

~~GEHEIM~~

GEHEIMHOUDING OPGEHEVEN DOOR DE RAAD
IN DE RAADSVERGADERING VAN 15 JUNI 2026

RAPPORT

Onderzoek meldingen wethouder Messelink-Dijkstra *Eindrapport*

Gemeente Lelystad

1 mei 2026

De rapportage van Necker van Naem Integriteit B.V. ('NvNI') is uitsluitend bestemd om gebruikt te worden door de opdrachtgever - mw. A.E.H. (Mieke) Baltus, burgemeester gemeente Lelystad – ten behoeve van het doel van het onderzoek.

NvNI aanvaardt geen verantwoordelijkheid bij gebruik door derden, tenzij met onze schriftelijke toestemming.

Dientengevolge aanvaardt NvNI ten aanzien van de inhoud van het rapport geen verantwoordelijkheid jegens anderen dan de opdrachtgever en slechts bij het gebruik voor het doel waarvoor het is opgemaakt.



Colofon

Datum:

1 mei 2026

Opdrachtgever:

Mw. A.E.H. (Mieke) Baltus, burgemeester gemeente Lelystad

VERTROUWELIJK



Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
1. Aanleiding en werkwijze	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Afbakening en onderzoeksvraag	4
1.3 Werkwijze	5
1.4 Verantwoording wijze van rapporteren	8
1.5 Leeswijzer	9
2. Normenkader	10
2.1 Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders Lelystad 2022	10
3. Bevindingen	13
3.1 Achtergrondinformatie: raadsakkoord, portefeuillevindeling en jeugdhulp	13
3.2 Genoemde relevante gedragingen wethouder Messelink-Dijkstra	15
3.3 Bestuurlijk handelen of optreden	19
3.4 Directe aansturing door wethouders / parallele organisatiestructuur	25
4. Conclusies op basis van de deelvragen	34
Zienswijze van mevrouw Messelink-Dijkstra	40
Zienswijze van de opdrachtgever	42
Nawoord	43



1. Aanleiding en werkwijze

1.1 Aanleiding

Op 16 december 2025 ontving de burgemeester van Lelystad een melding over het handelen van wethouder Messelink-Dijkstra. In dezelfde periode ontving de burgemeester twee meldingen over een andere wethouder, Dennis Grimbergen. De burgemeester heeft in de meldingen aanleiding gezien om een integriteitsonderzoek in te stellen naar het handelen van de twee wethouders, en heeft Necker van Naem Integriteit B.V. (hierna: Necker) gevraagd om het onderzoek uit te voeren. In de loop van december en januari volgden nog 10 meldingen over de wethouders. De burgemeester heeft Necker gevraagd om deze meldingen bij het onderzoek te betrekken. Aan dat verzoek heeft Necker gevolg gegeven. In totaal zijn 5 meldingen over wethouder Messelink-Dijkstra gedaan.

Hoewel gedragingen van de beide wethouders door sommige melders met elkaar in verband worden gebracht, zien de meeste meldingen op één van beide wethouders. Er is daarom gekozen voor twee aparte rapporten. Dit rapport gaat over wethouder Annemieke Messelink-Dijkstra; tijdens de raadsvergadering van 27 januari 2026 heeft zij haar functie neergelegd.

1.2 Afbakening en onderzoeksvraag

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen gehanteerd.

Feiten en omstandigheden

1. Zijn er concrete gedragingen van de beide wethouders die door de melders als ongewenst, grensoverschrijdend of intimiderend worden ervaren?
2. Zijn er concrete gedragingen van de beide wethouders die bijdragen aan het ontstaan van een onveilige werkomgeving voor de melders?
3. Zijn er buiten de dertien ontvangen meldingen meer signalen van ervaren onveiligheid, ongewenst gedrag, grensoverschrijdend gedrag of intimidatie binnen de politiek-bestuurlijke samenwerking?
4. Is er sprake geweest van het oneigenlijk inzien – of het wekken van de suggestie van het kunnen inzien – van persoonlijke of vertrouwelijke niet openbare informatie door een van de beide wethouders?
5. Is er sprake geweest van het oneigenlijk dreigen met ontslag van een of meerdere medewerkers van de gemeente door een van de beide wethouders?
6. Is er sprake geweest van misbruik van bevoegd
7. heden door een van de beide wethouders in het samenspel tussen bestuur en organisatie?
8. Is er sprake geweest van misleiding of manipulatie door een van de beide wethouders in het samenspel tussen bestuur en organisatie?

Weging

9. In welke mate hebben de gedragingen van de wethouders bijgedragen of afgedaan aan het behoud van een veilige werkomgeving voor medewerkers van de gemeente?
10. Wat is de impact van de gedragingen van beide wethouders op het welzijn, functioneren en de professionele onafhankelijkheid van ambtenaren?
11. Hoe verhouden de feiten zich tot het geldende kader van wetten, regels en afspraken ten aanzien van het functioneren van wethouders?



1.3 Werkwijze

Om de feiten ten aanzien van wethouder Messelink-Dijkstra te reconstrueren, zijn verschillende werkzaamheden verricht.

Verrichte werkzaamheden

In de periode 29 december - 5 maart 2026 heeft Necker uitvoering gegeven aan de werkzaamheden die benodigd waren om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De inhoudelijke werkzaamheden bestonden uit het bestuderen van toegezonden documentatie, het houden van interviews met betrokkenen, het schetsen van het relevante normenkader en het toetsen van de feiten en omstandigheden aan dit normenkader. Gedurende het onderzoek is er veelvuldig contact geweest met wethouder Messelink-Dijkstra. Wethouder Messelink-Dijkstra heeft geen inhoudelijke bijdrage geleverd aan het onderzoek. Het verloop van het contact met wethouder Messelink-Dijkstra werken wij hieronder uit.

Contact met wethouder Messelink-Dijkstra

Op 31 december is de wethouder door de burgemeester uitgenodigd voor een procesgesprek op 6 januari 2026. Bij de uitnodiging voor dit gesprek heeft de wethouder een informatiebrief met akkoordverklaring gekregen, met daarin alle onderzoeksvragen en met een omschrijving van het doel van het onderzoek, evenals een beschrijving van de werkwijze.

Op 6 januari 2026 vond een procesgesprek plaats. Wethouder Grimbergen en wethouder Messelink-Dijkstra gaven in eerste instantie aan dit gesprek samen te willen voeren tijdens het gespreksmoment waarvoor wethouder Grimbergen was uitgenodigd. De burgemeester heeft laten weten dat alleen wethouder Grimbergen was uitgenodigd voor dat moment en wethouder Messelink-Dijkstra voor een procesgesprek later op dezelfde dag. Wethouder Messelink-Dijkstra liet zich in het gesprek bijstaan door een bestuursadviseur. Wethouder Messelink-Dijkstra gaf aan dat zij te weinig tijd had gekregen om zich voor te bereiden op het gesprek en dat zij veel vragen had, en dat zij drie weken nodig zou hebben om haar vragen aan de onderzoekers te formuleren. Op 7 januari heeft Necker aan de wethouder bevestigd dat zij in het gesprek had aangegeven drie weken nodig te hebben om vragen te formuleren, en dat Necker in de dagen na 27 januari tijd zou reserveren om de vragen te beantwoorden. Verder staat in de mail over het gesprek het volgende:

'Wij hebben aangegeven dat uw verdere betrokkenheid bij het onderzoek van start kan gaan na het ontvangen van de ondertekenende akkoordverklaring. Dat betekent dat wij verdere afspraken met u – interview, aanleveren documenten – daarna zullen maken. Overigens goed om op te merken dat wij in het onderzoeksrapport een feitelijke weergave zullen geven van het verloop van het onderzoeksproces.'

Op 26 januari om 13.23 ontving Necker een mail van wethouder Messelink-Dijkstra waarin een aantal zaken in aankaart. Zo heeft zij vragen over de uitsluiting van de aansprakelijkheid van Necker. Verder geeft zij een duiding van het handelen van de burgemeester, overleg in het fractievoorzittersoverleg, uitlatingen van de burgemeester in de media, en meer. Waar het ons handelen als bureau betreft merkt zij op dat wij 'gezien' zijn in gesprek met 2 collega's op 18 december, vóór de start van het onderzoek. Wethouder Messelink-Dijkstra gaat 'ervanuit dat uzelf ook begrijpt dat bovenstaande omstandigheden maken dat ik er zeer weinig vertrouwen in heb dat uw bureau in opdracht van de burgemeester nog een eerlijk en onafhankelijk onderzoek zal uitvoeren'. Wethouder Messelink-Dijkstra vraagt om een gesprek



om daarin 'haar zorgen over het onderzoek weg te nemen', en wil 'concreet weten waarop de meldingen zien die over mij zouden zijn gedaan'.

Op 27 januari om 19.35 mailt Necker in antwoord op de mail van wethouder Messelink-Dijkstra. Wij herhalen de processtappen tot aan dat moment en destilleren één vraag aan Necker: "Ik verkeer nog steeds in het ongewisse over welke feitelijke gedragingen van mij het in dezen gaat en wat het doel is van dit integriteitsonderzoek, een persoonsonderzoek of een onderzoek naar feiten achter de melding of een cultuuronderzoek. Graag krijg ik hierover eerst opheldering". In de mail geven wij aan dat het antwoord op deze vraag te lezen is in de informatiebrief van Necker die eerder via de burgemeester op 31-12-2025 is gezonden ter voorbereiding op het procesgesprek. Ook herhalen we het onderzoeksdoel en geven dat het doel van het onderzoek is om antwoord te krijgen op de (opgesomde) onderzoeksvragen. We geven aan dat we in het interview (en de voorbereiding daarop) ingaan op concrete situaties cq. voorvallen uit de meldingen. Daarnaast reageren wij op het waarnemen van het 'het gesprek' op 18-12-2025, namelijk dat het onderzoek van start is gegaan na het procesgesprek op 6-1-2026, maar dat er daarvoor gesprekken zijn gevoerd met de burgemeester als opdrachtgever.

Op 27 januari om 19.17 wordt een mail van wethouder Messelink-Dijkstra ontvangen (Nb: verzonden voor het verzenden van bovenstaande mail, maar ontvangen na deze verzending). In deze mail stelt zij de in het procesgesprek van 6 januari aangekondigde aanvullende vragen. Deze vragen betreffen de formulering van de onderzoeksvragen die als sturend worden ervaren, waarbij de vraag is of deze ook zo aan de geïnterviewden worden gesteld. Verder wenst zij de meldingen per omgaande te ontvangen omdat voor haar nog altijd niet duidelijk is waarop het onderzoek ziet en wat het doel is van het onderzoek. Daarnaast stelt wethouder Messelink-Dijkstra enkele vragen over het proces.

Later die avond / 's nachts deelt wethouder Grimbergen namens haar mee: 'Gehoord de beraadslaging hebben wij besloten onze functie van wethouder neer te leggen. Wij voelen namelijk onvoldoende steun vanuit de gemeenteraad om nog langer de inzet op onze portefeuille te continueren. Wij hebben hier immer onze eigen verantwoordelijkheid genomen om op grond daarvan besluiten voor te leggen aan het college en die besluiten zijn altijd met meerderheid aangenomen in het college. Helaas constateren wij dat uw raad hierin andere keuzes wenst te maken en daarvoor kunnen wij niet langer de verantwoordelijkheid nemen. Wij gaan niet meer blijven wegstaren van de ware problematieken. Wij zullen u deze week formeel informeren met een uitgebreid schrijven over onze beweegredenen waarom wij vandaag die functie neerleggen. Wij betreuren deze uitkomst ten zeerste maar kiezen er bewust voor niet langer onderdeel uit te maken van een systeem waar wij niet achter kunnen staan, en wij wensen u een hele prettige avond.'

Op 29 januari verzoekt Necker de burgemeester om aan de voormalige wethouder toestemming te vragen om haar privémailadres ter beschikking te stellen aan Necker, zodat Necker een reactie kan geven op de mail van 27 januari en contact met de oud-wethouder weer mogelijk is. De burgemeester laat dit uitvragen bij de oud-wethouders en zij krijgt op 30 januari de bevestiging dat het uitvragen is gebeurd. Mevrouw Messelink-Dijkstra geeft aan erover na te denken en nog op de vraag om een e-mailadres beschikbaar te stellen voor de verdere communicatie in het kader van het onderzoek, terug te komen. Deze dagen heeft Necker niet de mogelijkheid om contact te leggen met mevrouw Messelink-Dijkstra.

Op maandag 2 februari appt wethouder Messelink-Dijkstra één van de onderzoekers. Ze verzoekt – mede namens haar collega Grimbergen – om telefonisch contact op die dag. De afspraak wordt gemaakt voor 11.30.



Om 11:30 bellen twee onderzoekers met mevrouw Messelink-Dijkstra, die de telefoon op speakerstand heeft, zodat ook de heer Grimbergen kan deelnemen aan het gesprek vanaf de locatie waar zij samen zijn.

In het telefoongesprek geven de beide voormalige wethouders onder meer aan dat zij mogelijk juridische stappen zullen ondernemen tegen Necker.

Van de zijde van de voormalige wethouders wordt aangegeven dat men na overleg met de advocaat – als die beschikbaar is – een besluit kan nemen over het beschikbaar stellen van de privé mailadressen. De wethouders denken dus nog steeds na over de vraag of zij willen dat Necker contact met hun kan opnemen.

Een dag later, op 3 februari, ontvangt Necker een e-mail van mevrouw Messelink-Dijkstra waarin zij haar e-mailadres geeft voor verdere communicatie en aangeeft dat dit niet moet worden gezien als instemming met de akkoordverklaring zoals die eerder in het memo is gevraagd. Op 4 februari bevestigt Necker de ontvangst van deze mail.

Op 4 februari antwoordt Necker op de vragen die op 27 januari zijn gesteld, naar aanleiding van het procesgesprek op 6 januari 2026. We sluiten af met 'Nu uw vragen beantwoord zijn verneem ik graag uiterlijk aanstaande donderdag of u de informatiebrief wil ondertekenen en daarmee wil meewerken aan het onderzoek. In dat geval hebben we dinsdag 10 februari ruimte voor een interview. Het is goed om te zeggen dat het onderzoek al een eind op streek is, en er geen ruimte is voor verder uitstel.'

Op 5 februari ontvangt Necker een mail van mw. Messelink-Dijkstra waarin zij – na herhaling van een aantal eerder ontvangen argumenten – aangeeft de informatiebrief niet te ondertekenen. Wel wenst zij gebruik te maken van haar recht op wederhoor, maar dat niet eerder dan 'nadat ik de tegen mij gedane meldingen heb ontvangen. In het kader daarvan sommeer ik u om binnen 24 uur inzage te geven in de tegen mij gedane meldingen zodat ik met mijn advocaat het nog te plannen gesprek kan voorbereiden'. Tenslotte geeft mw. Messelink-Dijkstra aan dat zij wanneer zij geen inzage krijgt in de meldingen, zij zich zal beraden over te ondernemen (juridische) stappen tegen de opdrachtveren en ons bureau. 'Wij zullen – indien nodig – ook niet schromen om de gang van zaken publiek te delen, gezien het feit dat er over mij al veel publiek bekend is geworden, zonder dat ik mij heb kunnen weren. Dit betreft een dermate schending van mijn privacy dat ik ook daar mogelijk juridische stappen op zal zetten.'

Voor Necker is dan nog steeds niet duidelijk of wethouder Messelink-Dijkstra wil meewerken aan het onderzoek. Over de herhaalde vraag om inzage te krijgen in de meldingen antwoorden wij het volgende: 'De burgemeester besluit of de identiteit van melders bekend wordt gemaakt en wat er over een melding wordt gedeeld, niet de onderzoekers. De burgemeester ziet kennelijk in de inhoud van de meldingen aanleiding om deze niet aan u over te dragen. Overigens is inzage in de meldingen ook geen vereiste in het protocol van het ministerie van Binnenlandse zaken wat door de burgemeester wordt gehanteerd. Om te weten waar het onderzoek over gaat heeft u vanaf eind december inzicht gehad in de onderzoeksvragen. Samenvattend: wij overhandigen de meldingen niet.'

Verder geven wij aan dat wij – voor het houden van een interview – akkoord nodig hebben op de punten 2,3 en 4 uit de informatiebrief:

- toestemming te verlenen voor de verwerking van uw persoonsgegevens ten behoeve van de in dit document omschreven werkzaamheden;
- zich bewust te zijn van het doel van de in dit document omschreven werkzaamheden;
- kennis te hebben genomen van de in dit document omschreven werkzaamheden en onderzoeksrouten en daaraan uw medewerking te verlenen.



Wij vragen in de mail om een eenduidig antwoord op de vraag of – gegeven instemming met deze drie punten en het niet overhandigen van de meldingen – men bereid is tot het meewerken aan een interview. We geven daarbij aan dat er altijd ook gelegenheid is tot hoor en wederhoor, zowel op de feiten als deze zijn verzameld als dat er ook een zienswijze ingediend kan worden aan het einde van het onderzoek.

Op 15 februari mailt mevrouw Messelink-Dijkstra dat Necker vragen niet beantwoord, dat wij geen inzage geven in de meldingen, dat wij niet helder voor ogen hebben waar wederhoor over gaat, en dat Necker haar het recht op wederhoor ontzegt. Zij wil voor 17-2 een uitnodiging voor een gesprek over de meldingen, en zij zal de burgemeester hierom vragen. Als Necker hier niet aan voldoet stelt zij vast dat wij haar het recht op wederhoor ontnemen.

Omdat Necker had gevraagd om een eenduidig antwoord op de vraag over medewerking aan een interview, en een eenduidig antwoord uitblijft, beschouwt Necker deze mail als een bevestiging dat er niet meegewerkt zal worden aan een interview.

Op 24 februari mailt Necker dat uiterlijk 5 maart de concept-rapportage wordt toegestuurd voor wederhoor en dat er voor deze wederhoor een termijn van twee weken staat, tot 19 maart. Ook geeft Necker aan dat feitelijke onjuistheden of aanvullingen verwerkt worden in het rapport en dat daarna het rapport met conclusies gedeeld wordt met mevrouw Messelink-Dijkstra. Hij krijgt dan twee weken de tijd om zijn zienswijze in te dienen.

Feitelijk wederhoor

Op 5 maart wordt mevrouw Messelink-Dijkstra uitgenodigd voor een reactie in het kader van feitelijk wederhoor. Op 19 maart heeft mevrouw Messelink-Dijkstra haar wederhoorreactie aangeleverd. Deze reactie omvatte 20 pagina's met in totaal 34 punten, een toelichting op het wederhoor en de feitenverificatie en een bijlage. Necker heeft de wederhoorreactie verwerkt door per punt aan te geven hoe er om is gegaan met de betreffende reactie. Een aanzienlijk deel van de reactie betreft een zienswijze op het proces en het onderzoek en dus niet het aangeven van een feitelijke onjuistheid. Ook op deze punten heeft Necker gereageerd, maar het heeft niet tot een aanpassing in het rapport geleid. Daar waar mevrouw Messelink-Dijkstra opmerkt dat er feitelijke onjuistheden in de rapportage staan, met name in de manier hoe een situatie of omstandigheden door gesprekspartners is omschreven, heeft zij haar eigen kijk meegegeven. Hierbij zijn namen binnen de ambtelijke organisatie geanonimiseerd. Bij deze opmerkingen zijn zaken grotendeels niet verifieerbaar of verenigbaar met de bevindingen uit wat Necker in gesprekken of documenten heeft opgehaald. Om die reden geven we de reactie van mevrouw Messelink-Dijkstra op de diverse thema's in het algemeen en op specifieke voorbeelden in blauwe kaders weer in de rapportage. Op die manier zijn beide kanten van het verhaal in het rapport weergegeven.

Zienswijzeprocedure

Op 10 april wordt mevrouw Messelink-Dijkstra uitgenodigd om een zienswijze te geven op het rapport, inclusief conclusies. Ook de opdrachtgever wordt uitgenodigd om een zienswijze te geven. Op 23 april heeft de opdrachtgever een zienswijze aangeleverd. Op 24 april heeft mevrouw Messelink-Dijkstra haar zienswijze aangeleverd. Beide zienswijzen zijn integraal opgenomen in het rapport.

1.4 Verantwoording wijze van rapporteren

Het type meldingen dat is gedaan heeft gevolgen voor de wijze van rapporteren. Voor de meldingen die onderzocht zijn, geldt dat deze overwegend verhalend zijn opgesteld. De melders delen concrete



gedragingen of momenten, en ze beschrijven patronen. Ook beschrijven melders cultuuraspecten die in de loop van de tijd zijn gegroeid of toegenomen.

Sommige gedragingen uit de meldingen vonden één-op-één of in een heel beperkte groep plaats. Bij het doen van onderzoek is het uitgangspunt dat wordt gezocht naar de bevestiging van een signaal vanuit meerdere bronnen. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van documentatie die het beschrevene ondersteunt, of door een verklaring van een tweede betrokkene. Zo'n bevestiging is er niet altijd. Voorbeelden uit één-op-één interacties zijn opgenomen in de rapportage als voldoende aannemelijk is dat ze hebben plaatsgevonden. De veelheid aan vergelijkbare voorvallen in individuele situaties, met meerdere betrokkenen, maakt in veel gevallen dat die aannemelijkheid er is.

Voorts is goed om te beseffen dat er veel is gemeld en besproken over uitspraken van wethouder Messelink-Dijkstra. De onderzoekers treden dan niet in de beoordeling van de inhoud van die uitspraken, maar geven weer 1) dat een uitspraak is gedaan en 2) wat de uitspraak teweegbrengt.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk leest u de relevante bepalingen uit de gedragscode. In hoofdstuk 3 staan de bevindingen uit het onderzoek. In hoofdstuk 4 zijn, na de fase van wederhoor bij de wethouder, de conclusies toegevoegd. Na de conclusies zijn de zienswijzen van de wethouder en de opdrachtgever opgenomen, evenals het nawoord van Necker.



2. Normenkader

2.1 Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders Lelystad 2022

De gemeente Lelystad kent een gedragscode integriteit voor de burgemeester en de wethouders.¹ Deze gedragscode is op 9 juli 2022 door de gemeenteraad vastgesteld. De gedragscode is ook integraal opgenomen in de informatiemap voor wethouders van de gemeente Lelystad die in 2022 aan alle wethouders beschikbaar is gesteld.³ De bevindingen uit het onderzoek, weergegeven in het volgende hoofdstuk, worden aan de gedragscode getoetst. Dit vormt de basis voor de conclusies.

In dit normenkader zijn de bepalingen die relevant zijn voor het onderhavige onderzoek opgenomen. Het gaat daarbij om de volgende bepalingen:

Inleiding – bepaling over omgangsvormen

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van belang. In de omgang met burgers, ambtenaren, externe partijen en andere politieke ambtsdragers wordt van een politieke ambtsdrager correct, fatsoenlijk, en respectvol gedrag verwacht dat vrij is van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend en (seksueel) intimiderend gedrag zoals hinderlijk gedrag, intimidatie, dubbelzinnige opmerkingen, handtastelijkheden, agressie, pesten en discriminatie.

Artikel 2.3

4. Burgemeester en wethouders stellen een afwegingskader op voor selectie en benoemingen van externen en informeren de raad regelmatig over de toepassing in de praktijk.

Toelichting bij artikel 2.3: In deze bepalingen is de zogenaamde draaideurconstructie geregeld. De draaideurconstructie geldt niet bij aanvaarding van het raadslidmaatschap. In 2.3, gedurende 1 jaar na aantreden, is de uitsluiting geregeld van betaalde werkzaamheden ten behoeve van de gemeente en in 2.4 de uitsluiting van benoeming als commissaris of bestuurslid van een 'verbonden partij', ofwel, kort samengevat, van een organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Het begrip 'verbonden partij' is ontleend aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarin staat dat een verbonden partij een privaatrechtelijk of publiekrechtelijke organisatie is waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. En onder bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Een financieel belang wordt gedefinieerd als een aan de betrokken organisatie ter beschikking gesteld bedrag dat niet die organisatie failliet gaat, dan wel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de organisatie haar verplichtingen niet nakomt. Hiermee wordt mogelijke vriendjespolitiek voorkomen en het risico op verstremgeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden. Wees extra voorzichtig als je oud-bestuurders/ bevriende relaties werft.

Aanvaarding van een dienstbetrekking bij de voormalige gemeente is niet uitgesloten. Dat kan van belang zijn in het kader van de re-integratie van de voormalige bestuurder en ter vermindering van



uitkeringslasten voor de gemeente. Uiteraard dienen daarbij de regels van werving en selectie en aanstelling te gelden die er voor iedereen zijn die bij de gemeente gaat solliciteren.

In het eerste jaar na aftreden kunnen in elk geval oud-bestuurders niet worden aangetrokken om tegen beloning activiteiten voor de eigen gemeente te verrichten. Na één jaar verdient het aanbeveling om bij opdrachtverlening de gebruikelijke aanbestedingsvereisten met meerdere offertes te hanteren als een voormalige bestuurder of een relatie van de huidige bestuurders meedingt naar een opdracht. Een afwegingskader voor selectie en benoemingen van externen kan behulpzaam zijn. Transparantie over de afwegingen die zijn gemaakt bij het aantrekken van externen is daarbij van wezenlijk belang.

Artikel 3.1

De burgemeester respectievelijk de wethouder zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

Toelichting bij artikel 3.1: Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Daarbij moet in de digitale setting worden gedacht aan de beveiliging van de computer, smartphones e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achterlaten van USB-sticks met vertrouwelijke/geheime informatie.

Artikel 3.2

De burgemeester respectievelijk de wethouder maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (nog) niet openbare informatie.

Artikel 6.1

De burgemeester en de wethouders geven er in hun optreden blijk van de raad te respecteren als het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Zij zijn zorgvuldig en betrouwbaar in de omgang met de raad en zijn leden.

Artikel 6.2

De burgemeester en de wethouders geven er in hun optreden zowel ten opzichte van derden als ten opzichte van elkaar blijk van het college en de burgemeester te respecteren als dagelijkse bestuursorganen van de gemeente. Zij zijn zorgvuldig, open en betrouwbaar in hun omgang in het college en met de burgemeester, en hebben transparante werkrelaties met deze bestuursorganen.

Artikel 6.3

De burgemeester en de wethouders zijn zorgvuldig, open en betrouwbaar in hun omgang met de ambtelijke organisatie. Zij hebben transparante werkrelaties met alle medewerkers. De burgemeester en de wethouders respecteren de professionaliteit van de ambtenaren.

Toelichting bij artikelen 6.1, 6.2 en 6.3:

Integriteit gaat niet alleen over het respecteren van de regels, maar ook over onderlinge omgangsvormen.



Het gaat dan om respectvolle omgang met elkaar, met de inwoners, organisaties, medewerkers en andere politieke ambtsdragers.

VERTROUWELIJK



3. Bevindingen

In de vraag naar het handelen van oud-wethouder Messelink-Dijkstra onderscheiden we drie lijnen: genoemde relevante gedragingen (3.2), bestuurlijk handelen of optreden (3.3) en het werken aan een parallelle organisatiestructuur c.q. aansturing door de wethouders (3.4). Deze bevindingen worden voorafgegaan door enige achtergrondinformatie (3.1).

3.1 Achtergrondinformatie: raadsakkoord, portefeuillevdeling en jeugdhulp

Werken met een raadsakkoord

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 werd in Lelystad gekozen om te werken met een raadsakkoord. Van oppositie en coalitie is daarmee geen sprake. Wethouders werden niet namens een fractie voorgedragen maar solliciteerden op hun functie, als 'vakwethouder'. Wethouder Messelink-Dijkstra werd één van de wethouders. Haar portefeuille omvatte tot juli 2023 armoede, werk en inkomen, coördinatie Lelystad Oost, recreatie en toerisme, emancipatie en integratie. Vanaf juli 2023 werd hier jeugdzorg aan toegevoegd en werd recreatie en toerisme, emancipatie en integratie bij wethouder Broekema ondergebracht. Per maart 2024 kwam ook de Wmo en gezondheid en welzijn in de portefeuille van wethouder Messelink-Dijkstra. Hierna is haar portefeuille niet meer gewijzigd.¹

De commissie Benoeming en klankbord wethouders

In 2024 stelde de raad de Verordening op de commissie Benoeming en klankbord wethouders 2024 vast. De commissie bestaat uit vijf raadsleden. De taak van de commissie is drieledig: de aanbeveling tot benoeming van de wethouderskandidaten voorbereiden, een 100-dagen gesprek voeren na benoeming en een jaarlijks functioneringsgesprek te houden.² Uit gesprekken komt naar voren dat de commissie is ontstaan naar aanleiding van het vertrek van wethouder Rinze Broekema en de constatering dat er geen afspraken waren gemaakt in het raadsakkoord over de klankbordfunctie voor wethouders. De commissie is op 26 maart 2024 gestart en had aanvankelijk als opdracht te onderzoeken of het college verder kon met vier wethouders. Daarover zijn gesprekken gevoerd met de wethouders, de burgemeester en de gemeentesecretaris. De commissie trok daaruit de conclusie dat het college met vier wethouders verder kon. Hierna heeft de commissie (aanvankelijk onder externe begeleiding) gesprekken gevoerd met stakeholders op het stadhuis (waaronder raadsleden) en samenwerkingspartners van de gemeente (waaronder medeoverheden en bedrijven). Uit die gesprekken is input opgehaald waarover de commissie met de wethouders heeft geklankbord. Waar in eerste instantie individuele gesprekken gevoerd zouden worden met de wethouders, hebben de wethouders op enig moment aangegeven enkel collectieve gesprekken te willen voeren. Uit gesprekken komt naar voren dat wethouders in deze gesprekken individueel en collectief signalen hebben geuit dat de samenwerking met de organisatie niet goed verliep en dat zij ontevreden waren over het functioneren van de ambtelijke organisatie.

In de meldingen en gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat de (positionering van) de toegang tot jeugdhulp in Lelystad belangrijk is om de bevindingen te kunnen duiden. Dit onderwerp valt vanaf juli 2023 onder de portefeuille van wethouder Messelink-Dijkstra. De gemeente Lelystad werkt op het gebied van (specialistische) jeugdhulp samen met Jeugd Lelystad (JEL). JEL is een besloten vennootschap waarbij de gemeente enig aandeelhouder is en de burgemeester en de wethouders

¹ Gemeente Lelystad (2024). Portefeuillevdeling college van burgemeester en wethouders (website gemeente Lelystad 2024, geraadpleegd via: <https://web.archive.org/web/20241214193753/https://www.gemeentelelystad.nl/wethoudermesselink>).

² Gemeente Lelystad (2024). Verordening op de commissie Benoeming en klankbord wethouders.



onderdeel uitmaken van de aandeelhoudersvergadering. JEL is verantwoordelijk voor het afgeven van beschikkingen/toewijzingen op jeugdhulpkasussen, evenals verwijzen van casussen naar door de gemeente betaalde jeugdhulp en, waar van toepassing, regie voeren op de ingezette jeugdhulp.³ Er speelt de afgelopen jaren veel op het gebied van jeugdhulp in Lelystad: In januari 2025 ondertekenen de gemeenten Almere, Dronten, Noordoostpolder en Urk een intentieovereenkomst om te komen tot een gemeenschappelijke regeling, maar de gemeente Lelystad ondertekent deze overeenkomst niet. In december 2025 wordt een intentieovereenkomst om de huidige centrumregeling te vervangen door een nieuwe gemeenschappelijke regeling wel door alle deelnemende gemeenten getekend.⁴ Begin 2025 levert Rijnconsult een kritisch rapport op over het speelveld van het sociaal domein in Lelystad, inclusief de verbinding en verhouding tussen de organisatie en het bestuur en inclusief de maatschappelijke partners.⁵ In dit rapport worden conclusies getrokken over onder andere bestaande rolverwarring, gebrek aan integraliteit, een verwaarloosde organisatie, problemen in de aansturing en een cultuur zonder constructieve dialoog tussen alle lagen in het sociaal domein. In februari 2025 stuurt Veilig Thuis Flevoland een brandbrief naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de verstoorde samenwerking met Jeugd Lelystad, de route crisisplaatsing en de financiering van Veilig Thuis Flevoland⁶ waarna het ministerie de gemeente (in de persoon van wethouder Messelink-Dijkstra) hierop attendeert in een brief van 24 april 2025.⁷ In deze periode heeft wethouder Messelink-Dijkstra ook contact met het ministerie over dit onderwerp.⁸ In maart 2025 voert de president van de rechtbank Midden-Nederland een gesprek met de burgemeester, waarin de rechtbank zorgen uit over de jeugdhulp in Lelystad en met name de wijze waarop de gemeente afwegingen maakt over de opvolging van jeugdhulpkasussen. De rechtbank stuurt hierover later een brief met voorbeelden van casussen waar zorgen over waren. Die brief wordt door de burgemeester beantwoord met de reactie dat de gemeente de signalen serieus neemt en de werkafspraken en samenwerking met de ketenpartners wil versterken.⁹ Medio 2025 spelen er daarnaast twee gerechtelijke procedures met gecertificeerde instellingen (GI's) die jeugdhulp bieden.¹⁰ Gesprekspartners geven aan dat de verhoudingen tussen de gemeente en samenwerkingspartners op het gebied van jeugd in deze periode moeizaam zijn, mede door het optreden van wethouder Messelink-Dijkstra als portefeuillehouder.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *“De verhoudingen tussen de gemeente en de samenwerkingspartners op het gebied van jeugd waren al verstoord voordat ik jeugdzorg in portefeuille kreeg. Ik heb met meerdere bestuurders van samenwerkingspartners een goede samenwerkingsrelatie gehad.”*

³ *Jeugd Lelystad (2024). Jaarrapport Jeugd Lelystad 2023, pp. 4-5.*

⁴ *Binnenlands Bestuur: Lelystad stapt uit samenwerking regionale jeugdzorg, 23 januari 2025: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/jeugdzorg/lelystad-stapt-uit-samenwerking-regionale-jeugdzorg>; Almere deze week (2025): Lelystad blokkeert samenwerking Jeugdzorg, 10 februari 2025: <https://www.almeredezeweek.nl/nieuws/algemeen/62716/lelystad-blokkeert-samenwerking-jeugdzorg>; Gemeente Lelystad (2025). Regio versterkt samenwerking jeugdhulp en Wmo: <https://www.gemeentelystad.nl/4/Lelystad/Nieuws/Nieuws-2025/December/Regio-versterkt-samenwerking-jeugdhulp-en-Wmo.html>.*

⁵ <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/44be70f7-4f5d-4671-80ca-b50afab88386?documentId=ee605448-823c-4634-b955-e2bb88cd4c43>

⁶ *Brandbrief Veilig Thuis Flevoland over urgente knelpunten bij Veilig Thuis Flevoland in Lelystad, 25 februari 2025.*

⁷ *Brief ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan college van burgemeester en wethouders gemeente Lelystad t.a.v. wethouder Messelink-Dijkstra, 24 april 2025.*

⁸ *Dit komt naar voren uit de wederhoorreactie van mw. Messelink-Dijkstra op het conceptrapport.*

⁹ *Correspondentie rechtbank Midden-Nederland en burgemeester gemeente Lelystad 1 april 2025 en 24 juli 2025.*

¹⁰ *Gemeente Lelystad (2025). Besluitenlijst college 17 juni 2025.*



3.2 Genoemde relevante gedragingen wethouder Messelink-Dijkstra

Ten aanzien van wethouder Messelink-Dijkstra zijn de volgende bevindingen relevant. Melders en andere gesprekspartners geven veelvuldig aan dat wethouder Messelink-Dijkstra vanuit een bepaalde visie gemotiveerd is om het sociaal domein, specifiek de jeugdhulp, te verbeteren. Die visie wordt door melders en gesprekspartners over het algemeen ook gedeeld. Melders en andere gesprekspartners geven aan dat ze de gedragspatronen die gepaard gaan met de inzet van wethouder Messelink-Dijkstra niet acceptabel vinden.

Ten aanzien van de beschreven gedragingen van wethouder Messelink-Dijkstra zijn meerdere thema's te destilleren. Onderstaand is een weergave opgenomen van de gedragingen die de melders hebben gedeeld in het kader van dit onderzoek. Eventuele kwalificaties bij die gedragingen volgen in hoofdstuk 4.

Op enkele momenten wordt geciteerd uit mails of documentatie. Die citaten zijn schuingedrukt weergegeven en zijn letterlijk overgenomen, inclusief dikgedrukte teksten.

Negatieve uitspraken over de organisatie

Diverse melders geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra regelmatig negatieve uitspraken doet over de organisatie of over specifieke ambtenaren. Hier zijn verschillende voorbeelden van aangedragen. Dit betreft onder meer uitspraken van wethouder Messelink-Dijkstra dat zij vindt dat ambtenaren, in bepaalde gevallen specifiek haar gesprekspartner, iets niet begrijpen en dat zij het beter weet. Ook betreft dit uitspraken van wethouder Messelink-Dijkstra dat de organisatie of specifieke ambtenaren haar zouden tegenwerken of ondermijnen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een ambtenaar geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra regelmatig uitspraken bezigt als 'jullie ondermijnen mij'.
- Een directielid geeft aan dat het niet mogelijk is om de visie van wethouder Messelink-Dijkstra op de jeugdhulp in gesprekken bespreekbaar te maken of hier vragen over te stellen, omdat wethouder Messelink-Dijkstra daar steeds op reageert door te zeggen dat de organisatie of de gesprekspartner het niet begrijpt.
- Een teamleider geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra regelmatig zegt dat de organisatie geen of onvoldoende kennis heeft.
- Een ambtenaar geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra regelmatig zegt dat de organisatie 'het slecht doet.'
- In de zomer van 2025 vinden twee gerechtelijke procedures plaats tussen de gemeente Lelystad en twee gecertificeerde instellingen (GI's). Wethouder Messelink-Dijkstra maakt in diverse overleggen omtrent de procedures de opmerking dat de ambtelijke organisatie haar en Jeugd Lelystad (JEL) tegenwerkt. Ook in latere overleggen over de afhandeling van jeugdhulpcasussen doet wethouder Messelink-Dijkstra deze uitspraak.
- Na de zomer van 2025 wordt wethouder Messelink-Dijkstra steeds vaker boos in overleggen met een directielid en uit zij zich steeds vaker negatief over de ambtelijke organisatie. Dat is vaak in de vorm van lange monologen en gaat gepaard met stemverheffing. In de monologen geeft wethouder Messelink-Dijkstra steeds aan dat de organisatie of de gesprekspartner 'het niet begrijpt', dat de organisatie of de gesprekspartner 'haar visie niet delen en tegenwerken', dat zij bepaalt wat er moet gebeuren en dat de organisatie moet doen wat zij zegt.
- Op 27 oktober 2025 zegt wethouder Messelink-Dijkstra tegen een directielid: "Het is niet persoonlijk, maar de directie kan er niets van." Het directielid ervaart dit als een dubbele boodschap. Het directielid geeft ook aan dat wethouder Messelink-Dijkstra zegt dat het directielid 'de essentie niet begrijpt en niet doorleefd heeft.'



- In een overleg tussen ambtenaren en wethouder Messelink-Dijkstra onderbreekt zij na twee zinnen een ambtenaar met de woorden dat hij het niet begrijpt. Bij een vervolgoverleg op 24 november 2025, in het bijzijn van de gemeentesecretaris, onderbreekt wethouder Messelink-Dijkstra de ambtenaar opnieuw, dit keer al bij de eerste zin.
- In een overleg geeft een ambtenaar aan dat een door wethouder Messelink-Dijkstra voorgestelde oplossing niet zomaar mogelijk is. Wethouder Messelink-Dijkstra reageert daarop door te zeggen dat de ambtenaar het niet begrijpt en het maar moet oplossen.
- Een ambtenaar geeft aan dat zij gewend was aan denigrerende uitspraken van wethouders over collega's en de organisatie en specifiek van wethouder Messelink-Dijkstra.
- Op 15 december 2025 zegt wethouder Messelink-Dijkstra in aanwezigheid van de burgemeester dat '[de gemeentesecretaris] het ook niet kan.'
- Wethouder Messelink-Dijkstra zegt in aanwezigheid van de burgemeester meermaals 'niemand kan hier iets', 'ik ben de enige deskundige' en 'we moeten ze helpen.'
- Wethouder Messelink-Dijkstra zegt tegen meerdere ambtenaren dat hun werk 'niet deugt', ook als zij naar hun inzicht precies hebben gedaan wat zij van hen vroeg.
- Wethouder Messelink-Dijkstra doet in aanwezigheid van een bestuurder regelmatig stevige uitspraken over het functioneren van de organisatie, specifiek de directie.
- Een bestuurder heeft wethouder Messelink-Dijkstra met stemverheffing horen spreken. De bestuurder geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra wel intimiderend spraakgebruik kan hanteren en dat ook richting hem wel eens heeft gedaan. Als voorbeeld noemt de bestuurder de reactie van wethouder Messelink-Dijkstra op de suggestie van de wethouder om iets strategisch anders op te pakken: 'Ik heb ook wel wat over jou te vinden daar.' De bestuurder geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra af en toe uitspraken deed als 'ze snappen er niks van, ik wil mensen toch alleen maar helpen.' De bestuurder geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra absolute uitspraken kon doen als: 'ik wil dit niet, en dus gebeurt dit niet.' De bestuurder geeft aan dat zij ook dat soort uitspraken richting de bestuurder bezigde en dat dit qua omgangsvormen niet passend is.

Melders noemen dit een structureel gedragspatroon wat leidt tot onzekerheid, een gevoel van onmacht en vermoeidheid en ook onveiligheid op de werkvloer. Een ambtenaar geeft aan dat dit gedrag bij hem heeft geleid tot gezondheidsproblemen.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *"[Ik betwist] [...] de kwalificatie 'negatieve uitspraken'. Constateren dat er te weinig kennis in de organisatie aanwezig is, wat herhaaldelijk bevestigd is door management en directie is niet per definitie te kwalificeren als 'een negatieve uitspraak'. Mocht dat wel als zodanig worden gekwalificeerd, dan dient in de context meegenomen te worden dat zowel het hele college als de voltallige directie op deze manier de organisatie heeft gekwalificeerd."*

Directieve uitspraken en directief gedrag

Melders en gesprekspartners dragen diverse voorbeelden aan van directieve uitspraken en directief gedrag van wethouder Messelink. Volgens hen zijn dit voorbeelden van een werkwijze waarbij wethouder Messelink de ambtelijke organisatie geen ruimte geeft om iets uit te voeren, maar zelf op het niveau van de uitvoering instructies geeft. Dit betreft de volgende voorbeelden:

- Melders en gesprekspartners geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra regelmatig 'ik ben de baas' zegt en daarbij soms expliciet, soms impliciet aangeeft dat er geen ruimte is om iets anders te doen dan wat zij voorstelt. De burgemeester hoort wethouder Messelink-Dijkstra



zeggen: 'Als het niet gebeurt zoals ik wil, ik wil het liever niet zeggen, maar ik ben de baas.' Een teamleider die wekelijks met wethouder Messelink-Dijkstra overlegt geeft aan dat mevrouw Messelink vaak de uitspraak 'ik ben de baas' bezigt op momenten dat zij inhoudelijk van mening verschillen.

- Een bestuurder ziet dat wethouder Messelink-Dijkstra de houding heeft 'als het niet gaat zoals ik wil, ga ik het zelf doen.'
- Een teamleider geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra niet vatbaar is voor opmerkingen of aanspreekbaar is op beslissingen die ze neemt. Ze stelt dan 'dit is het besluit wat ik genomen heb.' Ook is wethouder Messelink-Dijkstra volgens de teamleider niet aanspreekbaar op knelpunten in het proces. Wanneer de teamleider die knelpunten benoemt of vraagt hoe die moeten worden opgepakt, zegt wethouder Messelink-Dijkstra: 'het proces is het proces' of 'het proces is onbespreekbaar.'
- Een directielid en wethouder Messelink-Dijkstra botsen nadat het directielid intervenueert in een bepaalde beroepszaak. Wethouder Messelink-Dijkstra zegt tegen het directielid dat het directielid 'diep naar binnen moest kijken' en voor langere tijd moest luisteren naar 'iemand die van het directielid een volging wilde maken.'
- Tijdens de collegevergadering van 16 december 2025, geven twee externen een presentatie over de jeugdhulp. Voorafgaand aan de presentatie zegt wethouder Messelink-Dijkstra dat zij wil dat de gemeentesecretaris het overleg verlaat. Wanneer de burgemeester vraagt waarom, zegt wethouder Messelink-Dijkstra woorden als 'omdat ik dat bepaal' of 'omdat ik het wil, en daarom gebeurt het zo.' Een bestuurder geeft aan dat het college de gemeentesecretaris vraagt de bijeenkomst te verlaten, om de externen het gevoel te geven dat zij vrijuit kunnen spreken.
- Op 1 november 2025 ontvangt een directielid een memo (getiteld *stoppen met praten, gaan doen*) van wethouder Messelink-Dijkstra, waarin zij aangeeft de regie te nemen op jeugd. In de mail waarin zij het memo deelt geeft zij aan: *'Hierbij op 1 A4 wat we de komende tijd gaan doen.'*¹¹ Het memo start met een citaat van Walt Disney: *'De manier om te starten is om te stoppen met praten en te beginnen met doen.'* In het memo zet zij uiteen wat er volgens haar in de organisatie op dat moment niet goed gaat en welke werkwijze zij op jeugd de komende maanden voorstelt. Naar aanleiding van het memo gaan wethouder Messelink-Dijkstra en het directielid in gesprek. Afgesproken wordt dat wethouder Messelink-Dijkstra de inhoud van het memo nog eens intern zal toelichten aan het team Jeugd. De inhoud van het memo brengt volgens het directielid meer rolonduidelijkheid met zich mee en brengt het directielid uit positie. Volgens het directielid geeft wethouder Messelink-Dijkstra in gesprekken geen ruimte om dit bespreekbaar te maken.
- Op 14 december 2025 mailt wethouder Messelink-Dijkstra de gemeentesecretaris, een directielid en een teamleider, met het college van burgemeester en wethouders in de cc. In die e-mail benoemt ze verschillende knelpunten, afkomstig uit een terugkoppeling die op 12 en 13 december 2025 aan haar is gegeven door de taskforce die zich bezighoudt met de maatwerkmailbox (een mailbox voor de afhandeling van jeugdhulpcasussen). Zo verwijst zij naar een mail van een teamleider: *'[...] in de mails in de maatwerkmailbox wordt door [teamleider] aangegeven (in reactie op een vraag van een medewerker) dat er een akkoord is gegeven mbt de casuïstieklijst GI op een 'generaal pardon' door de directeur Sociaal Domein en de gemeentesecretaris. Een 'generaal pardon' is op geen enkele manier besproken met mij als portefeuillehouder en het college. Ik ga ervanuit dat een 'generaal pardon' ook enkel kan plaats vinden op basis van een collegebesluit waarin onder andere helder uiteen wordt gezet wat dit 'generaal pardon' inhoudt, hoe dit afgebakend is, wat dit betekent in het kader van rechtmatigheid*

¹¹ Mail wethouder Messelink-Dijkstra, 1 november 2025.



en onrechtmatigheid en wat de financiële consequenties zijn. In de mail geeft wethouder Messelink-Dijkstra ook aan: *'In verband met het geconstateerde hierboven, informeer ik jullie expliciet: dat alle (mogelijke) mandaten en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie mbt het jeugd domein on hold zijn totdat het college volledige duidelijkheid hierover heeft verkregen. Tot die tijd is het college, en dus de portefeuillehouder bevoegd. Voor de duidelijkheid: dit geldt niet voor het derden-mandaat wat verleend is aan (de directeur-bestuurder van) Jeugd Lelystad B.V.'* De ochtend erop op 15 december 2025 mailt de teamleider met een nuancering op het punt van het generaal pardon: dit was volgens de teamleider één van de opties die met de gemeentesecretaris en een directielid is voorbesproken en vervolgens in een overleg met wethouder Messelink-Dijkstra aan bod kwam. De teamleider zegt daarover: *'Toen jij aangaf het generaal pardon geen optie te vinden is die optie vervallen. Ik heb dat foutief in de mail aan [ambtenaren] uitgeschreven.'* Wethouder Messelink-Dijkstra mailt terug met een dank voor de toelichting en nuancering, maar geeft aan dat zij in de praktijk ziet dat er bij de afhandeling van jeugdhulpkasussen *'alleen maar ja [gezegd kan worden]' en dat dit 'nagenoeg hetzelfde is als een 'generaal pardon' en dat is niet het geval.'*¹²

- Een ambtenaar geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra openlijk twijfelt aan diens integriteit in meerdere gesprekken. In een gesprek leunt wethouder Messelink-Dijkstra naar voren en zegt: "je liegt, zeur niet, je zegt wel dat het zo is maar ik geloof je niet, je zorgt er maar voor dat dit voor het einde van mijn ambtstermijn is gefikst." De ambtenaar is alleen met wethouder Messelink-Dijkstra tijdens deze confrontatie. In nog een overleg met de ambtenaar zegt wethouder Messelink-Dijkstra 'ik heb andere informatie, je houdt me niet op de hoogte, anderen zeggen wat anders.'
- Een ambtenaar merkt begin 2025 dat ambtenaren geen advies opleveren vooraf aan portefeuillehoudersoverleggen met wethouder Messelink-Dijkstra. Dit komt doordat medewerkers geen advies durven te geven aan wethouder Messelink-Dijkstra omdat zij bang zijn dan een probleem te hebben met haar of bang zijn door haar de les gelezen te worden. Ambtenaren zeggen tegen de ambtenaar dat zij zich niet veilig voelen om hun rol professioneel uit te voeren.
- Gesprekspartners geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra niet open staat voor ambtelijk advies en wil dat ambtenaren gewoon uitvoeren wat zij wil. Een ambtenaar geeft aan dat zij wethouder Messelink-Dijkstra een keer hoort zeggen dat zij geen ambtelijk advies wil als zij daar niet om vraagt. Een bestuurder geeft aan van ambtenaren te hebben gehoord dat wethouder Messelink-Dijkstra hen vroeg dingen op te schrijven in adviezen die zij niet wilden opschrijven.

Ambtenaren geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra met deze uitspraken en deze bestuursstijl zich onnodig begeeft op het niveau van de ambtelijke organisatie en dat zij hierdoor niet meer goed hun ambtelijke (advies)rol kunnen vervullen.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *' De uitspraken die ik zou hebben gedaan mbt 'de baas zijn', 'moeten doen wat ik zeg' etc zijn vooral uit hun verband gerukt. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente. Als de gemeenteraad een visie vast stelt, dan heeft het college dat uit te voeren. En in de praktijk betekent dat dat het ambtelijke apparaat deze visie in praktijk brengt, of een individuele ambtenaar of managementlid of directielid het er nu mee eens is of niet. De visie op jeugdzorg is een door de raad unaniem vastgestelde visie, Koers voor jeugd. Voorbereid door de ambtelijke organisatie, waar we met elkaar veel en goed over gesproken hebben en*

¹² Mails wethouder Messelink-Dijkstra, 14-15 december 2025.



waar we met zn allen trots op waren. Een nieuw directielid heeft zich daartoe te verhouden. Dit geldt ook voor de inrichting van JEL als B.V. Dit is een bewust besluit van de gemeenteraad geweest in 2021. Daar heb je je als ambtelijke organisatie toe te verhouden.”

3.3 Bestuurlijk handelen of optreden

Handelen op uitvoeringsniveau

Melders en gesprekspartners geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra regelmatig buiten haar rol als portefeuillehouder handelt, op uitvoerings- of casusniveau. Daarmee gaat zij volgens hen ten onrechte op de stoel van de ambtenaar zitten en doorbreekt zij de normale rolverdeling tussen ambtelijke organisatie en college.

- Een ambtenaar geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra zich actief bemoeit met de bestuurlijke reactie op een rekenkameronderzoek naar armoede. Wethouder Messelink-Dijkstra stelt na bespreking van een concept in een portefeuillehoudersoverleg zelf een reactie op, waar de behandelend ambtenaar inhoudelijk niet achter staat.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : “Een bestuurlijke reactie op een rekenkamerrapport is de verantwoordelijkheid van het bestuur, cq de bestuurder. Dan kan het voorkomen dat je als ambtenaar een andere reactie had gewenst of het er inhoudelijk niet mee eens bent. In beginsel vraagt dit van een ambtenaar om zich daartoe te verhouden. Dat kan lastig zijn, echter het betekent niet dat daarmee vast staat dat een bestuurder grensoverschrijdend gedrag vertoont.”

- Wethouder Messelink-Dijkstra voerde namens de gemeente het woord in een zitting in een gerechtelijke procedure met een GI.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : ‘Een advocaat [...] voerde het woord voor de gemeente en heeft mij als wethouder de gelegenheid gegeven om zelf iets namens het college te kunnen zeggen.’

- Tot de zomer van 2025 is er een vast overleg tussen de directeur sociaal domein, de wethouder en de directeur-bestuurder van JEL over specifieke casussen. Deze casusoverleggen stoppen rond de zomer van 2025, nadat het directielid aangeeft dat hij vindt dat de teamleider jeugd over de (afhandeling van) casussen moet gaan.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : ‘De casusoverleggen zijn niet gestopt omdat het directielid zn mening heeft gegeven. Als bestuurder heb ik zicht nodig op de uitvoering van beleid en wat dat betekent voor de financiën. En ik heb de input nodig voor mijn gesprekken met de bestuurders van de aanbieders en gecertificeerde instellingen.’

- In een gesprek met de burgemeester op 15 december 2025 benoemt wethouder Messelink-Dijkstra dat zij een gesprek heeft gehad met iemand die politiek actief is in Lelystad die ‘problemen’ heeft met veilig thuis en jeugdbescherming. Wethouder Messelink-Dijkstra benoemt dat zij die persoon heeft geadviseerd een brief te sturen aan haar en wethouder



Grimbergen om rechtsbescherming van het college te vragen. Zij geeft ook aan dat zij 'daarop gaat acteren, dus gaan er heel vervelende brieven straks naar jeugdbescherming en veilig thuis.'

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *'Als een bestuurder aangeeft ergens op te gaan acteren betekent dat niet dat hij of zij daadwerkelijk de uitvoeringshandeling gaat doen. Het gebeurt wel onder de politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid van een wethouder.'*

- In januari 2026 doet een raadsfractie een WOO-verzoek om stukken op te vragen op het gebied van het sociaal domein en jeugdhulp. Wethouder Messelink-Dijkstra vindt dat de raadsfractie te ver gaat met het indienen van dit WOO-verzoek. Na de collegevergadering waarin dit WOO-verzoek wordt besproken, vraagt wethouder Messelink-Dijkstra een ambtenaar om de actiepuntenlijst van de collegevergadering op dit punt aan te passen en te noteren dat 'alle WOO-verzoeken [nu] on hold worden gezet,' terwijl normaliter de afspraak is dat collegeleden zich niet bezighouden met de formulering van actiepunten. De ambtenaar geeft dit door aan een andere ambtenaar. Na het gesprek stuurt wethouder Messelink-Dijkstra op 15 januari 2026 een mail naar de collegeleden waarin zij aangeeft dat alle WOO-verzoeken on hold worden gezet. In de mail staat hierover: *'Met de afhandeling van het WOO-verzoek] is erg veel geld en tijd gemoeid terwijl de organisatie al zwaar onder druk staat vanwege alle vragen vanuit de raad, waardoor men niet meer toe komt aan het eigenlijke werk. En we weten allemaal dat dit geen ander belang dient dan beschadigen. [...] We hebben in het college afgesproken dat we daar dan eerst met elkaar over spreken of dit niet om een ander antwoord vanuit het college vraagt richting de politiek [...]. Laten we voor er verdere stappen gezet worden eerst met het college bespreken of en hoe en welke stappen dat zijn. Dat betekent dat voor nu alles on hold wordt gezet.'*⁴³

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *'Het actiepunt was onjuist weergegeven op de actiepuntenlijst, niet in overeenstemming met de bespreking tijdens de collegevergadering. Dit heb ik geverifieerd bij de betreffende collega-wethouders en met name bij de portefeuillehouder wethouder Kruis. Aansluitend heb ik gevraagd om dit aan te passen op de actiepuntenlijst. Dit punt had bovendien betrekking op 6 tegelijk ingediende WOO verzoeken door dezelfde persoon, en niet op 'alle WOO verzoeken'.'*

- In alle meldingen gericht op wethouder Messelink-Dijkstra komt aan de orde dat wethouder Messelink-Dijkstra zich actief bemoeit met de relatie tussen de gemeente en Jeugd Lelystad (JEL). Die bemoeienis uit zich in een directe betrokkenheid bij de afhandeling van casussen; één-tweetjes tussen wethouder Messelink-Dijkstra en de directeur-bestuurder van JEL waar medewerkers buiten worden gehouden; het blokkeren van initiatieven van medewerkers om informatie of kennis van JEL op te halen om casussen beter te kunnen afhandelen; het blokkeren van initiatieven om het proces van afhandeling van casussen te verbeteren of te wijzigen; en in het herstructureren van het team jeugd door twee medewerkers in te (laten) huren die leiding gaan geven aan het team jeugd, waarmee de teamleider van de gemeente en de directeur sociaal domein buiten spel worden gezet. Zie ook onderstaand.

⁴³ Mail wethouder Messelink-Dijkstra, 15 januari 2026.



Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *“ Er is geen directe relatie tussen de gemeente (bedoeld de ambtelijke organisatie) en JEL. Er is wél een relatie tussen de wethouders en burgemeester en JEL. Het college vormt samen met de directeur-bestuurder de aandeelhoudersvergadering van de B.V. JEL. Dit is een eigenstandige onderneming. De gemeente, als zijnde gemeentesecretaris, directie of management, heeft geen enkele zeggenschap over JEL. Het feit dat de ambtelijke organisatie daar zelf anders over denkt, heeft vaak geleid tot conflicten tussen de ambtenaren van de gemeente en de directeur-bestuurder van JEL. Daarom heb ik op een gegeven moment ingegrepen en aangegeven dat de directeur-bestuurder van JEL een gesprekspartner is van de wethouder, onder andere als aandeelhouder. Als een ambtelijke organisatie desondanks het contact en daarmee het conflict blijft zoeken, dan kan een bestuurder zich genoodzaakt voelen om dit uiteindelijk, na herhaaldelijke en dringende verzoeken, te verbieden. Het is dus volkomen terecht en gerechtvaardigd dat de wethouder met Jeugd in de portefeuille als aandeelhouder spreekt met de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad B.V. Los daarvan heeft een bestuurder altijd het recht om met een andere bestuurder te praten, met diverse door de gemeente gesubsidieerde organisatie in de stad had ik kwartaal overleggen met de bestuurders. In bredere zin (ook met betrekking tot andere organisaties) heeft de ambtelijke organisatie daar moeite mee heb ik gemerkt. Er gingen vaak verhalen rond over wat er wel en niet besproken werd en dat ik mij met de uitvoering bemoeide, of zelf in casussen besluiten nam. Dit berust niet op waarheid. De 2 extra mensen die ingehuurd zijn, daar heeft de gemeentesecretaris akkoord op gegeven. Toen ik haar belde dat ik dit ging doen, waren haar letterlijke woorden: ik ben het eens met een interventie en ik ben het eens met déze interventie.”*

- De gemeente mag volgens een directeur en een teamleider op voorspraak van wethouder Messelink-Dijkstra geen direct contact hebben met JEL, met uitzondering van één ambtelijke contactpersoon wiens naam in de samenwerkingsovereenkomst met JEL staat.
- Een ambtenaar geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra heeft verzocht om het beheer van de mailbox voor aanvragen voor jeugdhulpkasussen weg te halen bij het verantwoordelijke team en dat wethouder Messelink-Dijkstra zelf toegang kreeg tot deze mailbox.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *“ Ik heb als wethouder op geen enkele manier toegang gehad tot de maatwerkmailbox.”*

- Wanneer een ambtenaar JEL vraagt om informatie te delen ten bate van een procesbeschrijving met heldere rollen, taken en verantwoordelijkheden, wil JEL die informatie niet verstrekken. Wethouder Messelink-Dijkstra zegt tegen de ambtenaar dat zij hier achteraan zal gaan. Twee maanden later blijkt dat wethouder Messelink-Dijkstra samen met JEL een procesbeschrijving heeft opgesteld zonder medeweten van betrokken ambtenaren.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *‘Al jarenlang zijn de processen niet op orde binnen de gemeente met betrekking tot de taken die bij de gemeente zijn belegd vanuit de Jeugdwet. Een deel van de taken ligt bij JEL en een deel van de taken ligt binnen het stadhuis. Al een aantal keren was [naam] gevraagd om het proces te beschrijven. Dit werd dan opgeleverd aan de interne organisatie en vervolgens deed de ambtelijke organisatie er niks mee en verdween het in een la. Ik heb op geen enkele manier zélf een procesbeschrijving opgesteld, ik heb anderen gevraagd dit te doen. Het lukte de ambtelijke organisatie zelf niet om dit te doen, daar was men al 1.5 jaar lang mee bezig.’*



- Ambtenaren geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra pogingen van ambtenaren om met JEL te communiceren tegenhoudt. Daarbij doet zij uitspraken als: 'JEL heeft al genoeg gedaan om in te springen wanneer de gemeente onvoldoende leverde.' Wanneer een teamleider bij wethouder Messelink-Dijkstra aankomt dat het gebrek aan communicatie tot problemen leidt, zegt zij: 'Ik wil niet dat er vanuit ambtenaren met JEL gecommuniceerd wordt. Als je wil communiceren doe je dat via mij.'

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *"Dit is feitelijk onjuist: wat ik gezegd heb tegen de manager is: ik heb je al een aantal keren gevraagd om niet direct met JEL te communiceren want dan ontstaan er conflicten."*

- Een teamleider zegt in december 2025 tegen wethouder Messelink-Dijkstra dat ambtenaren zich onveilig voelen vanwege intimiderende opmerkingen van de directeur-bestuurder van JEL. Wethouder Messelink-Dijkstra reageert hierop door te zeggen: 'dan weet je hoe [de directeur-bestuurder van JEL] zich al jaren voelt.' De teamleider geeft ook aan dat wethouder Messelink-Dijkstra niet ingrijpt wanneer de directeur-bestuurder van JEL aan de teamleider mailt: 'ik praat niet meer met jou.' Een ambtenaar geeft aan dat de directeur-bestuurder van JEL die uitspraak ook tegen hem heeft gedaan. De directeur sociaal domein geeft aan dat de directeur-bestuurder een teamleider voorafgaand aan een overleg op 12 november 2025 wegstuurt, zonder dat wethouder Messelink-Dijkstra hierop ingrijpt.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *'Ik heb de organisatie herhaaldelijk gevraagd om te stoppen met te zeggen wat een ander fout doet en vooral zelf te kijken wat we anders kunnen doen. Ik heb daarbij herhaaldelijk uitgelegd dat er ambtelijk geen rol ligt in de aansturing van Jeugd Lelystad. De ambtelijke organisatie is het hier niet mee eens en vindt dat zij wel iets te zeggen heeft over hoe Jeugd Lelystad haar werk doet. Als je als directie en/of teamleider desondanks herhaaldelijk wel opereert vanuit deze houding dan is het niet gek als de directeur-bestuurder zich genoodzaakt ziet om duidelijk een grens te trekken. Als wethouder ga ik daar niet over.'*

- Een directielid ontvangt 17 december 2025 een mail van de directeur-bestuurder van JEL. In de e-mail staat dat besloten is dat JEL twee weken dicht zal gaan gedurende de kerstvakantie, omdat JEL zo hard voor de gemeente heeft moeten werken. Het directielid krijgt hierop veel vragen van advocaten en GI's, die hij doorverwijst naar wethouder Messelink-Dijkstra. Het directielid geeft aan dat hij niet geraadpleegd of geïnformeerd is door wethouder Messelink-Dijkstra en hier geen verantwoordelijkheid voor kan dragen. Dit meldt hij ook aan de gemeentesecretaris per mail.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *"Zoals hierboven toegelicht is er geen directe relatie met de ambtelijke organisatie/directie in de aansturing van JEL. De gemeente heeft haar eigen taak, onder andere in het contact met de GI. Zij vervult deze los van Jeugd Lelystad. Het bevreemd mij dat de directeur aangeeft 'zijn verantwoordelijkheid niet te kunnen dragen' voor deze contacten."*



- De gemeente geeft een extern bureau opdracht de jeugdketen in Lelystad in kaart te brengen, nadat de raad hierover een motie indient. Een teamleider geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra zich actief bemoeit met de onderzoeksopdracht door veel opmerkingen te maken bij de onderzoeksopzet, waardoor het onderzoeksproces vertraging oploopt. Ook haakt wethouder Messelink-Dijkstra de directeur-bestuurder van JEL aan bij een overleg met het onderzoeksbureau over de opdracht. De teamleider duidt dit als pogingen om het onderzoek te traineren en te voorkomen dat er negatieve conclusies worden getrokken over JEL.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *Een bestuurder heeft het recht om kritische vragen te stellen als zij een motie wil uitvoeren die de raad heeft aangenomen. Bij alle overleggen waar ik bij aanwezig ben geweest met het onderzoeksbureau hebben zowel ook (in ieder geval 2) ambtelijke collega's aan tafel gezeten. Dit is geen feit maar een inhoudelijk oordeel van een teamleider, die zelf niet bij de gesprekken aanwezig is geweest en zonder onderbouwing. Ik betwist deze ten stelligste. Het is uitdrukkelijk nooit een onderzoek geweest naar JEL, maar naar de samenwerking in de hele jeugdketen, dat omvat de samenwerking tussen gemeente, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, partners in de niet geïndiceerde jeugdhulp en de toegang voor geïndiceerde jeugdhulp (Jeugd Lelystad)."*

- Naar aanleiding van een bepaalde jeugdhulpcasus mailt wethouder Messelink-Dijkstra op 15 januari 2026 twee teamleiders (met in de cc de gemeentesecretaris, een directielid, een bestuursadviseur, de directeur-bestuurder van JEL en twee medewerkers jeugd. In de mail licht ze de casus toe en geeft ze aan dat het van belang is om contractafspraken te maken met een niet gecontracteerde aanbieder. In de mail geeft ze uitgebreid aan welke afspraken er met die aanbieder gemaakt moeten worden en zegt zij dat dit de taak is van contractmanagement. Ze besluit de mail door contractmanagement te verzoeken contractafspraken te maken met de aanbieder en om met regelmaat afspraken met de aanbieder in te plannen om te controleren of de contractafspraken worden nagekomen.¹⁴

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *'Als gemeente koop je hulp in, daarvoor sluit je contracten. Als je een niet gecontracteerde aanbieder inzet, moet je ook een contract sluiten anders kun je niet controleren. Dat gebeurt niet in Lelystad en er ontstond in de organisatie verwarring en een wijzen naar elkaar. Daarom heb ik een mail gestuurd om aan te geven dat ik verwacht dat er een maatwerkcontract opgesteld wordt en een globale richting van de afspraken die daarin gemaakt moesten worden, gezien de uitspraak van de rechter erover.'*

Onzorgvuldige besluitvorming

- Een ambtenaar geeft aan dat er regelmatig collegestukken uit de portefeuille van wethouder Messelink-Dijkstra pas laat (een dag of enkele uren vooraf aan de collegevergadering of soms zelfs bij aanvang van de vergadering) worden ingediend. De deadline voor het aanleveren van collegestukken is normaliter een week van tevoren.
- Op maandag 24 november 2025 krijgt een ambtenaar het verzoek om een voorstel over een intentieovereenkomst toe te voegen aan de stukken voor de collegevergadering van de volgende dag, met het verzoek ze ook onder geheimhouding, 'met een slotje' in het systeem te

¹⁴ Mail wethouder Messelink-Dijkstra, 15 januari 2026.



zetten. Wanneer een ambtenaar aan de steller vraagt waarom het stuk onder geheimhouding geplaatst moet worden, geeft de steller aan dat de wethouder dat wil. Wethouder Messelink-Dijkstra komt volgens de ambtenaar de volgende dag bij aanvang van de collegevergadering boos naar de vergaderruimte. Ze zegt: 'Ik vind het onbestaanbaar dat anderen bepalen wat er met onze stukken gebeurt.' Wethouder Messelink-Dijkstra zegt ook: 'ik ben de baas en ik bepaal wat er gebeurt' en 'hoezo moet een jurist van onze gemeente ernaar kijken als een jurist van een andere gemeente dat al heeft gedaan.' De ambtenaar vraagt de voorzitter van de vergadering of zij iets mag zeggen. De ambtenaar zegt tegen wethouder Messelink-Dijkstra dat zij de indruk heeft dat zij over haar spreekt en legt uit waarom zij heeft gehandeld zoals zij heeft gehandeld. Wethouder Messelink-Dijkstra reageert daarop dat hierover gesprekken plaats moeten vinden met de teamleider van de ambtenaar.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *“Het college gaat over haar eigen agenda, als er stukken laat worden aangeleverd heb ik dit nagenoeg altijd overlegd met de collega’s. Er is nooit een probleem van gemaakt. Met betrekking tot de situatie van de intentieovereenkomst: feitelijk onjuist want een halve waarheid. Het ging om intentieovereenkomst waar in regionaal verband aan was gewerkt en waar politiek afspraken over waren gemaakt. Binnen de ambtelijke organisatie wilde men een andere route, zonder dit met mij als wethouder te overleggen. De formulering ‘ik ben de baas’ is uit z’n verband gerukt en geeft NIET de formulering weer zoals ik die heb gebruikt.”*

Veelvuldig gebruik 'bestuursopdracht'

Melders en andere betrokkenen geven aan regelmatig een 'bestuursopdracht' te hebben gekregen of gezien van wethouder Messelink-Dijkstra (en ten minste één ander wethouder) als er in feite geen sprake is van een dergelijke opdracht. Aan een bestuursopdracht ligt een collegebesluit ten grondslag; een wens of opdracht van een wethouder is geen bestuursopdracht. Die term werd volgens gesprekspartners vaak wel gebezigd en ook ingezet als drukmiddel.

(Sturen op) inhuur door wethouder Messelink-Dijkstra

Medewerkers geven aan dat wethouder Messelink-Dijkstra zich actief bemoeit met het inhuren of aannemen van personeel en in enkele gevallen mensen eigenstandig inhuurt of hier eigenstandig afspraken over maakt met inhuurkrachten. De volgende voorbeelden zijn daarbij genoemd, zoals deze zijn ervaren door betreffende medewerkers:

- Een teamleider geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra via een teamleider, directeur of de gemeentesecretaris opdrachten geeft om mensen aan te nemen of in te huren. De medewerker geeft aan dat dit in het najaar van 2025 met betrekking tot de portefeuille van wethouder Messelink-Dijkstra meerdere malen niet volgens de juiste procedures is verlopen.
- Wanneer een ambtenaar voorstelt een projectleider te werven, reageert wethouder Messelink-Dijkstra hierop door te zeggen: 'Wat is dat voor onzin, waarom moet dat een project zijn met een projectleider, je kunt ook gewoon mensen aannemen?' De ambtenaar meldt dit bij de toenmalige gemeentesecretaris. In een later overleg zegt wethouder Messelink-Dijkstra tegen de ambtenaar: 'Ik geef je gewoon de opdracht mensen aan te nemen om dit voor het einde van mijn periode geregeld te hebben. Zorg dat het geregeld wordt.' Dit meldt de ambtenaar bij een directielid. Wanneer de ambtenaar een voorstel doet voor een vervolg, reageert wethouder Messelink-Dijkstra hier niet meer op.
- In de loop van 2025 ontstaat vertraging in de afhandeling van jeugdhulpzaken. Wethouder Messelink-Dijkstra grijpt in deze situatie in door de directeur-bestuurder van JEL in te schakelen



en twee andere personen in te laten huren om 'puin te ruimen.' Wethouder Messelink-Dijkstra vraagt de directeur sociaal domein om de inhuur van twee mensen te organiseren die met JEL de openstaande casussen zullen doorlopen. Dit was hiervoor een taak van drie ambtenaren van het team jeugd. Wethouder Messelink-Dijkstra vraagt de directeur dit 'netjes te maken.' De directeur vraagt een teamleider dit op te pakken. Voor dit traject moet een aparte toestemmingsprocedure doorlopen worden, omdat de werving niet conform de aanbestedingsregels mogelijk is. De teamleider krijgt de opdracht om te regelen dat de inhuurkrachten bij de gemeente kunnen factureren. Uit e-mailcorrespondentie uit deze periode komt naar voren dat wethouder Messelink op 14 december 2025 de teamleider vraagt om de opdrachtbevestiging voor de twee inhuurkrachten zo snel mogelijk af te handelen.¹⁵

- Na het aannemen van deze inhuurkrachten blijkt dat zij niet overleggen met de organisatie, maar alleen met wethouder Messelink-Dijkstra. Op 8 december 2025 geeft wethouder Messelink-Dijkstra een introductie op de nieuwe situatie tijdens een overleg met de directeur-bestuurder van JEL, de twee inhuurkrachten en medewerkers jeugd. Eén van de inhuurkrachten introduceert zich als coördinator en verdeelt het werk over de medewerkers.
- Eén van deze inhuurkrachten zegt tijdens een gesprek op het kantoor van JEL tegen een medewerker van de gemeente dat hij de medewerker op non-actief zet, 'in opdracht van het college', zonder medeweten van de directeur of betrokken teamleider. Achteraf zegt wethouder Messelink-Dijkstra tegen de directeur dat zij medewerkers aanstuurt en dus ook gaat over non-actiefstellingen.
- Een teamleider geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra in het voorjaar van 2025 actief stuurt op de uitkomst van een inhuur-/aangebestedingsprocedure voor een bestuursadviseur. De teamleider zegt dat het duidelijk is wat de gewenste uitkomst van die procedure moet zijn en dat zij de opdracht heeft om het te regelen. Wanneer de teamleider hierover contact zoekt met de gemeentesecretaris, geeft deze aan: *"Heb afgesproken [...] dat ik het dinsdag in het college bespreek of we bewust onrechtmatig gaan handelen. Mooi concreet voorbeeld, achteraf wil ik niet gedoe hebben met de bestuurders hierover, want het is een gevoelig punt. Ik denk dat we uit gaan komen op 17 maart, waarbij we bewust onrechtmatig handelen en dit ook weergeven in de jaarrekening."*¹⁶
- Een bestuurder geeft aan dat wethouder Messelink-Dijkstra druk uitoefent op personeelszaken om bij de werving van nieuw personeel voor bepaalde kandidaten te kiezen of een bepaalde route te doorlopen.

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *'Alles is altijd overlegt geweest met de gemeentesecretaris indien het afwijkend was van de normale gang van zaken.'*

3.4 Directe aansturing door wethouders / parallele organisatiestructuur

De aanloop naar de bestuursopdracht aangaande de organisatie laat zien hoe er wordt gewerkt aan een alternatieve sturing op de organisatie. Dit dossier werken we daarom chronologisch uit.

4 september 2025: Memo Noodzakelijke reorganisatie en verbeterplan

Wethouder Grimbergen en wethouder Messelink-Dijkstra delen een memo met voormalig gemeentesecretaris (dan nog kort aanwezig) en de nieuwe gemeentesecretaris (die gestart is per 1 september 2025), en de directeuren Fysiek Domein en Sociaal Domein. Het memo wordt niet direct

¹⁵ Mail wethouder Messelink-Dijkstra, 14 december 2025.

¹⁶ Appcontact teamleider en oud-gemeentesecretaris.



met de nieuwe gemeentesecretaris en de directeur Bedrijfsvoering & Ontwikkeling gedeeld en was ook niet aan hun gericht. De gemeentesecretaris belt wethouder Grimbergen om hem te vragen of hij het memo met haar wil delen. Wethouder Grimbergen gaf aan dat hij dit wil overleggen met wethouder Messelink-Dijkstra. De gemeentesecretaris stelt dezelfde vraag aan wethouder Messelink-Dijkstra. Wethouder Messelink-Dijkstra wil eerst met wethouder Grimbergen overleggen, maar laat de gemeentesecretaris weten dat het memo niet aan haar is gericht. De gemeentesecretaris heeft het memo daarna per e-mail van wethouder Grimbergen ontvangen.

Het memo krijgt de omschrijving *Noodzakelijke reorganisatie en verbeterplan* mee. De wethouders zien dat een 'interne ingrijpende reorganisatie' noodzakelijk is 'om de huidige gebreken binnen de ambtelijke organisatie aan te pakken'. De wethouders schrijven dat verschillende externen hun beklag hebben gedaan over 'interne obstructie en grove nalatigheid op programma's en komen tot de conclusie dat directie en teamleiders onvoldoende beschikken over 'de benodigde competenties om de gestelde doelen te kunnen realiseren' en dat 'een ingrijpende reorganisatie noodzakelijk is om het tij te keren en de stad recht te doen'. Wethouder Grimbergen en wethouder Messelink-Dijkstra verwijzen naar de collegevergadering van 26 augustus 2025 en de gesprekken die daarna zijn gevoerd over het opstellen van een programma fysieke leefomgeving en een programma Jeugdhulp. In beide domeinen zien de auteurs van het memo onvoldoende vakinhoudelijke kennis, onvoldoende competenties op het gebied van leidinggeven en ondermijnend gedrag van medewerkers tegenover de directie. Voorgesteld wordt om een nieuwe structuur op te zetten en voor beide domeinen een programmadirecteur aan te stellen die voor een periode van 5 tot 10 jaar met deze reorganisatie aan de slag kunnen gaan. Deze programmadirecteuren zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de reorganisatie en de implementatie van ontwikkelprogramma's en moeten daarmee zorgen voor een nieuwe structuur en cultuur. De programmadirecteuren komen naast de directie te staan en kunnen onafhankelijk te werk gaan. Over de aanstelling van de twee programmadirecteuren, per einde bestuursperiode, moet uiterlijk 15 september 2025 worden besloten. Verschillende bestuurlijk betrokkenen en ambtelijk betrokkenen geven aan dat wethouder Grimbergen en wethouder Messelink-Dijkstra van mening waren dat zij zelf deze rol van programmadirecteur zouden moeten vervullen.

28 september 2025: De directie reageert schriftelijk op het memo van 4 september 2025

De directie stelt de notitie *Ambtelijk advies naar aanleiding van de memo van 4 september* op. In dat document wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen die het fysiek en het sociaal domein de afgelopen periode hebben doorgemaakt. De directie herkent dat een aantal basisvoorwaarden inderdaad niet op orde is en noemt daar 13 voorbeelden van. De directie ziet dat er voorafgaand aan besluitvorming te veel interne afstemmingsmomenten plaatsvinden. Processen en projecten komen langzaam op gang, waardoor realisatie lang duurt. Om daar verandering in te kunnen brengen, stelt de directie een integrale aanpak voor waarin onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen voor de korte termijn en maatregelen voor de middellange termijn. Op korte termijn wil de directie aan de slag gaan met de versterking van leiderschap en cultuurverandering, het in kaart brengen van bestuurlijke prioriteiten en het aanbrengen van structuur in rollen, taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast stelt de directie per domein maatregelen voor die bij moeten dragen aan verbeteringen in de organisatie. Voorbeelden daarvan zijn de inrichting van een stuurgroep Ontwikkeling (Fysiek Domein), de aanstelling van een kwartiermaker I-Samenleving (Sociaal Domein) en het opstarten van een Taskforce Organisatieontwikkelplan (Bedrijfsvoering). Voorgesteld wordt om na drie maanden een eerste tussentijds evaluatiemoment te creëren.

Daarnaast werkt de directie in een bijlage uit wat de inrichting van een externe entiteit, de plaatsing van twee programmadirecteuren buiten de organisatie, betekent voor de gemeente en welke voor- en nadelen daarbij komen kijken. Daarbij wordt opgemerkt dat het college van burgemeester en



wethouders 'bestuurlijk verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de taken die namens de gemeente worden verricht, ook als die via een externe organisatie plaatsvinden'.

7 oktober 2025: Sessie tussen directie en college

In een overleg tussen de directie en het college van burgemeester en wethouders en in aanwezigheid van twee andere ambtenaren wordt gesproken over de samenwerking tussen college en directie. Wethouder Messelink-Dijkstra voert volgens het verslag een *"emotioneel betoog over haar ervaringen met de ambtelijke organisatie (inclusief directie) ten aanzien van haar portefeuille"* en vraagt erkenning van de directie op punten als dat de basis niet op orde is, er geen eigenaarschap en verantwoordelijkheid is en geen expertise, dat er geen sturing en leiding is, dat er een gebrek aan dienstbaarheid aan het bestuur is. Deels is er (h)erkenning; ook geeft een directeur aan dat er al wordt gewerkt aan de verbetering van de dienstverlening en grip op het faciliteren van de ambities van het bestuur. Dat valt, aldus het verslag, niet in goede aarde. In het verslag is opgenomen dat er geen ruimte is voor een echt gesprek, het is eenrichtingsverkeer vanuit het college richting directie. Verschillende gesprekspartners geven aan dat die erkenning aan ieder directielid afzonderlijk werd gevraagd en dat het college moest voelen dat die erkenning ook daadwerkelijk gemeend werd. In het verslag is tot slot opgenomen dat wethouder Messelink-Dijkstra aangeeft *"[...] dat er niets verandert en ook dat de directies in de afgelopen 20 jaar niets hebben gepresteerd."*

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan: *'Er is geen verslag gedeeld van deze bijeenkomst. Ik herken me niet in de formulering uit het verslag waarover wordt gesproken.'*

4 november 2025: college bespreekt voorstel contracteren programmamanager Hart van de Stad

Tijdens de collegevergadering bespreekt het college een voorstel, geschreven door de directeur Fysiek Domein, over de inzet van een tweede programmamanager Hart van de Stad. Samengevat wordt voorgesteld om:

- Een rechtstreekse overeenkomst aan te gaan met een organisatie voor de inhuur van een programmamanager voor de duur van vijf jaar, ingaand per 1 januari 2026 en eindigend op 31 december 2030. De totaalsom van deze overeenkomst (1.1 mio voor 5 jaar) wordt gedekt vanuit de programmabegroting.
- In de risicoparagraaf een bedrag van 800.000 euro op te nemen vanwege de wet DBA. Dit is volgens de tekst enkel een voorziening omdat beide partijen maximale inzet zullen plegen om geen fictief werkgeverschap te hebben.
- Op grond van artikel 87 Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 1 onder d en artikel 5.1 lid 2 onder b en i van de Wet open overheid (Woo) geheimhouding op te leggen aan alle informatie opgenomen in dit besluit en de geheimhouding op te heffen met ingang van de dag dat alle van toepassing zijnde verjaringstermijnen zijn verlopen.

Het voorstel wordt aangehouden.

27 november 2025: Wethouders Grimbergen, Kruis, Van Dijk en Messelink-Dijkstra stellen een bestuursopdracht op

Het college reageert middels een bestuursopdracht op de notitie van de directie. De wethouders schrijven dat de notitie van de directie op 'proces- en symptoom niveau blijft', 'dat er geen heldere analyse wordt gedeeld van de kernproblemen en dat 'de reactie vooral cosmetisch is' en dat 'de voorstellen vallen binnen de context van de bestaande lijnorganisatie, structuren en bedrijfsvoering'.



Het is volgens hen 'geen antwoord op de geconstateerde problematiek die in het memo besloten ligt'. Het college draagt de directie daarom op om voor 1 januari 2026 een nieuw voorstel voor organisatieverbeteringen aan te leveren en deelt een aantal eisen waaraan dat voorstel moet voldoen. Het voorstel moet een plan bevatten waarmee op korte termijn 'voor de onderdelen fysiek en sociaal programmasturing te organiseren die buiten de hiërarchische lijn, rechtstreeks door en onder aansturing van het college, word gepositioneerd'. De bestuursopdracht zal worden besproken in de collegevergadering van 2 december 2025 en zal in werking treden op de dag van vaststelling door het college. In die vergadering neemt het college geen besluit over de bestuursopdracht, dat volgt op 13 januari 2026.

Eind november 2025: Aanloop naar overleg over I-samenleven

In deze periode vinden verschillende gesprekken en e-mailverkeer plaats tussen collegeleden (waaronder wethouder Grimbergen), de gemeentesecretaris en betrokken ambtenaren over het dossier I-samenleven. Hiervoor staat een bijeenkomst gepland op 4 december 2025. Op 20 november 2025 mailt wethouder Grimbergen aan twee betrokken ambtenaren (met de gemeentesecretaris en de overige wethouders in de cc) dat er onduidelijkheid is ontstaan over wat hij en wethouder Kruis besproken hadden over wat er op 4 december 2025 aan de orde zou komen. In de mail vraagt hij de twee ambtenaren *"een vertrouwelijke, feitelijke analyse voor te bereiden van de belangrijkste vraagstukken binnen de informatievoorziening die het college op dit moment raken. Als verantwoordelijk portefeuliehouders kunnen wij ons niet langer onttrekken aan de hiaten die dagelijks het werk belemmeren en de organisatie op diverse plekken lijken te verlammen. Digitaliseringsstrategie is tenslotte meer dan ICT hard- en software."* In de mail benoemt hij diverse onderwerpen die daarnaast in het overleg aan bod moeten komen. Hij geeft verder aan dat de bijeenkomst *"een vertrouwelijke, technisch-inhoudelijke verkenning [is], bedoeld om het college een volledig en feitelijk beeld te geven van de actuele situatie. Zoals gesteld door Sjaak en mijzelf: "alles op tafel, het open gesprek". Daarom sluiten alleen de gemeentesecretaris en inhoudelijk specialisten vanuit IV aan naast het college."*

4 december 2025: overleg over I-samenleven

Op 4 december 2025 vindt er een overleg over I-Samenleven plaats. Naast wethouder Grimbergen zijn namens het college ook wethouders Kruis en Messelink-Dijkstra bij dit overleg aanwezig, net als de gemeentesecretaris, de directeur Fysiek Domein en twee andere ambtenaren (waarvan één ingehuurd). De directeur Bedrijfsvoering & Ontwikkeling wilde graag bij dit overleg aanwezig zijn, maar was op dat moment met verlof. Samen met wethouder Grimbergen stemden de directeur Bedrijfsvoering & Ontwikkeling en de directeur Fysiek Domein af dat de directeur Fysiek Domein de directeur Bedrijfsvoering & Ontwikkeling in dit overleg zou vervangen. Kort voordat het overleg plaatsvond, hebben de betrokken ambtenaren de presentatie voorbesproken met de gemeentesecretaris.

Bij aanvang van het overleg legt wethouder Grimbergen geheimhouding op¹⁷. Wethouder Grimbergen leest een verklaring voor, waarna de aanwezigen moeten aangeven dat zij geheimhouding betrachten. Doen de aanwezigen dat niet, dan moeten zij de kamer verlaten. Het werd duidelijk gemaakt dat wanneer aanwezigen het overleg niet zouden verlaten, zij de consequenties moesten dragen van wat zij in het overleg te horen zouden krijgen. Vervolgens gaven de twee ambtenaren een presentatie over de kwaliteit van de IV-organisatie waarin het domein van de afwezige directeur uitgebreid werd besproken en bekritiseerd. In de presentatie (waarin op de eerste pagina het woord 'vertrouwelijk' in kleine letters is weergegeven) wordt het college voorgesteld om een aantal besluiten te nemen:

1. Een programmadirecteur CIO aan te stellen met het mandaat voor het ontwerp en de implementatie van de nieuwe concerntaak (primair besluit)

¹⁷ Van geheimhouding in de zin van de gemeentewet kan hier, met deze werkwijze, geen sprake zijn.



2. De informatievoorziening (IV), ICT, informatiehuishouding, (geo)data en digitale regie als één concretaak te positioneren onder de gemeentesecretaris.
3. De CIO-functie onafhankelijk te plaatsen onder de gemeentesecretaris.
4. Een centrale IV/ICT-organisatie in te richten en alle verspreide teams, budgetten en middelen hierin onder te brengen.
5. Te bepalen dat directies geen digitale initiatieven mogen starten zonder voorafgaande CIO-toetsing.
6. Een governanceboard digitale veiligheid en continuïteit in te richten.
7. De gemeentesecretaris te mandateren om het meerjarenprogramma (2026-2029) op te zetten en uit te voeren.

9 december 2025: Gesprekken over dossier I-Samenleven

Een directielid dat niet bij het overleg op 4 december 2025 aanwezig kon zijn voert een gesprek met één van de ambtenaren die de presentatie over de kwaliteit van de IV-organisatie gaf. In het gesprek geeft de ingehuurd ambtenaar aan dat er geheimhouding ligt op wat er is besproken en verwijst de ambtenaar door naar de gemeentesecretaris en wethouder Grimbergen. Wanneer het directielid hierover met wethouder Grimbergen spreekt, verwijst hij door naar de gemeentesecretaris en geeft ook hij aan dat er geheimhouding ligt op wat er is besproken. Wanneer het directielid vraagt of haar functioneren aan bod is gekomen, ontkent wethouder Grimbergen dit.

Die middag voert een ambtenaar een gesprek met dezelfde ambtenaar over de IV-strategie en de samenwerking met het organisatieontwikkeltraject. In dit gesprek vertelt de ambtenaar de over het gesprek met het directielid daarvoor. Nadat de ambtenaar aangeeft dit gesprek als ongemakkelijk te hebben ervaren, stelt hij dat de huidige directie, in het bijzonder het genoemde directielid, zou moeten 'vallen.' De ambtenaar probeert zijn gesprekspartner ertoe te bewegen om samen naar de gemeentesecretaris te stappen om dit te bewerkstelligen. De ambtenaar doet onder meer de volgende uitspraken:

- Volgens de ambtenaar is de directie (inclusief de gemeentesecretaris) incompetent en moet de loyaliteit van zijn gesprekspartner bij het college liggen en niet bij de directie. Dit laatste herhaalt de ambtenaar in een telefoongesprek later die week.
- De ambtenaar claimt herhaaldelijk dat hij volledige rugdekking zou hebben vanuit het college. Hij geeft aan dat hij wethouder Grimbergen hier ook meerdere malen over heeft gesproken.
- De ambtenaar geeft aan dat hij het functioneren van directeuren en klachten hierover reeds met meerdere collega's, waaronder binnen zijn eigen team, had besproken.
- De ambtenaar zegt dat zijn gesprekspartner zich door angst laat leiden "net als anderen."

December 2025: ontwikkelingen in afhandeling jeugdhulpzaken

Op 8 december 2025 start in opdracht van wethouder Messelink-Dijkstra een 'taskforce', bestaande uit twee ingehuurd medewerkers en de directeur-bestuurder van JEL. De taskforce heeft de opdracht om de achterstanden van de afhandeling van jeugdhulpzaken in de maatwerkmailbox te verwerken. Wethouder Messelink-Dijkstra geeft aan dat "[...] de taskforce [...] direct aan het college [rapporteert], intern betrokken collega's [...] voeren hun taak uit onder regie van de taskforce." Op 12 en 13 december 2025 krijgt wethouder Messelink-Dijkstra een terugkoppeling van de taskforce, waarbij verschillende knelpunten naar voren komen. Wethouder Messelink-Dijkstra benoemt deze knelpunten in een mail aan de gemeentesecretaris, een directielid en een teamleider (met de overige collegeleden in de cc):

- Er zijn taken belegd en worden beslissingen genomen "zonder de (aanwezigheid van) benodigde expertise." Dit gaat gepaard met onduidelijkheid over rollen en taken en "een onveilige werksituatie voormedewerkers, die dat ook aangeven."



- Omdat de bevoegdheid voor het beschikken op verzoeken in het kader van de Jeugdwet is gemandateerd aan de directeur-bestuurder van JEL, sluit dit volgens wethouder Messelink-Dijkstra [...] uit dat er ook nog mandaat kan liggen bij teamleiders, managers of directeuren sociaal domein binnen de gemeentelijke organisatie, die het mandaat van Jeugd Lelystad zouden kunnen overrulen, in ieder geval niet zonder expliciet collegebesluit. Het is immers vooral en vooreerst een (wettelijke) collegebevoegdheid.”
- Wethouder Messelink-Dijkstra geeft verder aan dat het volgens haar “[...] opvallend [is] hoeveel mensen (intern en extern) zich beroepen op een interpretatie van de Jeugdwet, zonder gedegen onderbouwing op basis van kennis, enkel gebaseerd op ‘ze zeggen.’

In de mail informeert wethouder Messelink-Dijkstra verder de geadresseerden:

- **“dat alle (mogelijke) mandaten en bevoegdheden binnen de gemeentelijke organisatie mbt het jeugd domein on hold zijn totdat het college volledige duidelijkheid hierover heeft verkregen. Tot die tijd is het college, en dus de portefeuillehouder bevoegd. Voor de duidelijkheid: dit geldt niet voor het derden-mandaat wat verleend is aan (de directeur-bestuurder van) Jeugd Lelystad B.V.**
- **dat de opdracht met betrekking tot het af handelen van de casuïstiek van de GI (maatwerkmailbox) door de portefeuillehouder en dus het college exclusief is gegeven aan de Taskforce Op Orde, bestaande uit [de directeur-bestuurder van JEL en twee ingehuurde medewerkers] met een directe rapportering aan het college; dat betekent dat niemand anders besluiten of afspraken kan maken mbt deze lijst; ook nieuwe aanvragen zullen te allen tijde eerst besproken worden met de portefeuillehouder en Taskforce, totdat een duidelijk proces met duidelijke taken, rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mandaten is ingericht.**
- **contact met GI en aanbieders hierover altijd verloopt via de portefeuillehouder/het college, inclusief het contact mbt de afspraken die voortvloeien uit de eerder dit jaar gevoerde kort gedingen.**
- **dat er een collegebesluit voorbereid wordt voor de opdracht voor het inrichten van een deugdelijk proces met betrekking tot (de financiering van) passende jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet, inclusief mandaten, bevoegdheden, taken en rollen en waar deze belegd(moeten) worden.”**

Op dit punt geeft mevrouw Messelink-Dijkstra in haar wederhoorreactie aan : *“De gemeentesecretaris heeft mondeling akkoord gegeven op de inhuur van deze 2 mensen. Haar letterlijke woorden waren: ik ben het eens met een interventie en met déze interventie. Het ging om de de achterstanden die door toedoen van de gemeentelijke organisatie waren opgelopen.”*

31 december 2025: Gemeentesecretaris deelt 100 dagen notitie *Inzicht als kompas*

De gemeentesecretaris deelt observaties na de eerste 100 dagen als gemeentesecretaris/algemeen directeur. Naast ‘betrokkenheid en vakmanschap’ ziet de gemeentesecretaris ook ‘sporen van onrust en vermoeidheid’ en ‘omgangsvormen tussen bestuur en organisatie die niet betamelijk zijn’. In hoofdstuk 5 beschrijft de gemeentesecretaris hoe daar verandering aan kan worden gegeven en welke maatregelen daar op kort-middellange termijn en middellange-lange termijn bij horen. In de notitie wordt in hoofdstuk 4 gerefereerd naar de reactie van de directie op het memo van 4 september. De gemeentesecretaris licht toe dat er vanuit de functie van algemeen directeur vijf sessies zijn georganiseerd voor de ambtelijke organisatie. In deze sessies deelde de gemeentesecretaris een aantal waarnemingen en is gesproken over houding en gedrag. Aan bod kwamen toen onder andere *frisse lucht, eigenaarschap en de raadsagenda als heilig intern instrument.*



13 januari 2026: Het college besluit de bestuursopdracht van 2 december 2025 vast te stellen

Op 13 januari 2026 vergadert het college in beslotenheid. De bestuursopdracht is voorafgaand aan de vergadering echter openbaar geweest. Naast burgemeester en wethouders zijn ook de gemeentesecretaris en een ambtenaar bij deze vergadering aanwezig. Het college besluit dan de bestuursopdracht van 2 december 2025 vast te stellen. In de besluitenlijst is opgenomen dat de burgemeester niet met het verstrekken van de bestuursopdracht in heeft gestemd.

20 januari 2026: Het college informeert de raad middels een informatienota over de bestuursopdracht aan de organisatie

In een informatienota, die onder geheimhouding wordt verstrekt, informeert het college de raad over de vastgestelde bestuursopdracht. Het college beschrijft de aanleiding voor de bestuursopdracht en stelt dat met de opdracht 'de bestuurlijke regie kan worden hersteld'. 'Daarbij wordt o.a. ingezet op het buiten de bestaande lijn positioneren van programmasturing op cruciale opgaven, het beoordelen van leidinggevenden op functioneren en gedrag en het inrichten van heldere escalatielijnen bij het niet nakomen van opdrachten'. De informatienota is op dezelfde dag, 20 januari 2026, besproken in de collegevergadering.

20 januari 2026: Het college besluit opdracht te geven voor een extern onderzoek

Op 20 januari 2026 vergadert het college. Het college bespreekt een voorstel 'opdracht onderzoek.' In de toelichting op het voorstel staat dat het college "in de afgelopen periode heeft [...] ervaren en gesignaleerd dat [de] bestuurlijk-ambtelijke samenwerking onder druk staat," wat zich volgens het voorstel uit in "niet tijdige, niet volledige en onjuiste informatievoorziening," "niet, niet tijdige, of op een andere manier tot uitvoering komen van collegebesluiten en bestuurlijke aanwijzingen" en "onvoldoende eenduidige en onvoldoende effectieve aansturing van de organisatie." Verder wordt in het voorstel benoemd dat zowel binnen het sociaal als fysiek domein zorgen en signalen zijn over de (inhoudelijke) kwaliteit "en dat prioritering en uitvoering niet altijd in lijn zijn met de bestuurlijke keuzes." Ook benoemt het voorstel dat er "binnen het college serieuze zorgen [bestaan] over de rol en de positie van de ambtelijke top, waaronder directie en gemeentesecretaris, in de aansturing van de organisatie, de doorgeleiding van opdrachten en de informatievoorziening richting bestuur." Het voorgestelde besluit luidt:

1. een onafhankelijk extern onderzoek te laten uitvoeren naar, in ieder geval:
 - de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd
 - de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening aan het college/individuele wethouders
 - de uitvoering van collegebesluiten en bestuurlijke aanwijzingen
 - de rol en verantwoordelijkheid van de directie en de gemeentesecretaris in de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen
 - de cultuur, veiligheid en integriteit binnen de bestuurlijk-ambtelijke samenwerking
2. dat het college opdrachtgever is van dit onderzoek en dat rapportage gebeurt direct aan het college.

De burgemeester en wethouder Kruis stemmen tegen dit voorstel.

20 januari 2026: het college besluit over intrekken van mandaten voor de uitvoering van de Jeugdwet

Op 20 januari 2026 bespreekt het college ook een voorstel van wethouder Messelink-Dijkstra en wethouder Grimbergen over de mandaten voor de uitvoering van de jeugdwet. Het voorgestelde besluit luidt:



- het (onder) mandaat binnen de organisatie met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet en alle daaruit voortvloeiende regelingen, in te trekken
- het derden-mandaat voor Jeugd Lelystad B.V. in stand te houden
- de portefeuillehouder Jeugd mandaat te geven om verder te gaan met een procesinrichting van Jeugd buiten de lijn van de organisatie onder directe regie en aansturing van het college
- de raad te informeren door middel van bijgevoegde informatienota.

De burgemeester en wethouder Kruis stemmen tegen dit voorstel.

20 januari 2026: Het college informeert de raad met een informatienota over de bestuurlijke interventie en intrekken van het mandaat voor uitvoering van de Jeugdwet

In een informatienota informeert het college de raad over de stappen die het college heeft gezet naar aanleiding van 'knelpunten' bij de uitvoering van de Jeugdwet. In de informatienota geeft het college aan dat er sinds de inrichting van de huidige werkwijze en organisatie in 2021 "[...]structureel onvoldoende duidelijkheid is geweest met betrekking tot taken, rollen, mandaten en processen [...]." Het college geeft aan dat dit leidde tot juridische procedures, achterstanden in de afhandeling van dossiers, onduidelijkheid in aanvragen, onduidelijkheid "en daardoor onjuiste beeldvorming" over de rol van JEL en de rol van de gemeente en financiële risico's. Het college geeft aan dat eind 2025 een taskforce is gestart "onder directe regie van het college" die van het college de opdracht heeft gekregen "achterstallige casuïstiek van gecertificeerde instellingen" weg te werken. Het college geeft in de nota aan wat de bevindingen van de taskforce zijn en dat het college zich genoodzaakt voelt om vervolgoopdracht te geven aan de taskforce, waarbij de taskforce een helder proces zal inrichten en dat totdat de taskforce dit heeft bereikt alle (onder)mandaten in de organisatie met betrekking tot de jeugdwet zijn ingetrokken. De informatienota is op dezelfde dag, 20 januari 2026, besproken in de collegevergadering.

27 januari 2026: wethouder Messelink-Dijkstra legt functie neer

Op 27 januari leggen wethouder Grimbergen en wethouder Messelink-Dijkstra hun functie neer.

3 maart 2026: incident ambtenaren, wethouder Van Dijk en mevrouw Messelink-Dijkstra

Op 3 maart 2026 staat een overleg gepland tussen drie ambtenaren en de burgemeester. De drie ambtenaren zitten al klaar in de werkkamer van de burgemeester en zijn in afwachting van de burgemeester, wanneer wethouder Van Dijk en mevrouw Messelink-Dijkstra langslopen. Wanneer zij de ambtenaren zien zitten, draaien zij zich om en lopen zij de kamer van de burgemeester binnen. Wethouder Van Dijk vraagt wat de ambtenaren daar doen. Eén van de ambtenaren zegt: "wij hebben een afspraak." Wanneer wethouder Van Dijk vraagt met wie, zegt de ambtenaar: "dat lijkt me evident, we zitten in de kamer van de burgemeester." Vervolgens beginnen wethouder Van Dijk en mevrouw Messelink-Dijkstra tegelijkertijd tegen de ambtenaren te praten. Daarbij zeggen zij letterlijk of in woorden van gelijke strekking:

- "Weet dat wat hier gebeurt écht niet kan, het is frauduleus
- Ik weet dat mensen hier onder druk gezet worden, dus als jullie onder druk gezet worden begrijpen we jullie best.
- We nemen jullie niets kwalijk, maar wat hier gebeurt kan écht niet.
- [Naam ambtenaar], en dat weet jij ook, dat dit juridisch echt niet kan."

3 maart 2026: Verloop collegevergadering en AVA Jeugd Lelystad bv

Op 3 maart 2026 vergadert het college in de collegekamer en vindt tijdens de collegevergadering ook de algemene vergadering aandeelhouders (AVA) van Jeugd Lelystad bv plaats. Na een halfuur verlaat



wethouder Van Dijk de vergadering. Hij komt op de bestuursvleugel terug met de heer Grimbergen en mevrouw Messelink-Dijkstra. Wethouder Van Dijk en mevrouw Messelink-Dijkstra betreden de vergadering. Mevrouw Messelink-Dijkstra geeft aan dat zij geen ontslag heeft genomen en geeft meerdere keren aan dat zij ook bij de AVA-vergadering aanwezig mag zijn. De burgemeester vraagt mevrouw Messelink-Dijkstra meermaals om het overleg te verlaten, omdat ze geen lid meer is van het college. Er volgt een woordenwisseling tussen de aanwezigen, waarbij mevrouw Messelink-Dijkstra stemverheffing gebruikt. De gemeentesecretaris vraagt een ambtenaar op enig moment om de beveiliging te gaan halen. Wanneer die arriveert, vraagt mevrouw Messelink-Dijkstra aan de ambtenaar waarom zij dat doet, dat zij "niet hoeft te doen wat ze tegen je zeggen" en dat zij dit de ambtenaar kwalijk neemt. Dit herhaalt mevrouw Messelink-Dijkstra een aantal keer. Wethouder Van Dijk begint intussen met zijn mobiel te filmen. Na een tijdje lopen wethouder Van Dijk en mevrouw Messelink-Dijkstra weer weg.

VERTROUWELIJK



4. Conclusies op basis van de deelvragen

In paragraaf 1.1 (Aanleiding) is toegelicht waarom gekozen is voor het opstellen van twee aparte rapporten. Waar in de onderzoeksvragen wordt verwezen naar *beide wethouders*, gaat het in dit hoofdstuk over de betrokkenheid van wethouder Messlink-Dijkstra.

Feiten en omstandigheden

1. Zijn er concrete gedragingen van de beide wethouders die door de melders als ongewenst, grensoverschrijdend of intimiderend worden ervaren?

Onderzoekers concluderen dat dit het geval is. Melders hebben bij het benoemen van ervaren gedragingen concrete voorbeelden gegeven. Voorbeelden gaan soms over concrete momenten en soms over specifieke uitingen. Deze (type) uitingen zijn niet altijd in de tijd te plaatsen, maar worden wel door verschillende personen als voorbeeld genoemd. Sommige gedragingen vonden één-op-één of in een heel beperkte groep plaats. In paragraaf 1.4 is toegelicht dat de onderzoekers deze gedragingen alleen in de rapportage beschrijven als voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat ze hebben plaatsgevonden. De veelheid aan vergelijkbare voorvallen in individuele situaties, met meerdere betrokkenen, maakt in veel gevallen dat die aannemelijkheid er is.

In de Gedragscode integriteit voor burgemeester en wethouders zijn de volgende bepalingen relevant voor deze deelvraag en voor de weging onder deelvragen 8-10:

Inleiding – bepaling over omgangsvormen. Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van belang. In de omgang met burgers, ambtenaren, externe partijen en andere politieke ambtsdragers wordt van een politieke ambtsdrager correct, fatsoenlijk, en respectvol gedrag verwacht dat vrij is van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend en (seksueel) intimiderend gedrag zoals hinderlijk gedrag, intimidatie, dubbelzinnige opmerkingen, handtastelijkheden, agressie, pesten en discriminatie.

Artikel 6.3: De burgemeester en de wethouders zijn zorgvuldig, open en betrouwbaar in hun omgang met de ambtelijke organisatie. Zij hebben transparante werkrelaties met alle medewerkers. De burgemeester en de wethouders respecteren de professionaliteit van de ambtenaren.

Ervaren gedragingen zoals deze zijn omschreven – en voorzien van voorbeelden - door melders, zijn te typeren als:

- Negatieve uitspraken over de organisatie;
 - Voorbeelden van negatieve uitspraken over de mate van professionaliteit van ambtenaren en bestuurders.
 - Voorbeelden waarin mevrouw Messelink-Dijkstra zou hebben geuit dat zij wordt tegengewerkt en ondermijnd.
 - Voorbeelden waarin mevrouw Messelink-Dijkstra boos zou zijn geworden en haar stem zou hebben verheven.



- Voorbeelden waarin mevrouw Messelink-Dijkstra zou hebben aangegeven dat zij de enige met kennis van zaken zou zijn.
- Directieve uitspraken en directief gedrag;
 - Voorbeelden waarin er geen open dialoog met mevrouw Messelink-Dijkstra mogelijk zou zijn.
 - Voorbeelden waarin mevrouw Messelink-Dijkstra duidelijk zou maken dat zij 'de baas is'.
 - Voorbeelden waarin mevrouw Messelink-Dijkstra haar handelen niet zou willen toelichten wanneer daarnaar gevraagd wordt.
 - Voorbeelden waarin mevrouw Messelink-Dijkstra zou aangeven dat zij degene is die bepaalt.

Deze door melders gegeven voorbeelden van de ervaren gedragingen vallen onder de beschrijving van ongewenste omgangsvormen uit de Gedragscode en zouden daarmee in strijd zijn met deze Gedragscode.

Uit de wederhoorreactie van mevrouw Messelink-Dijkstra blijkt dat zij zich in geen van deze ervaren gedragingen herkent; ofwel omdat de context wordt verdraaid, ofwel omdat zij van mening is dat de omschreven voorbeelden feitelijk niet kloppen. Dat betekent dat de ervaring van mevrouw Messelink-Dijkstra lijnrecht tegenover de ervaringen van melders staat.

Onderzoekers merken op dat uit de wederhoorreactie van mevrouw Messelink-Dijkstra aanvullende signalen zijn te lezen die in lijn zijn met het gedrag zoals omschreven door de melders. Zo worden er negatieve kwalificaties over individuele ambtenaren geuit, worden beschuldigingen geuit die niet ter zake doende zijn, en wordt het eigen gelijk ten opzichte van de ander bepleit.

2. Zijn er concrete gedragingen van de beide wethouders die bijdragen aan het ontstaan van een onveilige werkomgeving voor de melders?

De term 'onveilige werkomgeving' refereert aan de mate van sociale veiligheid (en dus niet aan de fysieke veiligheid, zoals de fysieke werkplek) in de werkomgeving. Een sociaal onveilige werkomgeving betekent dat er sprake is van omgangsvormen en een bedrijfscultuur waarin medewerkers zich niet vrij en gerespecteerd voelen. Deze omgangsvormen omvatten ongewenst en grensoverschrijdend gedrag (zoals discriminatie, pesten, intimidatie en agressie), er kan sprake zijn van een angstcultuur en van machtsmisbruik.¹⁸

De onderzoekers concluderen dat de ervaren gedragingen en voorbeelden die de melders omschrijven, leiden tot een onveilige werkomgeving voor melders. Uit de beschrijvingen van de melders, zoals negatieve duidingen van medewerkers en beschuldigingen van ondermijning en tegenwerking, wordt duidelijk dat er geen sprake is van een werkomgeving waarin melders zich vrij en gerespecteerd voelen. Wethouder Messelink-Dijkstra geeft in haar wederhoorreactie aan dat er sprake was van verstoorde verhoudingen, ook voor haar aantreden als wethouder. Ook geeft zij voorbeelden van gedragingen van ambtenaren die juist de werkomgeving van bestuurders negatief beïnvloedde.

Onderzoekers concluderen dat het geheel aan interacties tussen organisatie en bestuur zeker te duiden is als een onveilige werkomgeving, en sluit daarbij aan bij zowel wethouder Messelink-Dijkstra als de melders. Ook concluderen de onderzoekers dat zij geen gedrag of initiatieven bij wethouder Messelink-Dijkstra hebben gezien die vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid en voorbeeldfunctie die je als

¹⁸ CAOP, *Sociale veiligheid bevorderen op de werkvloer* (2022).



wethouder hebt, zouden bijdragen aan het zoeken naar een normalisatie van de werkverhoudingen. Integendeel, tot in de wederhoorreactie aan toe wordt de aanval gekozen en is de inzet erop gericht de ander in diskrediet te brengen. 'Waar er twee vechten hebben er twee schuld' is het gezegde, alleen gaat dat naar de mening van de onderzoekers niet op voor een tegenstelling waarbij een wethouder partij is: bestuurders zijn altijd verantwoordelijk.

3. Zijn er buiten de ontvangen meldingen meer signalen van ervaren onveiligheid, ongewenst gedrag, grensoverschrijdend gedrag of intimidatie binnen de politiek-bestuurlijke samenwerking?

De onderzoekers constateren dat er buiten de ontvangen meldingen, ook signalen zijn van collega-bestuurders en de ondersteuning van bestuurders over gedragingen van wethouder Messlink-Dijkstra. Het betreft zowel signalen over eigen ervaringen als signalen die zij van ambtenaren of collega-bestuurders hebben ontvangen. Deze signalen betreffen het negatief spreken over ambtenaren en negatief spreken door wethouder Messelink-Dijkstra over henzelf, henzelf en kwalificaties van wethouder Messelink-Dijkstra over hun eigen functioneren, hun professionaliteit en/of hun persoon.

4. Is er sprake geweest van het oneigenlijk inzien – of het wekken van de suggestie van het kunnen inzien – van persoonlijke of vertrouwelijke niet openbare informatie door een van de beide wethouders?

Uit het onderzoek is niet gebleken dat er sprake is geweest van het oneigenlijk inzien van persoonlijke of vertrouwelijke niet openbare informatie door wethouder Messelink-Dijkstra.

In gesprekken is naar voren gebracht dat wethouder Messelink-Dijkstra oneigenlijk toegang zou hebben tot de maatwerkmailbox. In haar wederhoorreactie ontkent mevrouw Messelink-Dijkstra dit. De onderzoekers kunnen op basis van dit voorbeeld geen uitspraken doen over oneigenlijke toegang tot informatie.

5. Is er sprake geweest van het oneigenlijk dreigen met ontslag van een of meerdere medewerkers van de gemeente door een van de beide wethouders?

Op basis van het onderzoek blijken geen concrete gevallen waarin wethouder Messelink-Dijkstra oneigenlijk zou hebben bedreigd met ontslag.

Wel worden er talrijke voorbeelden gegeven waarin wethouder Messelink-Dijkstra ambtenaren 'buiten spel' heeft gezet. Op basis van de gegeven voorbeelden en de handelswijze van wethouder Messelink-Dijkstra ten aanzien van JEL - waarbij concernafdelingen, directie en vakinhoudelijke ambtenaren worden gepasseerd, vervangen en genegeerd - constateren de onderzoekers dat er sprake is van het buiten spel zetten van ambtenaren door wethouder Messelink-Dijkstra.

6. Is er sprake geweest van misbruik van bevoegdheden door een van de beide wethouders in het samenspel tussen bestuur en organisatie?

In gesprekken zijn voorbeelden van momenten gegeven waarop wethouder Messelink-Dijkstra geheimhouding zou hebben opgelegd, zonder formele basis. Van feitelijke geheimhouding, op basis van de Gemeentewet, is in deze gevallen geen sprake. Het betreft de intentieovereenkomst van 24 november 2025, waarop wethouder Messelink-Dijkstra een ambtenaar zonder duidelijke of logische reden verzocht het stuk ' met een slotje' toe te voegen aan de stukken voor de collegevergadering. De onderzoekers constateren op basis van dit voorbeeld niet dat er sprake is geweest van misbruik van bevoegdheden door wethouder Messelink-Dijkstra. Wel constateren de onderzoekers dat de aandrager van dit voorbeeld zich niet veilig heeft gevoeld door het handelen van de wethouder.



Ook zijn er voorbeelden gegeven van momenten waarop wethouder Messelink-Dijkstra de indruk aan ambtenaren gaf buiten de reguliere procedures te willen werken. Deze voorbeelden betreffen de inhuur van externen en het aannamebeleid van de gemeente. Wethouder Messelink-Dijkstra bemoeit zich op deze momenten direct met de inhuur of aannameprocessen, laat ambtenaren weten dat zij daartoe als wethouder in haar recht staat en grijpt in gevallen zelfs direct in door personen in te schakelen en/of in te laten huren. In dit geval zijn er zoveel concrete momenten en voorbeelden gegeven, dat de onderzoekers het aannemelijk vinden dat wethouder Messelink-Dijkstra op deze momenten oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van haar positie als wethouder, onterecht directe bemoeienis heeft gehad bij de inhuur, inschakeling of aanname van medewerkers en verantwoordelijke ambtenaren daarbij heeft gepasseerd, buiten spel heeft gezet en in gevallen heeft geschoffeerd. Ook de besluiten rondom de mandaten voor de uitvoering van de jeugdwet kunnen volgens de onderzoekers in dit licht worden gezien.

In alle meldingen gericht op wethouder Messelink-Dijkstra komt aan de orde dat wethouder Messelink-Dijkstra zich actief bemoeit met de relatie tussen de gemeente en Jeugd Lelystad (JEL). Die bemoeienis uit zich in een directe betrokkenheid bij de afhandeling van casussen; één-tweetjes tussen wethouder Messelink-Dijkstra en de directeur-bestuurder van JEL waar medewerkers buiten worden gehouden; het blokkeren van initiatieven van medewerkers om informatie of kennis van JEL op te halen om casussen beter te kunnen afhandelen; het blokkeren van initiatieven om het proces van afhandeling van casussen te verbeteren of te wijzigen; en in het herstructureren van het team jeugd door twee medewerkers in te (laten) huren die leiding gaan geven aan het team jeugd, waarmee de teamleider van de gemeente en de directeur sociaal domein buiten spel worden gezet. In haar wederhoorreactie geeft mevrouw Messelink-Dijkstra aan dat de ambtelijke organisatie geen enkele relatie of zeggenschap met betrekking tot JEL heeft (zie onder paragraaf 3.3 – handelen op uitvoeringsniveau). Voor de onderzoekers onderschrijft deze reactie de ervaringen van melders. JEL betreft een verbonden partij van de gemeente Lelystad, niet van het college van Burgemeester en Wethouders die zitting hebben in de aandeelhoudersvergadering. De collegeleden zijn geen aandeelhouder, de Gemeente Lelystad is dat. Mevrouw Messelink-Dijkstra creëert een tegenstelling alsof het college van een andere organisatie is dan de ambtenaren zijn. Daarmee heeft zij als wethouder een situatie gecreëerd waarmee JEL los is gezongen van de Gemeente Lelystad, die als eigenaar alle mogelijkheden zou kunnen hebben te sturen op deze verbonden partij.

7. Is er sprake geweest van misleiding of manipulatie door een van de beide wethouders in het samenspel tussen bestuur en organisatie?

Misleiding is het opzettelijk geven van onjuiste informatie, of juist het weglaten van informatie of het onjuist weergeven van informatie om iemand te bedriegen. In het onderzoek is niet gebleken dat wethouder Messelink-Dijkstra zich schuldig heeft gemaakt aan misleiding.

Manipulatie is het opzettelijk (negatief) beïnvloeden van andermans gedrag, gedachten of gevoelens. De onderzoekers constateren op basis van het onderzoek dat wethouder Messelink-Dijkstra dit gedrag heeft vertoond door mensen op momenten onder druk te zetten en een patroon te laten zien van negatief praten over personen in en buiten hun aanwezigheid. Zie hiervoor ook de conclusies onder deelvragen 1-3, 6 en 9.



Weging

8. In welke mate hebben de gedragingen van de wethouders bijgedragen of afgedaan aan het behoud van een veilige werkomgeving voor medewerkers van de gemeente?

De onderzoekers concluderen dat de gedragingen van wethouder Messelink-Dijkstra hebben afgedaan aan (het behoud van) een veilige werkomgeving voor medewerkers in de gemeente. Zie hiervoor ook de conclusie en toelichting onder deelvraag 2. De cultuur zoals die binnen de gemeente Lelystad bestaat – het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel – is in algemene zin geen onderdeel geweest van dit onderzoek. In gesprekken en ook in de wederhoorreactie van wethouder Messelink-Dijkstra wordt deze cultuur echter negatief omschreven: een werkomgeving waarin een open dialoog onvoldoende mogelijk is en waarin een angstcultuur heerst. Uit de conclusies die onder deelvragen 1 en 2 zijn gedaan, volgt dat wethouder Messelink-Dijkstra in haar handelen binnen het ambtelijk-bestuurlijk samenspel verder heeft afgedaan aan een veilige werkomgeving. Met andere woorden; wethouder Messelink-Dijkstra heeft met haar handelen bijgedragen aan een onveilige werkomgeving.

9. Wat is de impact van de gedragingen van beide wethouders op het welzijn, functioneren en de professionele onafhankelijkheid van ambtenaren?

De impact van de gedragingen van wethouder Messelink-Dijkstra zijn volgens de onderzoekers van grote impact geweest op het functioneren en de professionele onafhankelijkheid. Op basis van gesprekken blijkt dat ambtenaren zich geremd voelden om de wethouder tegen te spreken of om zich uit te spreken. Het gaat dan zowel op het aanspreken op het gedrag van wethouder Messelink-Dijkstra als het uitspreken vanuit de professionaliteit van ambtenaren, zoals het geven van ambtelijk advies. De koers die vanaf september 2024 is ingezet, een koers waar wethouder Messelink-Dijkstra een prominente rol in had, is in de basis gestoeld op de ervaring en visie van onder andere wethouder Messelink-Dijkstra, dat de organisatie onvoldoende functioneerde. Problemen in de organisatie en in het bestuurlijk-ambtelijk samenspel worden breder gezien en erkent, ook binnen de organisatie zelf. Het bestuur kan en mag dit soort signalen oppakken en daarop acteren, vanuit haar bestuurlijke verantwoordelijkheid. De onderzoekers constateren echter dat in de vele plannen, memo's, sessies en (bestuurs)opdrachten een bestuurlijk discours bestaat, waarin continu de nadruk wordt gelegd op wat niet functioneert, wie niet functioneert en wat er fout gaat. De organisatie krijgt zelf de kans niet verbeteringen door te voeren, in plaats daarvan grijpt wethouder Messelink-Dijkstra direct in door te sturen op inhuur, aannames en inschakeling van (externe) personen. Er is onvoldoende ruimte gevoeld door en geweest binnen de organisatie om open het gesprek te voeren, om nuanceringen te plaatsen, om verantwoordelijkheid te nemen en zo bij te dragen aan een oplossing. De gang van zaken zoals omschreven onder paragraaf 3.4 in dit rapport draagt volgens de onderzoekers bij aan een self fulfilling prophecy binnen de organisatie; men kon het gewoonweg niet meer goed doen. Ook constateren de onderzoekers dat wethouder Messelink-Dijkstra vanuit haar bestuurlijke verantwoordelijkheid geen bijdrage heeft geleverd aan verbetering, omdat zij de problematiek niet heeft gedempt, maar verder heeft aangewakkerd, zij heeft het nagelaten om positief te stimuleren en door personen op sleutelposities te vervangen in plaats van te versterken.

10. Hoe verhouden de feiten zich tot het geldende kader van wetten, regels en afspraken ten aanzien van het functioneren van wethouders?

Onder deelvraag 1 wordt verwezen naar de bepalingen in de Gedragscode die de gemeente Lelystad hanteert. Onder deelvragen 1 en 2 concluderen de onderzoekers dat gedragingen zoals in het rapport omschreven, in strijd zijn met deze Gedragscode.



De Gedragscode is een beperkt kader, waarin bepalingen over omgangsvormen en gedrag minimaal zijn toegelicht of uitgewerkt. Dat maakt de Gedragscode eveneens een beperkt kader om aan te toetsen. De gang van zaken zoals deze in het rapport is beschreven, omvat meer dan wat de Gedragscode behandelt. Dat laat onverlet dat het van belang is – voor alle betrokkenen – dat er een oordeel over wordt gevormd. Door het gebrek aan voldoende toetsingskader, zijn de onderzoekers van mening dat deze oordeelsvorming daarom in de gemeenteraad dient plaats te vinden.

VERTROUWELIJK



Zienswijze van mevrouw Messelink-Dijkstra

Na eerder mijn reactie in wederhoor te hebben gegeven, wordt mij nu gevraagd om een zienswijze op het rapport, inclusief conclusies. Dat doe ik, Annemieke Messelink-Dijkstra, hierbij.

In het begin van dit onderzoek heb ik u als onderzoekers en ook de opdrachtgever herhaaldelijk gevraagd wat voor soort onderzoek dit was, wat het doel ervan is. U hebt daar bij herhaling geen antwoord op willen of kunnen geven. U hebt verwezen naar de onderzoeksopdracht en de onderzoeksvragen.

Nu het onderzoek is afgerond en er een rapport met 'conclusies' ligt, wordt duidelijk wat het doel van dit onderzoek is geweest: het verzamelen van zoveel mogelijk 'bewijs', in de vorm van verklaringen van medewerkers, inclusief collega-bestuurders én de opdrachtgever zélf, van gedrag van mij dat als grensoverschrijdend of intimiderend is ervaren.

Waarheidsvinding door middel van zorgvuldig en onpartijdig onderzoek is daarbij van ondergeschikt belang gebleken. Dit in tegenstelling tot de formulering in de 'Handreiking voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken' (pagina 4), waarvan de opdrachtgever, de burgemeester, heeft aangegeven zich erop te baseren.

Dit verklaart waarom het rapport en het onderzoek niet voldoen aan de meest fundamentele eisen die gesteld kunnen worden aan zorgvuldig en onpartijdig onderzoek, waar waarheidsvinding centraal staat. Dit verklaart ook waarom de onderzoekers mij, voordat ik kon deelnemen in dit onderzoek, alle recht op aansprakelijkheidsstelling van het onderzoeksbureau Necker van Naem, voor alles wat het rapport ging bevatten en de gevolgen daarvan, hebben willen ontnemen.

Het rapport leunt op een optelsom van persoonlijke verklaringen en gevoelens. Het geeft aan dat gedragingen als "voldoende aannemelijk" zijn opgenomen, ook wanneer sprake is van één-op-één situaties zonder objectieve bevestiging. Daarmee wordt de lat voor feitelijke vaststelling verlaagd. In plaats van dat feiten worden vastgesteld en vervolgens gewogen, ontstaat een beeld dat vooral is opgebouwd uit beleving, interpretatie en herhaling van vergelijkbare verhalen. Een paar ambtenaren zeggen het, dus is het kennelijk een feit. Los van de context waarin dat gezegd wordt, een concrete context wordt vrijwel nergens beschreven.

Feit en duiding worden onvoldoende uit elkaar gehouden. Uitspraken worden niet alleen weergegeven, maar vrijwel direct voorzien van een kwalificatie of effect ("leidt tot onveiligheid", "wordt als intimiderend ervaren"), zonder dat helder wordt gemaakt hoe die stap analytisch wordt gezet. Daarmee wordt subjectieve beleving van een persoon zonder context verheven tot objectieve vaststelling. Juist bij een integriteitsonderzoek waar zorgvuldigheid van groot belang is, zou je verwachten dat dit onderscheid expliciet en zorgvuldig wordt gemaakt.

Een fundamenteel gemis is de relatie tussen alles wat gezegd wordt en de context waarbinnen dat gebeurt. Het rapport beschrijft zelf dat er binnen het sociaal domein en specifiek de jeugdzorg sprake was van structurele problemen, spanningen in de samenwerking en een organisatie die onder druk stond. In zo'n situatie is het niet alleen verklaarbaar, maar soms ook noodzakelijk dat wethouders nadrukkelijker sturen, sneller ingrijpen en minder ruimte laten voor langdurige afstemming. Het rapport benoemt deze context op enig moment wel, maar doet daar verder niets mee. In ieder geval betreft het dit niet bij de beoordeling van het handelen. Daardoor ontstaat een beoordeling die feitelijk losstaat van de omstandigheden waarin het gedrag plaatsvond. Stemverheffing of uitspraken zijn, los van een context, zelden in zichzelf te kwalificeren als grensoverschrijdend of intimiderend. In het



verlengde daarvan wordt mijns inziens onvoldoende onderscheid gemaakt tussen een stevige, directieve bestuursstijl en daadwerkelijk ongewenst of grensoverschrijdend gedrag. Het feit dat je scherp stuurt, duidelijke keuzes maakt of weinig ruimte laat voor tegenspraak, kan als onprettig worden ervaren, maar is niet zonder meer gelijk te stellen aan intimidatie of het creëren van een onveilige werkomgeving. Dat onderscheid is essentieel, maar wordt in het rapport onvoldoende expliciet en overtuigend gemaakt.

De verwerking van het wederhoor roept vragen op. Formeel is er gelegenheid tot reactie geboden, maar inhoudelijk zie je dat alternatieve lezingen van gebeurtenissen veelal worden afgedaan als “niet verifieerbaar” en daarom niet worden meegenomen in de bevindingen. Daarmee ontstaat geen gelijkwaardige weging van perspectieven, maar juist een bevestiging van het reeds gevormde beeld. Dat doet afbreuk aan de zorgvuldigheid die je van een dergelijk onderzoek mag verwachten.

Het rapport presenteert een consistent verhaal, dat kan ook niet anders want er is enkel gevraagd naar bevestiging van dit verhaal. Dit verhaal is echter onvoldoende stevig verankerd in objectief vastgestelde feiten, maakt onvoldoende onderscheid tussen feit en interpretatie en doet onvoldoende recht aan de bestuurlijke context waarin de dingen gezegd zijn. Daarmee worden de conclusies uiteindelijk niet dragend onderbouwd. Daarnaast worden ze gepresenteerd als objectief oordeel, terwijl het hele rapport een subjectief ervaringsniveau niet ontstijgt én een deugdelijk toetsingskader ontbreekt.

Alles overziend stel ik vast dat het rapport, ondanks de schijn van consistentie, volstrekt tekortschiet in objectieve onderbouwing en onvoldoende recht doet aan context en perspectief. Daarmee voldoet het absoluut niet aan de eisen die aan een zorgvuldig en onpartijdig integriteitsonderzoek, waar waarheidsvinding centraal staat, mogen worden gesteld. Ik stel dan ook vast dat de conclusies niet gedragen worden door objectief vastgestelde feiten en een verantwoorde analyse, ze daarmee niet gerechtvaardigd kunnen worden als objectieve conclusie en ze daarmee ook niet geformuleerd kunnen worden als een objectief oordeel. Het doel was een verhaal maken op bevestiging van een mening. Meer dan dat is dit niet.

24 april 2026, Lelystad.



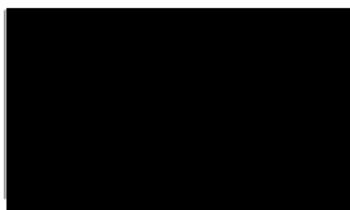
Zienswijze van de opdrachtgever

23 april 2026

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor de zorgvuldigheid waarmee het onderzoek is uitgevoerd en de onderzoeksvragen zijn beantwoord. De melders verdienen in het bijzonder erkenning: hun bereidheid om signalen te delen heeft geleid tot conclusies die ik kan omarmen en die richting geven aan noodzakelijke verbeteringen in onze bestuurs- en organisatiecultuur. Daarmee ontstaat ruimte om structurele maatregelen te treffen die niet alleen herhaling voorkomen, maar ook bijdragen aan een veilig, professioneel en normatief consistent bestuurlijk klimaat.

Met deze zienswijze beoog ik bij te dragen aan een zorgvuldig vervolgtraject waarin zowel de waarde van het onderzoek als de positie van melders en betrokkenen recht wordt gedaan. Door een volledig en evenwichtig beeld te creëren, kunnen we gezamenlijk verder werken aan een bestuurscultuur waarin veiligheid, integriteit en professionele normering leidend zijn.

Hoogachtend,



Mieke Baltus
Burgemeester



Nawoord

Op het onderzoeksrapport is een zienswijze ontvangen van mw. Messelink - Dijkstra, en van de burgemeester van Lelystad. Deze zienswijzen geven ons aanleiding tot een korte slotbeschouwing.

We danken de burgemeester voor de waardering.

Mw. Messelink – Dijkstra geeft aan dat wij bij herhaling geen antwoord hebben gegeven op haar vragen. Dat is niet waar. Op iedere vraag is een reactie gekomen, waarbij verwezen is naar de vastgestelde onderzoeksvragen en het gehanteerde onderzoeksprotocol. Waar vragen leidden tot beïnvloeding van het lopende onderzoek hebben we ervoor gewaakt geen nieuwe werkelijkheden naast de onderzoeksvragen en het protocol te creëren.

Mw. Messelink – Dijkstra geeft in haar reactie aan dat er een te subjectief beeld is gecreëerd, dat is opgebouwd uit een optelsom van persoonlijke verklaring en gevoelens, waarmee een subjectieve beleving van een persoon zonder context wordt verheven tot een objectieve vaststelling.

Onderzoek doen in een situatie als deze is geen objectieve wetenschap. Hoe wij dat onderzoek doen, staat in de onderzoeksverantwoording. Voor de situaties en verklaringen die in het rapport zijn beschreven geldt dat de veelheid en consistentie aan soortgelijke verklaringen van gedrag bij verschillende personen in verschillende situaties, leidt tot een hoge mate van aannemelijkheid. In de beschreven situaties is de aanwezigheid van de bestuurlijke rol en de invulling hiervan door mw. Messelink – Dijkstra de constante.

