen – geschikt – gerechtigd maken. (Van Dale)

- dat onduidelijk is of Hoffmann op basis van de nog vast te stellen gedragscode heeft gehandeld. Hoffmann maakt hier verder geen melding in de rapportage vooronderzoek van en het ontbreken van een samenvattende conclusie of bevindingen doet vermoeden dat het onderzoek geen normatief kader kende;
- dat het Hoffmann-vooronderzoek, en de evaluatie van de resultaten daarvan, heeft plaatsgevonden zonder protocol dat dient te bestaan voor omgang met melding van mogelijk niet integer gedrag door BM, gemeentesecretaris, wethouders en raadsleden. In veel andere gemeenten bestaat een dergelijk protocol expliciet wel. Alsdan is sprake van wegingsmomenten en gelaagde of gefaseerde opbouw. Discretie over het subject van onderzoek wordt daarin geborgd. In eerste instantie is normaal gesproken sprake van een vooronderzoek en de richtlijnen staan helder omschreven;
- dat in algemene zin kan worden gesteld dat gemeentelijke gedragscodes een nadrukkelijk andere werkwijze beschrijven dan die in dit geval door gemeente Zutphen is gevolgd. Ter illustratie is een relevant deel van een dergelijke gedragscode na de rapportage opgenomen als bijlage 1. Hierin staan 4 basisprincipes gedefinieerd, te weten:
    - Onpartijdige handhaving;
    - Terughoudend met publiciteit;
    - Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender;
    - Bescherming van slachtoffers.

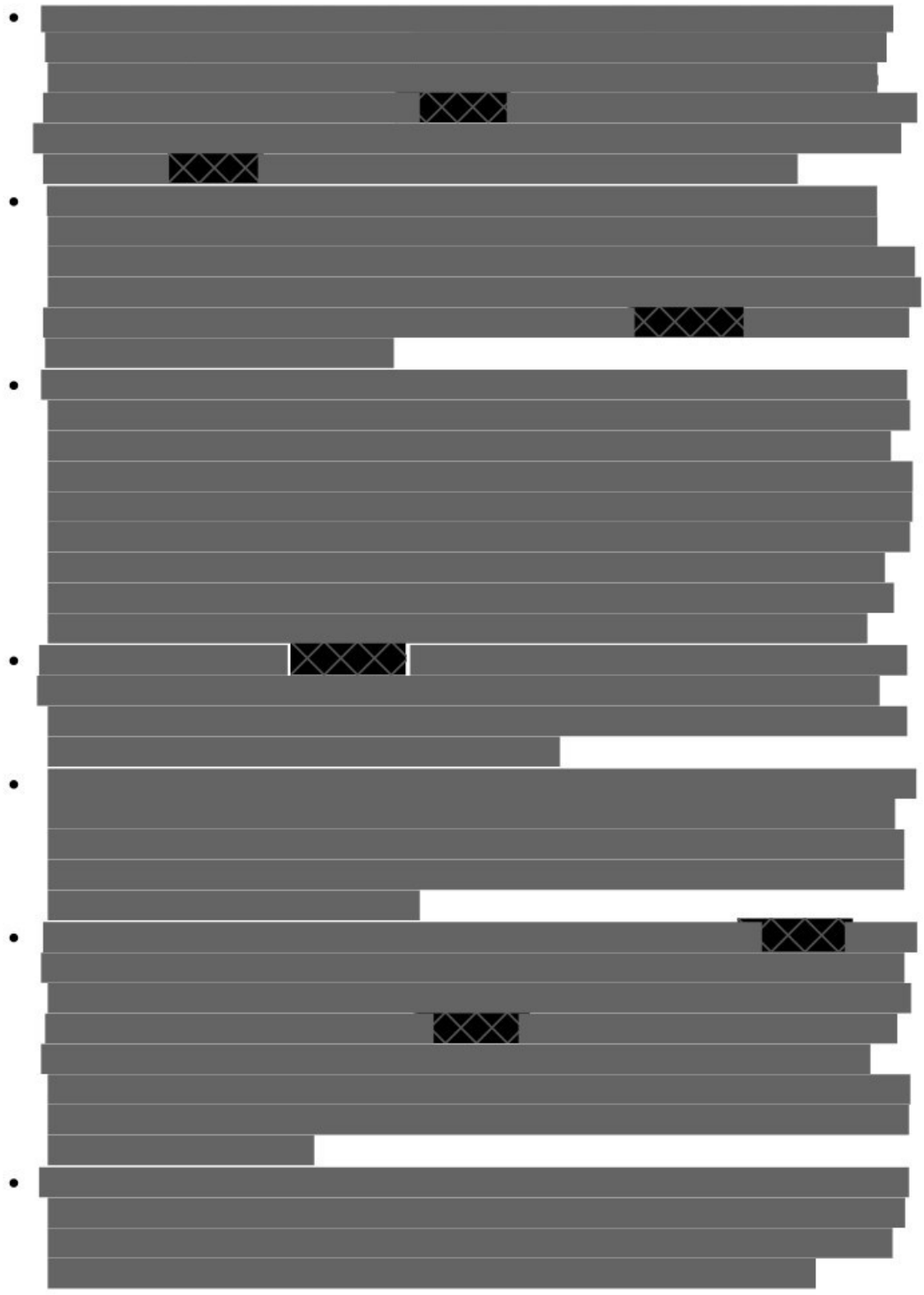
3.1.1.4 Interview met [redacted]

Van het interview is door Hoffmann een gespreksverslag opgesteld [redacted] Nadrukkelijk wordt benoemd dat uitsluitend het gespreksverslag de basis voor de inhoudelijke opmerkingen heeft gevormd.

GvB Integrity Services merkt over de inhoud van de gespreksverslaglegging op:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]





[redacted]

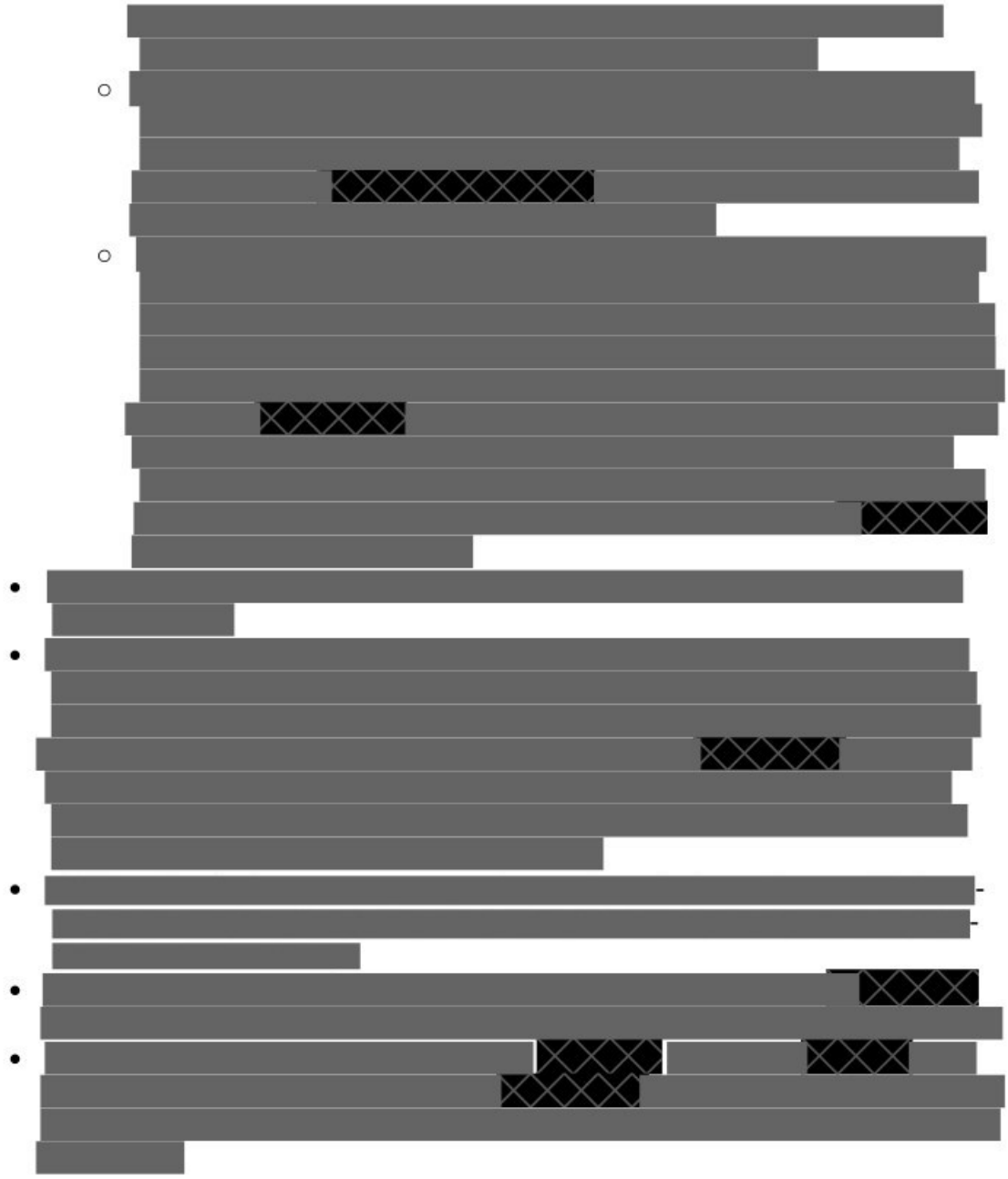
3.1.1.5 Interview met [redacted]

[redacted] Nadrukkelijk wordt benoemd dat uitsluitend het gespreksverslag de basis voor de inhoudelijke opmerkingen heeft gevormd.

GvB Integrity Services merkt over de inhoud van de gespreksverslaglegging op:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
  - [redacted]
  - [redacted]
  - [redacted]
  - [redacted]

[redacted]



3.1.1.6 Interview mevrouw L.J. Werger

Aan mevrouw Werger is door Hoffmann bij aanvang van het interview correcte informatie verstrekt over de omvang van de meldingen, namelijk door twee externen,

Mevrouw Werger heeft verklaard beide meldingen van de burgemeester te hebben ontvangen. Zij is over de inhoud van de meldingen nooit door melders aangesproken en zij herkende zich niet in het geschetste beeld en verklaarde verder uitspraken in de

krant te hebben gedaan als gevolg van het unanieme gemeentebeleid in haar rol als wethouder.

Over de gevolgde procedure heeft mevrouw Werger verklaard van mening te zijn dat de behandeling van de externe meldingen door gemeente Zutphen incorrect is verlopen, omdat niet eerst een informeel gesprek heeft plaats gevonden met de externe melders, maar direct opdracht is gegeven tot uitvoering van een vooronderzoek. Hierdoor hebben de externe melders ten onrechte een 'podium' gekregen.

3.1.1.7 Resumé vooronderzoek 22203090

Hoffmann heeft gekwalificeerd, ofwel beschreven, zonder daar een conclusie aan te verbinden. Hoffmann stelt terecht in haar rapportage vooronderzoek dat de gebeurtenissen, opgetekend uit de mond van de externe melders, niet zijn getoetst op basis van een toetsingskader omdat dit kader ontbreekt en tevens vanwege de subjectieve elementen die de melders hebben ervaren.

In haar afsluiting stelt Hoffmann dat in overleg met opdrachtgever ervoor is gekozen de externe meldingen die ten grondslag liggen aan de signalen/meldingen te beschrijven zónder dat sprake is van toetsing aan een kader. Dit terwijl als het vooronderzoek was uitgevoerd in de zin van de eerder gegeven omschrijving, na het vooronderzoek een subsidiariteitsweging moeten plaatsvinden en die had naar de mening van GvB Integrity Services slechts kunnen leiden tot het beëindigen van verder onderzoek.

3.2 Onderzoek dossier 22203003

In de inleiding op haar rapportage van het onderzoek beschrijft Hoffmann de reden voor de verkregen opdracht, namelijk de van interne zijde ontvangen signalen / meldingen aangaande wethouder Werger en de doelstelling van de opdracht, zijnde 'Vaststellen welke interne signalen/meldingen er over de wethouder zijn, en deze zoveel als mogelijk te kwantificeren'.

De werkwijze wordt door Hoffmann gefaseerd weergegeven:
Fase 1:

- Een voorbespreking met twee van onze onderzoekers;
- Het analyseren van de ontvangen brieven;
- Het voeren van gesprekken binnen de gemeente Zutphen met (al dan niet voormalig) medewerkers.

Fase 2:

- Het voeren van een gesprek met de wethouder, mevrouw Werger.

3.2.1 Opmerkingen onderzoek

Hoffmann beschrijft in deze rapportage welke informatie uit gevoerde gesprekken met 16 medewerkers, waaronder vier voormalig medewerkers, van gemeente Zutphen zijn opgetekend.

De rapportage bestaat uit het rapport, een kopie van de Regeling melding vermoeden misstand, een kopie van de Arbeidsomstandighedenwet en een gespreksverslag van het interview met mevrouw Werger.

3.2.1.1 Normatief kader

De ontvangst van verschillende signalen van huidige en voormalige medewerkers van gemeente Zutphen is aanleiding om Hoffmann in te schakelen en opdracht tot onderzoek te geven met het doel te komen tot kwalificatie van de interne meldingen/signalen.
Om te kunnen kwalificeren is een normatief kader noodzakelijk. Zonder een dergelijk kader wordt kwalificatie een subjectieve weergave van bevindingen.

In de rapportage van het vooronderzoek heeft Hoffmann beschreven dat men wist dat dit noodzakelijk kader ontbrak. In die rapportage vooronderzoek heeft men de volgende opmerking opgenomen:

'Nadrukkelijk te melden dat onderzoek wordt geduid als vooronderzoek in de zin van de *nog vast te stellen* Gedragscode Integriteit burgemeester en wethouders gemeente Zutphen 2022 met bijbehorend protocol'.

In de rapportage onderzoek 22203003 introduceert Hoffmann een ander toetsingskader, namelijk de Regeling melding vermoeden misstand en de Arbeidsomstandighedenwet. Hiermee is echter geen sprake van een duidelijk normatief kader.

3.2.1.2 Rapportage inhoudelijk

GvB Integrity Services merkt over de inhoud van de rapportage op:

- dat gemeente Zutphen gelijktijdig zowel extern- als intern onderzoek heeft gedaan, waarbij men het externe deel als vooronderzoek heeft betiteld, terwijl dit onderdeel niet voldeed aan datgene wat een vooronderzoek normaal gesproken impliceert;
- dat de Arbeidsomstandighedenwet wordt aangehaald omdat daarin is gesteld dat 'medewerkers hun werk moeten kunnen doen zonder lichamelijke of geestelijke problemen op te lopen';
- dat de bewuste regeling melding vermoeden misstand een Klokkenluidersregeling conform de Wet Huis voor Klokkenluiders betreft, waarin staat dat onder een 'melder' wordt verstaan: de (voormalig) medewerker die een vermoeden van een misstand meldt overeenkomstig de artikelen van de regeling;
- dat een echte melding voortvloeiende uit deze regeling schriftelijk wordt bevestigd en dat deze bevestigingen op dit moment nog ontbreken;
- dat artikel 11.3.6 van de regeling meldt dat de ex-werknemer die een misstand wil melden dit doet binnen een periode van 12 maanden na ontslag of beëindiging van de werkzaamheden voor gemeente Zutphen bij een vertrouwenspersoon;

- dat onbekend is of de vier voormalig medewerkers korter dan een jaar hun werkzaamheden hebben beëindigd en eveneens of melding is gedaan bij een vertrouwenspersoon;
- dat niet uit de rapportage blijkt wie door Hoffmann zijn geïnterviewd. Overigens schrijft Hoffmann aan opdrachtgever te hebben verzocht hun namen te mogen opnemen, maar onder verwijzing naar artikel 11.3.2 van de regeling 'bescherming van de melder', is hier geen toestemming voor verkregen;
- dat derhalve sprake is van 16 interviews met onbekende personen, waarvan uitsluitend quotes zonder context zijn opgenomen in de rapportage.

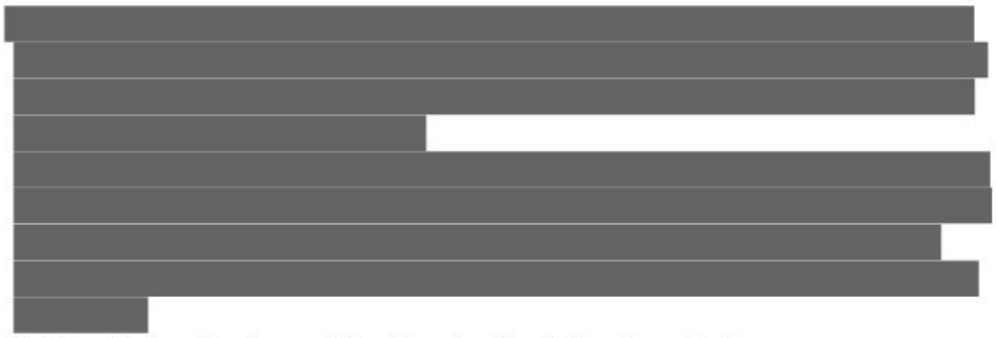
3.2.1.3 Interviews

Hoffmann voerde 16 interviews, waarvan vier met voormalig medewerkers. 12 van de 16 medewerkers, waaronder de voormalig medewerkers, gaven volgens de rapportage inhoud aan de hierna te benoemden vier categorieën opmerkingen.
GvB Integrity Services merkt over de gevoerde interviews op:

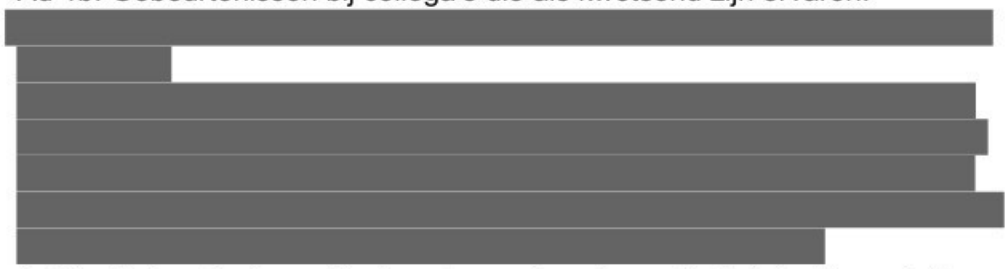
- dat niet uit de rapportage blijkt wie door Hoffmann zijn geïnterviewd. Overigens schrijft Hoffmann aan opdrachtgever te hebben verzocht hun namen te mogen opnemen, maar onder verwijzing naar artikel 11.3.2 van de regeling 'bescherming van de melder', is hier geen toestemming voor verkregen;
- dat Hoffmann melding maakt dat 16 interviews hebben plaatsgevonden, waarvan 12 met personen die zich hadden gemeld. Onder die 12 personen vallen derhalve vier voormalig medewerkers;
- dat derhalve sprake is van 16 interviews met onbekende personen, waarvan uitsluitend quotes zonder context zijn opgenomen in de rapportage;
- dat de resultaten uit de interviews onderverdeeld (paragraaf 2.1.3) zijn beschreven in de samenvatting van de rapportage, waarbij men een onderverdeling in 4 categorieën heeft gemaakt:
    1. medewerkers hebben één of meerdere gebeurtenis(sen) zelf of bij collega's als kwetsend ervaren;
    2. medewerkers hebben één of meerdere gebeurtenis(sen) zelf of bij collega's als intimiderend ervaren;
    3. medewerkers hebben één of meerdere gebeurtenis(sen) zelf of bij collega's als kwetsend én intimiderend ervaren;
    4. medewerkers hebben zelf geen ervaringen met kwetsende en/of intimiderende gebeurtenis(sen) en waren niet op de hoogte van één of meerdere gebeurtenis(sen) bij collega's die als kwetsend en intimiderend bij collega's die als kwetsend en/of intimiderend zijn ervaren.
- dat Hoffmann per categorie vervolgens in haar rapportage een opsomming geeft van de gebeurtenissen die op die categorie betrekking hebben[4]. Het gaat hierbij om:

[4] Overigens worden een enkele gebeurtenissen meermaals in de verschillende categorieën vanuit verschillende belevingshoeken belicht, waardoor de indruk kan worden verkregen dat sprake is van meer gebeurtenissen dan werkelijk het geval is.

- Ad 1a: Gebeurtenissen die door de medewerker zelf als kwetsend zijn ervaren:



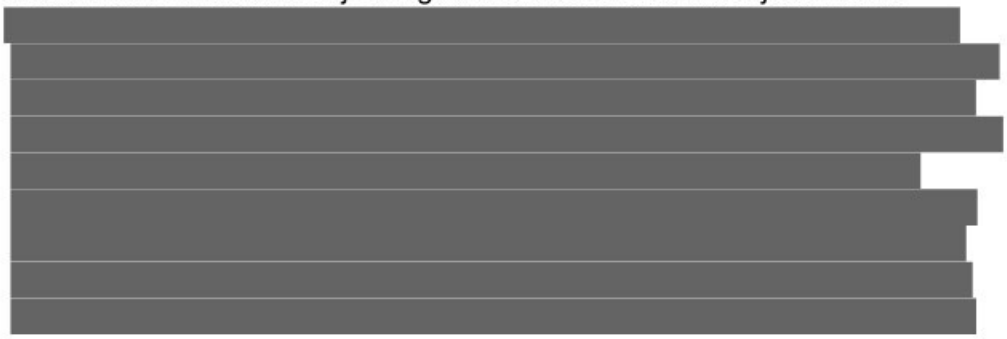
- Ad 1b: Gebeurtenissen bij collega's die als kwetsend zijn ervaren:



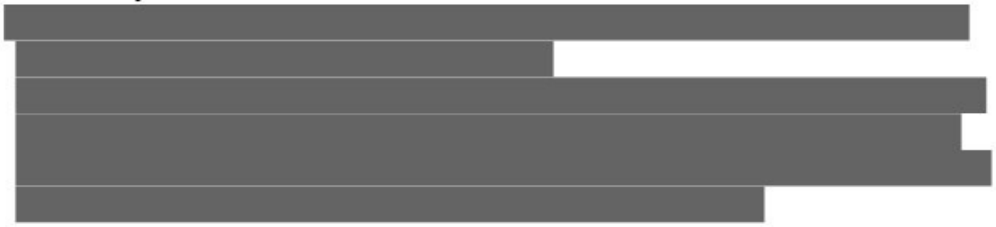
- Ad 2a: Gebeurtenissen die door de medewerker zelf als intimiderend zijn ervaren:



- Ad 2b: Gebeurtenissen bij collega's die als intimiderend zijn ervaren:



- Ad 3a: Gebeurtenissen die door de medewerker zelf als kwetsen en intimiderend zijn ervaren:



- Ad 3b: Gebeurtenissen bij collega's die als kwetsend en intimiderend zijn ervaren:

[redacted]

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

3.2.1.4 Quotes zorgen voor opinievorming

Hoffmann merkt naar aanleiding van de interviews op dat hieruit het algemene en consistente beeld is ontstaan dat huidige en voormalige medewerkers kwetsende en/of intimiderende gebeurtenissen en sociale onveiligheid hebben ervaren in de samenwerking met wethouder Werger. Na haar aantreden in 2018 werd door een aantal medewerkers bij mevrouw Werger een directheid ervaren die als onaangenaam werd ervaren. Zij maakte hierbij direct haar hiërarchische positie ten opzichte van de medewerkers duidelijk. Sinds mei 2018 tot heden hebben medewerkers kwetsende en intimiderende gebeurtenissen ervaren ten gevolge waarvan mensen ontslag hebben genomen en anderen ontslag overwegen, zo wordt de casuïstiek samen gevat.

GvB Integrity Services merkt over de opgevoerde quotes op:

- dat Hoffmann in de rapportage wegblijft van het geven van een conclusie. Het gehanteerde normatief kader biedt daar ook geen houvast voor. Hoffmann kiest er daarom voor om op vijf pagina's een opsomming van quotes vanuit de gevoerde gesprekken te geven;

- dat Hoffmann met deze vorm van rapportage ervoor gekozen heeft, zonder het opnemen van een conclusie, toch inkleuring te geven aan haar rapportage en daarmee de lezer automatisch tot oordeelsvorming over wethouder Werger stuurt;
- dat onduidelijk is hoeveel personen worden geciteerd. Er kan immers sprake zijn van slechts enkele woordvoerders met een uitgesproken mening die zich in een veelheid van woorden hebben geuit. Ook is onduidelijk of de citaten binnen een bepaalde context van het gesprek zijn gedaan en zo ja wat die context was en welke vraagstelling aan het citaat ten grondslag heeft gelegen. De opsomming krijgt door de gekozen weergave een onwenselijke en suggestieve lading. Men kan immers de ernst van de situatie beïnvloeden door te clusteren en bijvoorbeeld een weergave te doen die door de lezer als steeds ernstiger wordt ervaren. Of dit ook daadwerkelijk is gebeurd valt niet uit de teksten op te maken;
- dat het voor de lezer derhalve onduidelijk is welke quote in welke context is gemaakt en voorts dat de quote een subjectieve uiting van de woordvoerder betreft, waarvan de identiteit, de gebeurtenis en de context onbekend zijn. Ook voor wethouder Werger, die zich hierdoor niet op correcte wijze kon of kan verdedigen tegen de gemaakte opmerkingen;
- dat het totaal door de gekozen weergave een lading heeft gekregen die vrijwel automatisch leidt tot oordeelsvorming bij de lezer. Terwijl Hoffmann geen conclusie wil en kan verwoorden, leidt ook de opmerking van Hoffmann in paragraaf 2.1.2 2e alinea: *'uit de bovengenoemde gesprekken is het algemene en consistente beeld ontstaan dat huidige en voormalige medewerkers kwetsende en/of intimiderende gebeurtenissen en sociale onveiligheid hebben ervaren in de samenwerking met mevrouw Werger'*, voorafgaand aan de opsomming van citaten in het begin van de rapportage reeds tot versterking van de oordeelsvorming bij de lezer.

3.2.1.5 Interview met mevrouw Werger

Op 6 april 2022 is mevrouw Werger in het kader van hoor- en wederhoor door Hoffmann in gelegenheid gesteld te reageren op de inhoud van het door Hoffmann opgestelde verslag, waarbij het opnemen van een conclusie door Hoffmann werd vermeden. Voorbeelden van gebeurtenissen die door medewerkers als kwetsend en/of intimiderend zijn ervaren zijn door Hoffmann geanonimiseerd aan mevrouw Werger meegedeeld. Mevrouw Werger kreeg geen inzage in de, al dan niet geanonimiseerde, gespreksverslagen.

Door haar is samenvattend verklaard dat zij niet bewust mensen heeft willen kwetsen. Ze stelt dat zij duidelijk is, scherp is en met luide stem spreekt, maar zij kan niet spreken voor een ander die zich gekwetst voelt. Zij heeft nooit bewust tegen medewerkers geschreeuwd en evenmin de intentie gehad om mensen te kwetsen. Mevrouw Werger is afkomstig uit het westen van het land, waar mensen elkaar meer direct aanspreken. Ze vindt het verdrietig te horen dat medewerkers haar niet hebben durven aanspreken en zij is enorm verbaasd over ervaringen die door medewerkers sinds haar

benoeming tot wethouder met de onderzoekers hebben gedeeld. Zij snapt niet waarom dit niet eerder aan haar gemeld is. Bij haar hebben zich geen mensen gemeld die zich door haar geïntimideerd hebben gevoeld.
Door haar is niet ervaren dat medewerkers met haar geen beleidsstukken durven te bespreken tijdens het portefeuillehoudersoverleg of dat men zich zo geïntimideerd voelde dat men niet durfde aan te sluiten bij het overleg.
Mevrouw Werger vraagt zich af of dit alleen aan haar ligt of dat er misschien meer in de organisatie niet goed is.
Om inhoudelijk op door huidige en ex-medewerkers benoemde situaties te kunnen reageren heeft mevrouw Werger aan de burgemeester om namen verzocht, maar de burgemeester heeft geen namen gegeven.

Mevrouw Werger heeft van de burgemeester nooit iets concreets vernomen ten aanzien van haar gedrag. Toen zij lijsttrekker werd heeft de burgemeester haar ‘in de wandelgangen’ een keer gezegd: ‘*pas je een beetje op*’. Verder is door de burgemeester aan mevrouw Werger, toen die opnieuw lijsstrekker werd, meegedeeld dat mensen zouden hebben aangegeven alsdan eventueel te zullen vertrekken.

4 Resumé

Door mevrouw Werger is aan GvB Integrity Services verzocht een second opinion te geven over de feiten en omstandigheden die door Hoffmann zijn gerapporteerd en de daarbij beschikbaar gestelde bijlagen. Geen beschikking werd verkregen over de brieven uit vooronderzoek 22203090 en of de afgelegde verklaringen door 4 voormalige en 12 huidige medewerkers van gemeente Zutphen tijdens onderzoek 22203003. Van die laatsten is de identiteit onbekend.

Duidelijk is geworden dat het vooronderzoek 22203090 geen normatief kader kende, waardoor Hoffmann geen conclusie in haar rapport kon opnemen en niet heeft opgenomen. Hoffmann geeft nadrukkelijk (pagina 5 laatste alinea) aan dat *'deze gebeurtenissen zijn door onze onderzoekers niet getoetst op basis van een toetsingskader omdat deze er niet is en vanwege de aanwezige subjectieve elementen die de externe melders hebben ervaren. In overleg met opdrachtgever is besloten gebeurtenissen van externe melders, die ten grondslag liggen aan de signalen/ meldingen, te beschrijven zonder dat hierbij wordt getoetst aan een kader'.*

Ondanks het feit dat een kader ontbrak wilde de opdrachtgever de verslaglegging zoals deze is opgeleverd.

In het onderzoek 22203003 heeft Hoffmann de 'Regeling melding vermoeden misstand' en de Arbeidsomstandighedenwet aangegrepen als kader, maar feitelijk is dit geen kader, maar eerder een kapstok uit de Arbowet 'dat medewerkers hun werk moeten kunnen doen zonder lichamelijk of geestelijke problemen op te lopen'. De aangehaalde regeling is een klokkenluidersregeling die een andere werkwijze voorschrijft dan is gevolgd voor melders van misstanden bij een vertrouwenspersoon. Gesteld kan worden dat Hoffmann zonder concreet normatief kader onderzoek heeft verricht. Dit is de waarschijnlijke reden waarom Hoffmann haar verslaglegging heeft ingericht als opgeleverd.

Het voorgaande is van aanzienlijk belang voor de rechten van de onderzochte persoon in deze, namelijk mevrouw Werger, want het ontbreken van een kader heeft veel gevolgen. Niet alleen ontbreekt een normgevende richtlijn hoe te handelen onder welke omstandigheden, zoals in bijlage 1 als voorbeeld is beschreven, ook ontbreekt de noodzakelijke bescherming van de rechten van het subject van onderzoek en is geen sprake van wegingsmomenten die richting geven aan de besluitvorming. Zorgvuldigheid jegens de vermeende schender is hierdoor onvoldoende geborgd.

Het bestaan van een vooronderzoek, terwijl daarvoor al een onderzoek is gestart, is opvallend. Zoals al opgemerkt dient een vooronderzoek een doel en op basis van de uitkomst van het vooronderzoek dient te worden besloten of een onderzoek gecontinueerd moet worden.

Gemeente Zutphen heeft gekozen voor een gelijktijdig onderzoek in twee richtingen, namelijk extern en intern, maar waarom beiden niet zijn samengevoegd in één verslaglegging is onduidelijk.
In deze second opinion-verslaglegging is duidelijk gemaakt dat de omvang van de externe meldingen groter is doen voorkomen dan deze was en voorts dat voor wat betreft [redacted] en op verzoek van de burgemeester is een van die brieven gebruikt voor het doel van het onderzoek jegens mevrouw Werger.
De melding door [redacted] in haar brief d.d. 24 maart 2022, heeft op basis van de door haar afgelegde verklaring de indruk gewekt dat deze naar aanleiding van de ruchtbaarheid rond de persoon van mevrouw Werger is opgesteld. Niet uit te sluiten valt dat de brief mogelijk op verzoek van de burgemeester is ingezonden. Immers ook aan [redacted] is een verzoek gedaan een brief voor dat doel te mogen gebruiken. Ter verduidelijking van deze opmerking wordt verwezen naar de opmerking in de laatste alinea van dit hoofdstuk.

[redacted]

[redacted]

Tijdens de uitvoering van een second opinion op de gebeurtenissen, als omschreven in de 2 Hoffmann rapportages, kan door de onderzoeker niet worden ingeschat wat de personen die zijn geïnterviewd aangaande gedrag van mevrouw Werger hebben ervaren. Het zijn immers hun ervaringen en emoties. Omdat opnieuw een functioneel normatief kader ontbrak, heeft Hoffmann hierover 5 pagina's met citaten opgenomen, kennelijk opgetekend uit de monden van de melders. De identiteit van de meldende personen is, afgezien van de externe melders, onbekend en het momentum, de omstandigheden en de context van de gebeurtenis is veelal onbekend. Beleving is per definitie een subjectief begrip.

Over het opnemen van 5 pagina's met citaten is al eerder benoemd dat Hoffman hiermee weliswaar geen conclusie trekt, maar wel de lezer automatisch (bewust of onbewust of op verzoek) tot oordeelsvorming over wethouder Werger begeleid. Nadrukkelijk wordt verwezen naar de hierover gemaakte opmerkingen:
De identiteit van de geïnterviewden is onbekend. De casus, het momentum en de context van de gebeurtenissen is onbekend. Welk citaat door welke geïnterviewde is gedaan is onbekend. Of het citaat van toepassing is voor het doel waarvoor het wordt gebruikt is onbekend. En ten slotte bestaat de mogelijkheid dat sprake kan zijn van het opvoeren van in ernst opvolgende geclusterde citaten.

Uit de inventarisatie door Hoffmann blijkt dat mevrouw Werger [redacted] Men kan zich dus gevoeglijk afvragen hoe zij, voor zover dit op haar van toepassing was, aanpassingen qua gedrag moest doorvoeren zonder kennis te hebben van hetgeen nu bekend is gemaakt.

Daarnaast merkte mevrouw Werger al op dat haar persoonlijkheid en gedrag in het westen van het land is gevormd. Zij is opgeleid tot bestuurskundige en heeft een directe manier van leidinggeven en communiceren. Zij is resultaatgericht en kritisch waar dit noodzakelijk is. De cultuur waarbinnen mevrouw Werger voorheen als wethouder functioneerde was een geheel andere dan die binnen de gemeente Zutphen. Daar waar culturen botsen kan miscommunicatie en onbegrip, bij zowel de zender als de ontvanger, snel ontstaan, groeien en tot irritatie en boosheid leiden.

Bedenk hierbij ook dat uit de Hoffmann rapportage onderzoek 22203003 blijkt dat mevrouw Werger [redacted] Wethouder Werger [redacted]

Ten slotte enkele woorden over de timing van het onderzoek en de daarmee gepaard gaande politieke gevolgen voor mevrouw Werger.
Het gekozen momentum tot onderzoek van de externe- en de interne meldingen, met inachtneming van de daarover gemaakte contextuele opmerkingen, het feit dat gebeurtenissen van jaren geleden ineens opportuun werden én de actieve benadering van melders is opvallend en kan een nadrukkelijk doel hebben gehad, namelijk het vertrek van wethouder Werger. Al het voorgaande heeft ertoe geleid dat mevrouw Werger op 23 mei 2022 haar ontslag als wethouder heeft ingediend.

Ten slotte: Wethouder Werger werd op 15 maart 2022 door de burgemeester geïnformeerd over de ontvangst van twee klachten van [redacted] Bekend is dat door de burgemeester is verzocht om de tweede brief van [redacted] aan het onderzoek toe te voegen. In het licht van het voorgaande kan men zich afvragen hoe de datum waarop mevrouw Werger werd geïnformeerd zich verhoudt tot de datum van de brief van [redacted] te weten [redacted] gedateerd op 24 maart 2022.

Tot zover de verslaglegging van de uitgevoerde second opinion. Wij vertrouwen er op u voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

GvB Integrity Services B.V.



5 Bijlagen

Bijlage 1: voorbeeld relevant deel van een protocol behorend bij gemeentelijke gedragscode

'Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur (Zutphen)'

Het document 'Procesafspraken' definieert een handelswijze bij mogelijke integriteitsschendingen en kent 4 basisprincipes:

1. Onpartijdige handhaving;
2. Terughoudend met publiciteit;
3. Zorgvuldigheid tegenover de vermeende schender;
4. Bescherming van slachtoffers.

Het 3e basisprincipe beschrijft onder meer: 'Komt iemand onder de verdenking te staan van het plegen van een integriteitsschending, dan dient via een vooronderzoek vastgesteld te worden of er überhaupt grond is voor de verdenking'.

De burgemeester is verantwoordelijk voor het beoordelen van meldingen (via vooronderzoek) en eventuele opdrachtverstrekking voor disciplinair onderzoek.

Vooronderzoek.
In paragraaf 1.1 (Betreft: 'handelen van een raadslid, een wethouder of de griffier') staat onder meer het volgende vermeld:
Bij een melding van een mogelijke integriteitsschending door een raadslid, een wethouder of een griffiefunctionaris beoordeelt de burgemeester via een vooronderzoek of er sprake is van een onderzoek waardige melding. Dit is het geval indien:

- De melding een vermoedelijke schending van de gedragscode en/of wetgeving betreft, van een zekere ernst;
- De melding voldoende betrouwbaar en concreet is;
- De melding in redelijkheid onderzoekbaar is (dat wil zeggen: er zijn voldoende onderzoeksmogelijkheden).

Doel
Paragraaf 1.1. vervolgt: Om de onderzoek waardigheid te kunnen bepalen vindt altijd een gesprek met de melder plaats. Daarnaast kan het vooronderzoek onder meer bestaan uit:

- Het in kaart brengen van de feitelijke situatie;
- Het checken van de beschikbaarheid van de (administratieve) informatie;
- Het nalopen van relevante wet- en regelgeving.

Ook een gesprek met degene op wie de melding betrekking heeft kan deel uitmaken van het vooronderzoek.
De burgemeester is eindverantwoordelijk voor het vooronderzoek.
Het doel van het vooronderzoek is om voldoende informatie te verzamelen waarmee de burgemeester in staat wordt gesteld om te besluiten over de te nemen vervolgstappen, waaronder het mogelijk (laten) uitvoeren van een disciplinair onderzoek.
<einde voorbeeld>