

# Besteding van overheidsgeld

Onderzoek naar een melding van vermoedens van misstanden



Misstandonderzoek

8 december 2020 / 2016-1031-018

# Voorwoord

## Het Huis voor Klokkenluiders

Het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) draagt bij aan een integere samenleving. Met advies aan werknemers die bij maatschappelijke misstanden als 'klokkenluider' aan de bel trekken. Met onderzoek naar misstanden. Of met onderzoek naar de behandeling van een klokkenluider, die geen nadeel mag ondervinden van zijn of haar melding van een misstand. En door overheden, semipublieke instellingen en bedrijven te stimuleren hun integriteit te bewaken.

## Referentiekader

De taken en bevoegdheden van de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: de afdeling Onderzoek) zijn vastgelegd in de Wet Huis voor klokkenluiders.

Op grond van een verzoekschrift beoordeelt de afdeling Onderzoek of er een onderzoek zal worden verricht en zal zij vervolgens de onderzoeksvragen vaststellen. Een van de uitgangspunten bij het doen van een onderzoek is dat dit onafhankelijk wordt uitgevoerd.

De afdeling Onderzoek beantwoordt vervolgens de onderzoeksvragen aan de hand van het door haar samengestelde onderzoeksdossier. Zij stelt geen civiele aansprakelijkheid in verband met een misstand vast, noch een vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit.

De bevindingen van de afdeling Onderzoek worden openbaar gemaakt in een geanonimiseerd rapport dat wordt gepubliceerd op de website van het Huis. Indien de resultaten daartoe aanleiding geven, kunnen in het rapport aanbevelingen worden gedaan aan de werkgever. Een rapport kan na publicatie worden gebruikt in verdere (juridische) procedures.

De afdeling Onderzoek toetst aan de geldende (juridische) regelgeving. Hierbij zijn onder meer de Wet Huis voor klokkenluiders, het Burgerlijk Wetboek, de ambtenarenwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene verordening gegevensbescherming en het arbeidsrecht van toepassing.

# Samenvatting

## *Achtergrond*

Verzoeker werkt vanaf 1987 tot 15 augustus 2016 bij een overheidsinstantie (hierna: de werkgever). Tijdens zijn werk constateert hij enkele zaken waarvan hij vermoedt dat collega's en leidinggevenden in strijd handelen met wettelijke voorschriften en daarbij niet rechtmatig omgaan met overheidsgeld. Hij meldt zijn vermoedens op 4 juli 2016 bij de werkgever, die daarop door een Commissie van Onderzoek (hierna: CvO) een intern onderzoek laat uitvoeren. Op 14 oktober 2016 verschijnt hiervan het onderzoeksrapport. Hierin concludeert de CvO dat er geen sprake is van concrete vermoedens van misstanden of strafbare feiten. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de CvO verricht de werkgever aanvullend onderzoek naar één van de gemelde vermoedens van misstanden om hier meer inzicht in te krijgen. Ook in dit aanvullende onderzoek wordt het onderzochte vermoeden niet aangemerkt als een misstand.

Verzoeker is het niet eens met deze conclusies en vraagt het Huis op 14 november 2016 om onderzoek te doen naar zijn vermoedens van misstanden. Op 6 december 2016 vraagt hij het Huis ook om onderzoek te doen naar de wijze waarop de werkgever zich tegenover hem heeft gedragen als gevolg van het melden van zijn vermoedens van misstanden.

## *Het onderzoek door het Huis voor Klokkenluiders*

Het Huis besluit op 4 juli 2017 onderzoek in te stellen naar vier vermoedens van misstanden. Deze vermoedens hebben alle betrekking op onjuist declaratiegedrag van werknemers en oneigenlijk gebruik van vervoersmiddelen van de werkgever in de periode van 2010 tot en met 2016. Voor het onderzoek bestudeert het Huis documenten, voert gesprekken met getuigen en stelt schriftelijke vragen aan de werkgever.

Het Huis doet geen onderzoek naar de manier waarop de werkgever zich tegenover verzoeker heeft gedragen als gevolg van zijn melding. De reden hiervoor is dat verzoeker niet voldoende kan aantonen dat de handelingen van de werkgever specifiek tegen hem gericht zijn en dus het gevolg zijn van zijn interne melding. Het Huis doet in beginsel alleen onderzoek naar de manier waarop een werkgever zich tegenover een werknemer gedraagt als het aannemelijk is dat dit gedrag het gevolg is van de interne melding.

Wel zag de afdeling Onderzoek in de door verzoeker aangeleverde informatie voldoende aanleiding om in het belang van een goede uitvoering van de interne procedure bij de werkgever een aantal punten over die procedure mee te nemen in het onderhavige onderzoek.

Er is sprake van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders, als er een wettelijk voorschrift wordt geschonden en daarbij het maatschappelijk belang in het geding is.

Het Huis oordeelt dat in twee van de vier onderzochte situaties een wettelijk voorschrift wordt geschonden doordat werknemers zich niet als goed werknemer gedragen door interne regelgeving te overtreden. Daarbij wordt niet op rechtmatige wijze omgegaan met overheidsgeld, waardoor het maatschappelijk belang in het geding is. De twee situaties in samenhang bekeken beoordeelt het Huis als een misstand.

In de eerste situatie gaat het om onterecht gedeclareerde reiskosten van en naar cursuslocaties. De regel is dat werknemers die deelnemen aan externe meerdaagse cursussen geen hotelkosten mogen declareren wanneer zij op andere vestigingen van de werkgever in de buurt van de cursuslocatie

kunnen overnachten. Een aantal werknemers declareert reiskosten voor het heen en weer reizen naar een cursuslocatie terwijl zij overnachten in een hotel in de buurt van de cursuslocatie. Zij declareren de reiskosten om zo de hotelovernachtingen, die ze niet mogen declareren omdat er op een vestiging van de werkgever kan worden overnacht, te kunnen bekostigen. Dit is niet toegestaan. Het gaat om minimaal 17 werknemers die op deze wijze onjuist declareren. Twee leidinggevenden zijn bekend met deze situatie en geven een akkoord voor de onjuiste declaraties. De betreffende werknemers vullen de declaraties niet naar waarheid in en handelen hiermee in strijd met de interne regelgeving. Er wordt niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan.

De tweede situatie betreft het oneigenlijk gebruik van een vliegtuig van de werkgever. Werknemers willen een teambuildingsbijeenkomst houden in Italië en daarvoor een vliegtuig van de werkgever gebruiken. Een teambuildingsbijeenkomst is geen doel waarvoor een vliegtuig van de werkgever gebruikt mag worden. De leidinggevende stelt voor om de vlucht voor de teambuilding te combineren met een trainingsvlucht. Dit voorstel van de leidinggevende wordt in het management team (MT) besproken en er wordt toestemming voor gegeven. Uit het onderzoek blijkt dat niet het doel training centraal stond bij de vlucht maar het afzetten en ophalen van de collega's ten behoeve van 'teambuilding' in het vakantiehuis van een van de werknemers.

De kosten van het vliegen naar de Italië, de catering onderweg en de verblijfskosten van de deelnemers ter plaatse (appartement en huurauto) staan niet in verhouding tot het voor teambuilding beschikbare budget.

Ook hier is sprake van overtreding van interne regelgeving en wordt niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan.

In beide situaties zijn meerdere werknemers betrokken. Bovendien gebeurt alles met medeweten en toestemming van de leiding. Werknemers worden hierdoor gefaciliteerd om in strijd met interne regelgeving te handelen. De kosten komen voor rekening van de betreffende werkgever, de overheid. De twee situaties in samenhang bekeken wijzen op een bedrijfscultuur waarin dergelijk gedrag is getolereerd door leidinggevenden en waarin te weinig aandacht is geschonken aan de maatschappelijke implicaties van het niet-integer handelen met overheidsgeld door werknemers die bij een publieke organisatie in dienst zijn. Van een overheidsorganisatie mag verwacht worden dat integer wordt omgegaan met overheidsgeld.

Het Huis concludeert in het onderzoek dat er sprake is van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is.

Over de twee andere situaties oordeelt het Huis dat niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is.

De eerste situatie heeft betrekking op het privégebruik van huurauto's. Volgens verzoeker gebruiken werknemers een huurauto tijdens het privédeel van hun dienstreis op kosten van de werkgever.

De tweede situatie heeft betrekking op het gebruik van vliegtuigen van de werkgever. Volgens verzoeker worden deze vliegtuigen gebruikt om de lokale specialiteit, namelijk mosselen, te gaan eten in één van de buurlanden.

Het Huis vindt in het onderzoek geen concrete aanwijzingen dat deze twee situaties daadwerkelijk op de door verzoeker geschetste wijze hebben plaatsgevonden.

Uit het onderzoek blijkt dat de werkgever naar aanleiding van het interne onderzoek dat plaatsvond naar aanleiding van de melding van vermoedens van misstanden door verzoeker, voldoende

maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de genoemde situaties zich zullen herhalen. Naast personele maatregelen waarbij werknemers op hun gedrag zijn aangesproken, is door de werkgever onder andere een cultuurprogramma opgestart, waarin de nadruk ligt op integriteit en regelgeving. Dit cultuurprogramma loopt nog steeds.

Ten aanzien van de procedure van het interne onderzoek van de werkgever oordeelt het Huis dat de werkgever niet altijd juist heeft gehandeld. Uit het onderzoek van het Huis blijkt dat de werkgever in de procedure wel uitgaat van de juiste regelgeving, maar deze regelgeving in de praktijk niet altijd op de juiste wijze toepast. Zo neemt de werkgever zonder geldige reden persoonlijke informatie van verzoeker op in het onderzoeksrapport van de Commissie van Onderzoek (CvO) naar de vermoedens van misstanden. Daarbij krijgt verzoeker niet de gelegenheid om het rapport in te zien om te controleren of wat er over hem in het rapport staat juist is. De werkgever maakt dit rapport, zonder de persoonlijke informatie volledig te verwijderen, openbaar. De werkgever gaat door deze werkwijze onzorgvuldig om met de identiteit van verzoeker.

Ook informeert de werkgever de verzoeker niet tijdig en volledig over de resultaten van het interne onderzoek van de CvO.

Het Huis wijst erop dat het voor een goed meldklimaat van belang is om de geldende regelgeving in de interne onderzoeksprocedures correct toe te passen en daarmee het vertrouwen van (potentiële) melders niet te beschadigen.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
Het Huis voor Klokkenluiders .....	2
Referentiekader .....	2
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1. Achtergrond.....	7
1.2. Ontvankelijkheid.....	7
1.3. Onderzoeksvragen en afbakening .....	9
1.4. Onderzoeksopzet .....	9
1.5. Leeswijzer .....	10
<b>2. Intern onderzoek werkgever</b> .....	<b>12</b>
2.1. Interne melding verzoeker.....	12
2.2. Onderzoek CvO.....	12
<b>3. Vermoedens van misstanden</b> .....	<b>13</b>
3.1. Privégebruik van huurauto's in de VS .....	13
3.2. Declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties.....	15
3.3. Vliegreizen naar en van België.....	19
3.4. Vliegreizen naar en van Italië .....	21
3.5. Beoordeling vermoedens van misstanden .....	25
<b>4. Door werkgever getroffen maatregelen</b> .....	<b>28</b>
4.1. Getroffen maatregelen declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties .....	28
4.2. Getroffen maatregelen vliegreizen naar en van Italië .....	28
4.3. Overige getroffen maatregelen.....	29
4.4. Beoordeling getroffen maatregelen .....	30
<b>5. Onderzochte aspecten interne procedure</b> .....	<b>31</b>
5.1. Informatie over verzoeker in onderzoeksrapport van de CvO .....	31
5.2. Het Informeren van verzoeker .....	33
5.3. Inzage verzoeker.....	34
<b>6. Conclusies</b> .....	<b>36</b>
6.1. Was er sprake van een misstand? .....	36
6.2. Heeft de werkgever voldoende opvolging gegeven aan de melding? .....	36
6.3. Conclusies ten aanzien van de interne procedure .....	36
<b>Bijlage A. Samenvatting reactie op commentaren verzoeker en werkgever</b> .....	<b>38</b>

# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond

Verzoeker was van 1987 tot 15 augustus 2016 in dienst van een overheidsinstantie (hierna: de werkgever).

Verzoeker deed op 4 juli 2016 schriftelijk melding bij zijn werkgever van acht vermoedens van misstanden. Deze vermoedens hadden betrekking op de manier waarop werknemers en leidinggevenden van de werkgever met overheidsgelden omgingen. Naar aanleiding van deze melding stelde de werkgever op 15 juli 2016 een Commissie van Onderzoek (hierna: CvO) in en gaf deze de opdracht de melding van verzoeker te onderzoeken. De CvO voerde een onderzoek uit en hoorde verzoeker in dit kader op 9 augustus 2016 en 30 september 2016. De CvO rondde het onderzoek af op 14 oktober 2016 met de oplevering van een onderzoeksrapport. De Tweede Kamer is op 18 oktober 2016 in kennis gesteld van dit rapport en bij brief van 29 november 2016 ontving de Tweede Kamer een geanonimiseerde versie van het onderzoeksrapport.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de CvO besloot de werkgever zelf aanvullend onderzoek te verrichten naar één van de gemelde vermoedens van misstanden. De verantwoordelijke Minister informeerde de Tweede Kamer op 31 januari 2017 over de uitkomsten van dit aanvullende onderzoek.

Op 31 oktober 2016 meldde verzoeker<sup>1</sup> zich bij de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkeluiders (hierna: de afdeling Onderzoek), waarna hij op 14 november 2016 een verzoek indiende voor onderzoek naar de vermoedens van misstanden. Op 6 december 2016 diende verzoeker, nadat hij op 29 november 2016 de geanonimiseerde versie van het onderzoeksrapport van de CvO had ontvangen, ook een verzoek in voor onderzoek naar de manier waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van de melding van de vermoedens van misstanden.

## 1.2. Ontvankelijkheid

De afdeling Onderzoek hield beide onderzoeksverzoeken aan tot het aanvullende onderzoek van de werkgever was afgerond. Vervolgens beoordeelde de afdeling Onderzoek de verzoeken aan de hand van artikelen 5 en 6 van de Wet Huis voor klokkenluiders op ontvankelijkheid. De afdeling Onderzoek zag aanleiding om nader onderzoek te verrichten naar vier door verzoeker gemelde vermoedens van misstanden. Ten eerste omdat in het onderzoek van de CvO bepaalde zaken niet gedetailleerd uitgezocht waren en ten tweede bestond er bij de afdeling Onderzoek op grond van de beschikbare informatie twijfel over de conclusies van de CvO in het onderzoeksrapport. De ontvankelijkheidsbeoordeling vond plaats op basis van de informatie zoals aangeleverd door verzoeker.

Op 4 juli 2017 verklaarde de afdeling Onderzoek de verzoeken van verzoeker gedeeltelijk ontvankelijk.

---

<sup>1</sup> Verzoeker heeft in correspondentie met de afdeling Onderzoek gebruik gemaakt van een gemachtigde, die namens verzoeker heeft gecommuniceerd.

### *Vermoedens van misstanden*

Verzoeker droeg zeven<sup>2</sup> vermoedens van misstanden aan in zijn verzoek tot onderzoek. De afdeling Onderzoek stelde ten aanzien van vier vermoedens een onderzoek in. Voor de overige drie vermoedens oordeelde de afdeling Onderzoek dat deze niet op redelijke gronden waren gebaseerd dan wel dat het maatschappelijk belang niet in het geding was. De vier vermoedens van misstanden waarnaar onderzoek is ingesteld luiden samengevat als volgt:

1. Privégebruik van huurauto's in [plaats in de Verenigde Staten (hierna: VS)].  
Werknemers hebben het gebruik van een huurauto na een dienstreis in [plaats in de VS] voor privédoeleinden verlengd, maar de kosten van dit privégebruik niet terugbetaald aan de werkgever.
2. Declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties.  
Werknemers hebben ten onrechte declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties ingediend om hotelovernachtingen te bekostigen.
3. Vliegtrips naar en van [plaats in België].  
Er zijn vluchten gemaakt naar [plaats in België] met een groot privé-karakter. Bepaalde vluchten naar [plaats in België] werden alleen gemaakt om daar ter plaatse de lokale specialiteit, namelijk mosselen, te gaan eten.
4. Vliegtrips naar en van [plaats in Italië].  
Een vliegtuig van de werkgever is ingezet voor het vervoeren van werknemers naar en van een plaats in Italië in het kader van een verblijf van een lang weekend in het zomerhuis van een gezagvoerder.

### *Bejegening*

De afdeling Onderzoek heeft geen onderzoek ingesteld naar de manier waarop verzoeker door de werkgever is behandeld als gevolg van zijn melding (bejegening). De afdeling Onderzoek zag hiervoor onvoldoende aanknopingspunten. Het verzoek van verzoeker gaat over de wijze waarop in de interne procedure met (de melding van) verzoeker is omgegaan. Door verzoeker is onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de handelingen van de werkgever specifiek tegen hem gericht waren en daarmee het gevolg waren van zijn interne melding. Het Huis doet in beginsel alleen onderzoek naar de manier waarop een werkgever zich tegenover een werknemer gedraagt als het aannemelijk is dat dit gedrag het gevolg is van de interne melding.

De afdeling Onderzoek zag in de door verzoeker aangeleverde informatie wel voldoende aanleiding om in het belang van een goede uitvoering van de interne procedure bij de werkgever een aantal punten over die procedure mee te nemen in het onderhavige onderzoek.

---

<sup>2</sup> Bij zijn werkgever droeg verzoeker acht vermoedens van misstanden aan. In zijn verzoeken bij de afdeling Onderzoek is één van deze vermoedens door verzoeker gevoegd in het verzoek om onderzoek in te stellen naar de manier waarop verzoeker door de werkgever is behandeld als gevolg van zijn melding (bejegening).



### 1.3. Onderzoeksvragen en afbakening

#### *Hoofdvraag*

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: Is bij de werkgever sprake (geweest) van een misstand/misstanden doordat er wettelijke voorschriften zijn geschonden en daarbij niet op een verantwoorde c.q. rechtmatige wijze is omgegaan met overheidsgeld?

*Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:*

1. In hoeverre is op een verantwoorde c.q. rechtmatige wijze omgegaan met overheidsgelden, in ieder geval op het gebied van:
  - privégebruik van huurauto's in [plaats in de VS] in de vijf jaar voorafgaand aan de melding bij de afdeling Onderzoek;
  - declaraties voor dienstreizen van en naar [plaats A, plaats B en plaats C] in de vijf jaar voorafgaand aan de melding bij de afdeling Onderzoek;
  - vliegtrips naar en van [plaats in België] op 22 oktober 2010, 28 september 2011 en 19 april 2013; en
  - vliegtrips naar en van [plaats in Italië] op 21 november 2014 en 24 november 2014.
2. Wat heeft zich precies afgespeeld in de genoemde situaties en welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?
3. Zijn in genoemde situaties, indien van toepassing, de wettelijke voorschriften in acht genomen?
4. Welke (mogelijke) financiële en maatschappelijke gevolgen heeft de wijze van handelen in de onderzochte situaties?
5. Is er sprake van een misstand/misstanden zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders?
6. Heeft de werkgever maatregelen getroffen als gevolg van het eigen onderzoek naar de gemelde misstanden?
7. Zo ja, welke maatregelen zijn dit?
8. Staan de maatregelen in verhouding tot de eventueel geconstateerde misstand(en)?

De afdeling Onderzoek heeft ook enkele door verzoeker aangevoerde punten meegenomen die zien op de (interne) procedure ten aanzien van de melding bij de werkgever.

Dit betreft:

- de informatie over verzoeker die is opgenomen in het onderzoeksrapport van de CvO;
- het informeren van verzoeker; en
- het geven van inzage in het (concept)onderzoeksrapport van de CvO aan verzoeker.

### 1.4. Onderzoeksopzet

Nadat het verzoekschrift ontvankelijk was verklaard, informeerde de afdeling Onderzoek verzoeker en werkgever hierover. De bestuurder Onderzoek van het Huis stelde de werkgever in een gesprek op de hoogte van de onderzoeksprocedure. Ook ontvingen zowel verzoeker als de werkgever een brief met de onderzoeksvragen.

#### *Documentstudie*

De afdeling Onderzoek voerde in het kader van het onderzoek een documentenstudie uit. De documentatie was afkomstig van zowel verzoeker als de werkgever. Van verzoeker ontving de afdeling

Onderzoek onder meer diverse brieven met toelichting en bijlagen. Daarbij waren ook stukken die verzoeker had ontvangen na indiening van Wob-verzoeken<sup>3</sup> bij de werkgever.

Op verzoek van de afdeling Onderzoek leverde de werkgever onder meer het niet-geanonimiseerde onderzoeksrapport van de CvO en de daarbij behorende onderliggende stukken en gespreksverslagen aan.

De afdeling Onderzoek heeft alle documentatie bestudeerd en, voor zover relevant, toegevoegd aan het onderzoeksdossier.

### *Gesprekken*

In het interne onderzoek door de CvO zijn gesprekken gevoerd met 22 medewerkers van de werkgever. De afdeling Onderzoek heeft deze gespreksverslagen opgevraagd en, indien relevant, gebruikt bij het opstellen van dit onderzoeksrapport. In aanvulling hierop sprak de afdeling Onderzoek met verzoeker en drie getuigen, te weten een senior medewerker van de personeelsadministratie, het clusterhoofd van de afdeling Control en de toenmalige leidinggevende van de vestiging waar verzoeker werkzaam was. De senior medewerker van de personeelsadministratie en het clusterhoofd van de afdeling Control zijn gehoord om meer duidelijkheid te verkrijgen over de door de werkgever uitgevoerde nadere interne onderzoeken. De toenmalig leidinggevende is met name gehoord om meer zicht te krijgen op de maatregelen die de werkgever heeft getroffen na de melding van verzoeker.

### *Schriftelijke vragen aan de werkgever*

Gedurende het onderzoek stelde de afdeling Onderzoek verschillende keren schriftelijke vragen aan de werkgever. De antwoorden op deze vragen maken eveneens deel uit van het onderzoeksdossier.

### *Rapport*

Op basis van het onderzoek heeft de afdeling Onderzoek een feitenrelaas opgesteld. Dit relaas is voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze kregen vervolgens de gelegenheid om de onderliggende documenten in te zien en een reactie op het feitenrelaas te geven. De reacties van de betrokken partijen zijn, indien relevant, verwerkt in het feitenrelaas. Vervolgens heeft de afdeling Onderzoek de feiten geanalyseerd, de onderzoeksvragen beantwoord en conclusies getrokken. Dit is vastgelegd in een conceptrapport, waarop partijen een reactie konden geven. De reacties van de partijen zijn, indien relevant, verwerkt. Het eindresultaat is dit voorliggend geanonimiseerd onderzoeksrapport. Dit rapport wordt via de website van het Huis gepubliceerd.

## 1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een beschrijving van het interne onderzoek dat de werkgever liet uitvoeren na de melding van verzoeker en de conclusies die de CvO hieruit trok.

In hoofdstuk drie wordt per vermoeden van een misstand een overzicht gegeven van de relevante feiten en omstandigheden die de afdeling Onderzoek constateerde, gevolgd door een analyse van de feiten, waarbij de afdeling Onderzoek nagaat of de wettelijke voorschriften in acht zijn genomen en zo niet, wat hiervan de (financiële) consequenties zijn. Per vermoeden van een misstand wordt daarbij een oordeel gegeven over de vraag of in betreffende situaties rechtmatig met overheidsgeld is omgegaan. In de laatste paragraaf beoordeelt de afdeling Onderzoek of er sprake was van een misstand.

---

<sup>3</sup> Verzoeken om openbaarmaking van overheidsinformatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

In hoofdstuk vier staat een overzicht van de maatregelen die de werkgever heeft getroffen (mede) naar aanleiding van de meldingen van verzoeker en beoordeelt de afdeling Onderzoek of de maatregelen in verhouding staan tot de bevindingen in de voorgaande paragraaf.

In hoofdstuk vijf gaat de afdeling Onderzoek nader in op de punten die zien op de (interne) procedure ten aanzien van de melding bij de werkgever.

Hoofdstuk zes tenslotte bevat de conclusies van het onderzoek.

## 2. Intern onderzoek werkgever

### 2.1. Interne melding verzoeker

Verzoeker deed op 4 juli 2016 schriftelijk melding bij de werkgever van acht vermoedens van misstanden. De werkgever stelde op 15 juli 2016 een Commissie van Onderzoek (CvO) in.

De CvO had de opdracht een onderzoek uit te voeren en daarbij gemelde vermoedens van misstanden te concretiseren, alsmede om per gemeld vermoeden te adviseren of aangifte dan wel nader (specifiek op de misstand gericht persoonsgericht of ander) onderzoek moest volgen. Verzoeker is op de hoogte gebracht van het instellen van het onderzoek.

### 2.2. Onderzoek CvO

Het onderzoek van de CvO ging van start op 15 juli 2016. Het onderzoek bestond uit het voeren van gesprekken met verzoeker en verschillende medewerkers (zowel getuigen als experts) en bestudering van documenten. In totaal zijn door de CvO 24 gesprekken gevoerd met 23 personen. Door de CvO is twee keer met verzoeker gesproken; op 9 augustus 2016 en op 30 september 2016 gaf verzoeker een mondelinge toelichting op de melding aan de CvO. Bij brief van 6 oktober 2016 gaf verzoeker de CvO een schriftelijke aanvulling op een aantal vermoedens van misstanden.

#### *De bevindingen van de CvO*

De CvO rondde het onderzoek op 14 oktober 2016 af met de oplevering van een onderzoeksrapport. In het rapport wordt per vermoeden van een misstand aangegeven of er feiten en omstandigheden waren die een voldoende concreet vermoeden ten aanzien van personen rechtvaardigden.

De CvO concludeerde bij alle gemelde vermoedens van misstanden dat er geen sprake was van een concreet vermoeden van een misstand of enig strafbaar feit.

Bij twee gemelde vermoedens van misstanden werd wel een aantal kanttekeningen geplaatst bij het geconstateerde gedrag van werknemers. Ten aanzien van het vermoeden van de declaraties voor dienstreizen van en naar de cursuslocaties (voor een uitgebreide beschrijving zie paragraaf 3.2) oordeelt de CvO dat indien sprake is van een strikte interpretatie van regelgeving, er in deze casus sprake was van een misstand conform geldende regelgeving van de werkgever. Het ging de CvO echter te ver om deze declaraties als een concreet vermoeden van een misstand dan wel een strafbaar feit te classificeren omdat er sprake was van specifieke omstandigheden waarbij een redelijke afweging leek te zijn gemaakt tussen verschillende belangen. Wel mocht volgens de CvO van medewerkers worden verwacht dat zij niet te lichtvaardig met regelgeving omgingen maar dat die lichtvaardigheid geruime tijd wel aanwezig was geweest.

Ten aanzien van het vermoeden van de vliegreizen naar en van [plaats in Italië] (voor een uitgebreide beschrijving zie paragraaf 3.4) concludeert de CvO dat er geen concreet vermoeden van een misstand of een strafbaar feit bestaat. Werknemers hadden met hun handelen wel ruimte gegeven voor een uitleg die schadelijk kon zijn voor de werkgever, aldus de CvO. Van leidinggevenden had, volgens de CvO, mogen worden verwacht dat ze zich daar bewust van waren. De CvO constateert dat dit bewustzijn niet aanwezig was.

## 3. Vermoedens van misstanden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vier onderzochte vermoedens van misstanden: het privégebruik van huurauto's in [plaats in de VS] (paragraaf 3.1), de declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties (paragraaf 3.2), de vliegreizen naar en van [plaats in België] (paragraaf 3.3) en de vliegreizen naar en van [plaats in Italië] (paragraaf 3.4).

Per vermoeden van een misstand wordt beschreven:

- het gemelde vermoeden van een misstand;
- de naar het oordeel van de afdeling Onderzoek relevante feiten en omstandigheden;
- een analyse van de feiten, waarbij is nagegaan of de (wettelijke) voorschriften in acht zijn genomen en zo niet, wat hiervan de (financiële) consequenties zijn.

In paragraaf 3.5 geeft de afdeling Onderzoek antwoord op de vraag of er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders.

### 3.1. Privégebruik van huurauto's in de VS

#### 3.1.1. Gemeld vermoeden van een misstand

Volgens verzoeker hebben werknemers het gebruik van een huurauto tijdens een opleiding in [plaats in de VS] voor privédoeleinden verlengd, zonder de kosten hiervan terug te betalen aan de werkgever. Verzoeker heeft geen namen genoemd van betrokken medewerkers noch andere aanwijzingen gegeven.

De periode die de afdeling Onderzoek heeft onderzocht, beslaat de vijf jaren voorafgaand aan het moment van de melding van verzoeker bij de afdeling Onderzoek (1 juli 2011 – 1 juli 2016).

#### 3.1.2. Relevante feiten en omstandigheden

##### *Gebruik van huurauto tijdens dienstreizen*

Tijdens dienstreizen werd soms gebruik gemaakt van een huurauto ter plaatse. Deze auto's werden door de werkgever gehuurd bij een autoverhuurbedrijf. Voor het gebruik van een huurauto werd in de betreffende periode gewerkt met een "open voucher". Op deze voucher stond de datum vermeld waarop de huurauto ingeleverd diende te worden. Doordat het om een zogenaamd "open voucher" ging, was het echter ook mogelijk de huurauto na deze datum in te leveren. Omdat voor medewerkers de mogelijkheid bestond een dienstreis te verlengen voor privédoeleinden was het derhalve mogelijk, door de huurauto pas aan het eind van deze periode in te leveren, dat een medewerker tijdens het privédeel van de reis gebruik maakte van deze huurauto.

De kosten voor het gebruik van de huurauto werden door het autoverhuurbedrijf aan de werkgever gefactureerd. Dit gold ook als de huurauto na de inleverdatum die op de voucher vermeld stond, werd ingeleverd. De werkgever kon aan de factuur niet zien of er sprake was van verlenging van de autohuur voor privégebruik.

### *Gemaakte dienstreizen naar [plaats in de VS] in de onderzoeksperiode*

Gedurende de periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2016 zijn, volgens intern onderzoek door de werkgever, 138 dienstreizen naar [plaats in de VS] gemaakt door medewerkers van de vestiging waar verzoeker werkte. Bij 3 van de 138 dienstreizen is, zo blijkt uit het interne onderzoek, de reis verlengd voor privédoeleinden en was er sprake van het gebruik van een huurauto tijdens het zakelijke deel van de reis. Deze dienstreizen vonden plaats in 2011, 2013 en 2014. Twee reizen zijn verlengd met zeven dagen, de derde reis is verlengd met één dag voor privédoeleinden. De werkgever geeft aan dat de betreffende facturen voor het gebruik van de huurauto's niet meer terug te vinden zijn. Hierdoor is niet meer na te gaan of het gebruik van de huurauto's is verlengd tijdens het privédeel van de dienstreis.

### 3.1.3. Analyse privégebruik huurauto's in de VS

#### *Toetsingskader*

In [geldende wetgeving] staat dat de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als goed werkgever en goed werknemer te gedragen.

In [besluit werkgever] staat dat een werknemer zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of belofte aflegt. Hiermee zweert/belooft de medewerker gehoorzaamheid aan de wetten en onderwerping aan het tuchtrecht zoals dat bij de werkgever geldt.

Bovenstaande betekent dat een medewerker die de interne regelgeving/voorschriften niet naleeft zich niet gedraagt als een goed werknemer en derhalve handelt in strijd met een wettelijk voorschrift.

#### *Interne regelgeving/voorschriften*

De werkgever heeft interne regelgeving opgesteld waarin de uitvoering van het integriteitsbeleid is vastgelegd. Hierin staat onder meer dat het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privédoeleinden onder voorwaarden kan worden toegestaan en dat alle meerkosten die hieruit voortvloeien voor rekening van de betrokken werknemer komen.

Het is onduidelijk of het in de periode voor oktober 2015 was toegestaan het gebruik van een huurauto te verlengen tijdens het privédeel van een dienstreis en zo ja, hoe een werknemer dit diende aan te geven en hoe de kosten hiervan zouden moeten worden verrekend met de werknemer. Het archief waaruit dit zou moeten blijken, is volgens de werkgever geschoond. Uit een aanwijzing die geldig was op 6 juni 2014 is ten aanzien van het verlengen van de huurperiode alleen aangegeven: "*verlenging van de huurperiode: is alleen bij de verhuurmaatschappij mogelijk*".

Vanaf oktober 2015 is in een aanwijzing voor werknemers aangegeven dat een huurauto voor het privédeel van de dienstreis niet op het contract van de werkgever mag worden verlengd. "*U dient de huurauto einde contract ook daadwerkelijk in te leveren en zeker niet te verlengen voor het privé-gedeelte.*"

#### *Analyse*

Gedurende de onderzochte periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2016 is bij de betreffende vestiging van de werkgever drie keer gebruik gemaakt van een huurauto tijdens een dienstreis naar [plaats in de VS] waarbij de dienstreis is verlengd voor privédoeleinden. Het onderzoek heeft geen concrete aanwijzingen opgeleverd waaruit blijkt dat de huurauto's in één of meer van deze drie gevallen ook

tijdens het privédeel van de reis is/zijn gebruikt. Ook verzoeker zelf heeft hiervoor geen concrete aanwijzingen gegeven.

De drie reizen hebben alle plaatsgevonden vóór oktober 2015, een periode waarin de regelgeving ten aanzien van het gebruik van huurauto's tijdens het privédeel van een dienstreis niet duidelijk is.

### *Conclusie*

De afdeling Onderzoek heeft, gegeven het bovenstaande, geen bewijzen aangetroffen waaruit blijkt dat werknemers ten onrechte op kosten van de werkgever gebruik hebben gemaakt van huurauto's in de VS tijdens het privédeel van hun reis. De afdeling Onderzoek heeft derhalve niet kunnen vaststellen dat ten aanzien van het privégebruik van huurauto's in de VS schending van een wettelijk voorschrift heeft plaatsgevonden waarbij niet op een rechtmatige wijze zou zijn omgegaan met overheidsgeld.

## 3.2. Declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties

### 3.2.1. Gemeld vermoeden van een misstand

In het kader van het scholingsprogramma van de werkgever werden trainingen/cursussen voor werknemers verzorgd op diverse locaties. Verzoeker noemt drie locaties. Er waren volgens verzoeker meerdere werknemers die in het declaratiesysteem aangaven dat zij per auto dagelijks heen en weer reisden van de cursuslocatie naar huis, maar in werkelijkheid gebruik maakten van een hotel in de buurt. Zij declareerden de reiskosten en gebruikten deze dienstreisvergoeding<sup>4</sup> om de hotelkamer (deels) te bekostigen.

### 3.2.2. Relevante feiten en omstandigheden

#### *Hotelovernachtingen bij cursussen*

In 2010 was het voor werknemers toegestaan om tijdens een training/cursus in een hotel in de directe omgeving van de cursuslocatie te overnachten en de kosten hiervan te declareren. In verband met bezuinigingen is deze mogelijkheid eind 2011 afgesloten. Er kon vanaf dan worden overnacht op een vestiging van de werkgever in de buurt, of werknemers konden op en neer reizen naar huis waarbij zij hun reiskosten bij de werkgever konden declareren. Eind 2011 is deze nieuwe beleidslijn aan medewerkers bekend gemaakt. Dit is mondeling via zogenaamde [naam bijeenkomsten] gebeurd. Ook in het toen geldende digitale declaratiesysteem was expliciet aangegeven dat hotelkosten in dat verband niet gedeclareerd mochten worden. Bij het versturen van de aanvraag stond de volgende aanwijzing: "*Door de aanvraag te versturen verklaart u dat bij logies in een hotel het niet mogelijk was/is te overnachten op een overheidslocatie.*" en "*Door de aanvraag te versturen verklaart u dat de aanvraag naar waarheid is ingevuld.*"

#### *Declaraties voor dienstreizen bij hotelovernachtingen*

Nadat het niet meer was toegestaan om de hotelovernachtingen te declareren, ontstond er een praktijk waarbij een deel van de medewerkers die deelnamen aan een cursus/training toch in een hotel overnachtte en declaraties voor dienstreizen - naar huis en terug - indiende om daarmee (een deel van) de hotelkosten te betalen. Zij maakten de dienstreis naar huis en terug dus niet, maar ontvingen hier wel een financiële vergoeding voor. De medewerkers en leidinggevenden noemden deze werkwijze "een grijs gebied". De betrokken leidinggevenden waren ermee bekend dat de medewerkers in het

---

<sup>4</sup> Hierbij kunnen ook forfaitaire onkostenvergoedingen zijn inbegrepen, zoals een vergoeding voor lunch en/of diner.

hotel overnachtten, zij hebben dit toegestaan en zij (of door hen gemandateerden) hebben de onjuiste declaraties goedgekeurd.

Door de betreffende werknemers werd meestal gebruik gemaakt van een hotel in [plaats D] waarmee door de medewerkers een prijsafsprake was gemaakt. Een overnachting kostte 60 euro. Als reden om te kiezen voor een overnachting in een hotel gaven werknemers aan dat overnachten op een vestiging van de werkgever geen geschikte oplossing was. Er was volgens hen filedruk naar de vestiging, geluidshinder, geen rust om je goed voor te bereiden op de trainingen en uit te rusten nadien, en er kon geen warme maaltijd worden genuttigd. De toenmalig leidinggevende van de betreffende vestiging van de werkgever, die leiding heeft gegeven van juni 2016 tot juli 2018, geeft aan dat het uitgerust uitvoeren van deze trainingen erg belangrijk is omdat ze bepalend zijn voor het mogen blijven vliegen. *“Daar je testen niet halen is onmiddellijk stoppen en niet meer vliegen”.*

#### *Onderzoek CvO naar declaraties voor dienstreizen*

Uit het onderzoek van de CvO naar de declaraties voor dienstreizen kwam naar voren dat een aantal werknemers declaraties voor dienstreizen indiende zonder daadwerkelijk de gedeclareerde kilometers te hebben gereisd. Deze declaraties werden ingediend om daarmee de hotelovernachtingen te bekostigen. De CvO kwam tot de volgende overwegingen en conclusie:

*“[...] Er is daarbij gekozen reiskosten, die men sowieso zou hebben gemaakt voor de betreffende reis, uiteindelijk in te zetten voor een overnachting op een [niet-werkgever]locatie. De commissie heeft geen aanwijzingen dat de constructie is gebruikt om financieel gewin te behalen. Wel constateert zij dat in relatieve nabijheid van de trainingslocatie zich twee [werkgever]faciliteiten bevinden. Hier kon ook de nacht worden doorgebracht.*

*De commissie concludeert dat, indien sprake is van strikte interpretatie van regelgeving, er in deze casus sprake is van een misstand conform [het voor de werkgever van toepassing zijnde reglement]. Het gaat de commissie echter te ver om deze methode als een concreet vermoeden van een misstand, dan wel een strafbaar feit te classificeren, omdat er sprake is van specifieke omstandigheden waarbij een afweging lijkt te zijn gemaakt tussen de verschillende belangen.[...]*

*Het was bij de medewerkers en leidinggevendenden bekend dat men met de beschreven wijze van declareren een grijs gebied betrad. Daar werd over gesproken. Van medewerkers mag de nodige terughoudendheid worden verwacht bij het geven van eigen interpretatie aan regelgeving en zeker wanneer er sprake is van financiële tegemoetkoming in gemaakte kosten.”*

#### *Aanvullend onderzoek werkgever*

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de CvO besloot de toenmalig leidinggevende van de betreffende vestiging van de werkgever aanvullend onderzoek in te stellen om meer inzicht te krijgen in het aantal medewerkers dat hierbij betrokken was en om iedere vorm van persoonlijk gewin uit te sluiten. Alle declaraties van medewerkers voor dienstreizen van en naar één van de door verzoeker genoemde cursuslocaties [plaats A] werden in beeld gebracht. Hieruit kwam naar voren dat 68 medewerkers van de betreffende vestiging van de werkgever een declaratie voor dienstreizen hadden ingediend van en naar de cursuslocatie. Vervolgens is aan deze medewerkers en hun leidinggevendenden gevraagd of deze reizen daadwerkelijk waren gemaakt. Hierop gaven 17 van de 68 medewerkers aan één of meerdere declaraties voor dienstreizen te hebben ingediend om de hotelovernachting(en) mee te bekostigen. Door 16 van de 17 medewerkers is aangegeven dat zij hiervoor toestemming hadden gekregen van hun leidinggevende.



Vijf werknemers die volgens verzoeker gebruik maakten van deze wijze van declareren, komen niet op de lijst met de 17 medewerkers voor.

De toenmalig leidinggevende van de betreffende vestiging concludeerde op basis van het eigen nadere onderzoek de conclusie van het CvO, voor wat betreft het ontbreken van zelfverrijking, te delen. De leidinggevende stelt: *“Het maakt het handelen op geen enkele manier goed, maar het wijst er wel op dat de medewerkers de constructie niet hebben gebruikt om financieel gewin te behalen.”*

#### *De twee andere cursuslocaties*

Verzoeker heeft aangegeven dat deze declaratiemethode ook op andere locaties werd toegepast. De werkgever heeft geen onderzoek gedaan naar het al dan niet toepassen van dezelfde methode bij de twee andere cursuslocaties. Als reden daarvoor geeft de werkgever aan dat slechts een beperkt aantal medewerkers daar cursussen had gevolgd (navraag leert dat het ging om 17 respectievelijk 37 personen) en dat er een goede overnachtingslocatie voorhanden was.

### 3.2.3. Analyse declaraties voor dienstreizen bij hotelovernachtingen

#### *Toetsingskader*

In [geldende wetgeving] staat dat de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als goed werkgever en goed werknemer te gedragen.

In [besluit werkgever] staat dat een werknemer zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of belofte aflegt. Hiermee zweert/belooft de medewerker gehoorzaamheid aan de wetten en onderwerping aan het tuchtrecht zoals dat bij de werkgever geldt.

Bovenstaande betekent dat een medewerker die de interne regelgeving/voorschriften niet naleeft zich niet gedraagt als een goed werknemer en derhalve handelt in strijd met een wettelijk voorschrift.

#### *Interne regelgeving/voorschriften*

De werkgever heeft interne regelgeving opgesteld waarin de uitvoering van het integriteitsbeleid is vastgelegd. Hierin is onder meer opgenomen dat de werknemer de belangen van de werkgever niet schaadt en in houding, voorkomen en gedrag het goede voorbeeld geeft. Daarnaast is daarin opgenomen dat voor de leidinggevenden een specifieke rol is weggelegd. Zij dienen voorbeeldgedrag te tonen en ondergeschikten van het belang van integriteit te doordringen en de regels op dat gebied te handhaven.

Vanaf eind 2011 is duidelijk binnen de organisatie van de werkgever bekend gemaakt dat, in het kader van bezuinigingen, niet meer op kosten van de werkgever overnacht kon worden in een hotel als er op een vestiging van de werkgever overnacht kon worden.

In het digitale declaratiesysteem werd, bij elke aanvraag voor dienstreizen, expliciet aangegeven dat het niet was toegestaan om hotelkosten te declareren als er overnacht kon worden op een vestiging van de werkgever en werd tevens aangegeven dat, door het versturen van de aanvraag, de werknemer verklaart dat de aanvraag naar waarheid is ingevuld.

### *Overige wettelijke voorschriften*

In artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht wordt valsheid in geschrift omschreven als: *“Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft”*.

### *Analyse*

De afdeling Onderzoek constateert dat uit onderzoek van de werkgever naar voren is gekomen dat tenminste 17 werknemers tijdens een cursus/training niet gemaakte reiskosten hebben gedeclareerd om (een deel van) de hotelkosten te betalen. De betrokken leidinggevenden waren ermee bekend dat de medewerkers in het hotel overnachtten, zij hebben dit toegestaan en zij (of door hen gemandateerden) hebben de onjuiste declaraties goedgekeurd.

De afdeling Onderzoek kan niet uitsluiten dat meer dan 17 werknemers van deze methode gebruik hebben gemaakt. Het is immers niet uit de administratie te achterhalen of declaraties voor dienstreizen al dan niet terecht zijn ingediend.<sup>5</sup> Bovendien richtte het onderzoek van de werkgever zich slechts op één van de drie locaties waar de methode zou zijn toegepast.

De werkgever heeft aangegeven dat het uitzoeken van het aantal personen dat bij de overige twee cursuslocaties gebruik heeft gemaakt van deze declaratiemethode handwerk betekent en daardoor veel tijd en werk kost. Deze actie zou daarnaast nog gevolgd moeten worden door gesprekken met medewerkers over een situatie die zich jaren geleden heeft voorgedaan.

In het onderzoek door de afdeling Onderzoek gaat het om de vraag óf er gebruik is gemaakt van deze methode, of dit door meerdere medewerkers plaatsvond en wat de context was waarin dit plaatsvond. Het feit dat tenminste 17 werknemers gebruik hebben gemaakt van deze wijze van declareren en dat dit is toegestaan door de leidinggevenden, geeft voldoende informatie om conclusies uit te trekken. De afdeling Onderzoek achtte het daarom niet noodzakelijk om nader uit te laten zoeken of meer dan 17 werknemers van deze methode gebruik hebben gemaakt.

De afdeling Onderzoek is van oordeel dat door een substantieel aantal werknemers onrechtmatig een vergoeding is verkregen voor niet gemaakte reiskosten. Deze werknemers handelden in strijd met geldende interne regelgeving en derhalve met een wettelijk voorschrift. Dit gebeurde met medeweten en instemming van leidinggevenden. De aanvraag voor de vergoeding van de dienstreizen is door de betreffende werknemers immers niet naar waarheid ingevuld en toch geaccordeerd door de leidinggevende, terwijl bekend was dat een akkoord werd gegeven voor een onjuiste declaratie.

Hoewel werknemers zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen handelen, valt het gebruik van deze methode daarom ook toe te rekenen aan de leidinggevenden die dit hebben toegestaan en onjuiste declaraties hebben goedgekeurd of laten goedkeuren. Ook zij handelden hiermee in strijd met interne regelgeving en derhalve met een wettelijk voorschrift.

Het is niet uitgesloten dat er, naast het niet naleven van de genoemde geldende wettelijke regelgeving van de werkgever, ook sprake was van valsheid in geschrift nu deze onjuiste declaraties zijn opgemaakt met het oogmerk om deze als echt te gebruiken.

---

<sup>5</sup> In het kader van privacywetgeving kan niet in de administratie van hotels worden gekeken. De enige manier waarop het aan het licht kan komen is als een werknemer dit bevestigt in een gesprek.

Werknemers hebben door deze handelwijze een vergoeding ontvangen voor niet gemaakte dienstreizen. De kosten voor de overnachtingen in het hotel zijn hierdoor onterecht ten laste gekomen van de werkgever en daarmee de overheid.

Zowel de CvO als de werkgever stellen dat werknemers deze methode niet gebruikten om financieel gewin te behalen. De afdeling Onderzoek stelt vast dat deze gang van zaken er wel toe kan hebben geleid dat de overheid meer kosten heeft gemaakt. De werknemers sliepen op kosten van de werkgever in een hotel, terwijl ze ook (gratis) op een locatie van de werkgever hadden kunnen overnachten.

### *Conclusie*

De afdeling Onderzoek constateert op grond van bovenstaande dat declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties met medeweten en toestemming van de leiding niet naar waarheid zijn ingevuld, waardoor werknemers onrechtmatig een financiële vergoeding hebben gekregen. Hiermee is een wettelijk voorschrift geschonden. Er is daarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan.

## 3.3. Vlieguren naar en van België

### 3.3.1. Gemeld vermoeden van een misstand

Volgens verzoeker werden soms vluchten gemaakt met een groot privé-karakter. Zo zijn er vluchten uitgevoerd naar [plaats in België] die alleen tot doel hadden om daar ter plaatse de lokale specialiteit, namelijk mosselen, te eten.

### 3.3.2. Relevante feiten en omstandigheden

#### *Vluchten naar [plaats in België]*

In de periode 2010 tot startdatum van het onderzoek door de CvO (juli 2016) is drie keer op en neer naar [plaats in België] gevlogen voor trainingsdoeleinden. Dit was op 22 oktober 2010, op 28 september 2011 en op 19 april 2013.

De vluchten werden uitgevoerd door steeds dezelfde gezagvoerder, met een wisselende bemanning. Verzoeker maakte bij de eerste en derde vlucht zelf deel uit van de bemanning. De vluchten in 2010 en 2011 zijn geboekt als conversievluchten. Een conversievlucht is een vlucht waarbij een crew-lid wordt omgeschoold en waarbij een instructeur aanwezig is. De vlucht in 2013 is geboekt als een trainingsvlucht. De vlucht in 2013 zou plaatsvinden van [vestiging van werkgever] naar [zelfde vestiging werkgever] maar is op de dag zelf aangepast; er is een tussenstop ingevoegd in [plaats in België].

#### *Keuze voor een luchthaven*

De werkgever stelt ten aanzien van het inzetten van trainingsvluchten en bestemmingskeuzen:

*“Ten aanzien van trainingsvluchten en bijbehorende bestemmingskeuzen is belangrijk om op te merken dat voor de bemanningen van de [type vliegtuig] er jaarlijks budget gereserveerd is voor inzet ten behoeve van trainingsdoeleinden. Van het totaal aantal gebudgetteerde inzeturen (2400), zijn 600 uren bedoeld voor trainingen en transitieopleidingen van (toekomstige)bemanningsleden binnen [de afdeling] zelf. Hoewel deze trainingsuren in principe vrij planbaar zijn, ter beoordeling van de [naam functie], wordt in de planning getracht deze trainingsuren, zover de ervaring en opleidingsfase van de crew dit toelaat, te combineren met opdrachten. Bepaalde oefeningen en manoeuvres lenen zich*

daarnaast niet voor een gecombineerde opdracht vanwege wettelijke bepalingen of veiligheidsbeperkingen. Een onderdeel van het oefen- en opleidingsprogramma is het bezoeken van andere locaties. Welke locatie voor oefening wordt aangedaan is afhankelijk van beschikbaarheid van locaties en de trainingswaarde van die locatie. De verantwoordelijkheid voor deze planning ligt binnen het [naam afdeling].”

#### *Vliegen op [plaats in België]*

Volgens de gezagvoerder waren er meerdere redenen om op [plaats in België] te vliegen. Bij [plaats in België] krijgen leerlingen te maken met andere, en vaak wat forsere, crosswinden<sup>6</sup>. Hierdoor moeten ze als piloot ineens andere correcties toepassen, en moeten ze het vliegtuig “opnieuw” leren controleren wanneer deze onverwachte en andere bewegingen maakt. Volgens de gezagvoerder is dit een goede oefening. Daarbij geeft de gezagvoerder aan dat de locaties in Nederland waar meestal naar en van gevlogen wordt bij trainingsvluchten op vrijdagmiddag vaak dicht zijn en ze in Nederland dus nergens naartoe kunnen op dat tijdstip. Ook stelt hij dat de Duitse en Belgische [aangewezen] vliegvelden op vrijdagmiddag vaak na 14:00 uur gesloten zijn. Daarentegen kan wel naar [plaats in België] worden gevlogen. Omdat [plaats in België] een [sector] vliegveld is, kan daar ook de omgang in communicatie met een [sector] Traffic control geoefend worden.

Verzoeker heeft aan de afdeling Onderzoek geen namen genoemd van personen die zijn vermoeden zouden kunnen bevestigen, maar heeft aangegeven dat, omdat het doel van de vlucht geen training was, uit de vluchtgegevens zou moeten blijken dat er niet getraind is.

#### *Activiteiten gedurende vluchten*

Tijdens alle drie de vluchten blijken trainingsactiviteiten te hebben plaatsgevonden. Zo zijn tijdens de eerste vlucht, een conversievlucht, zeven take-off's en landingen uitgevoerd, en zijn instructie-uren geschreven door de instructeur loadmaster. Tijdens de tweede vlucht, ook een conversievlucht, zijn 11 take-off's en landingen uitgevoerd en zijn instructie-uren geschreven door de instructeur vlieger. Tijdens de derde vlucht zijn 18 take-off's en landingen uitgevoerd.

Waarschijnlijk is bij een of meerdere van deze vluchten in de terminal van het vliegveld geluncht. Mogelijk werd daarbij de lokale specialiteit, namelijk mosselen, gegeten.

### **3.3.3. Analyse reizen naar en van België**

#### *Toetsingskader*

In [geldende wetgeving] staat dat de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als goed werkgever en goed werknemer te gedragen.

In [besluit werkgever] staat dat een werknemer zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of belofte aflegt. Hiermee zweert/belooft de medewerker gehoorzaamheid aan de wetten en onderwerping aan het tuchtrecht zoals dat bij de werkgever geldt.

Bovenstaande betekent dat een medewerker die de interne regelgeving/voorschriften niet naleeft zich niet gedraagt als een goed werknemer en derhalve handelt in strijd met een wettelijk voorschrift.

---

<sup>6</sup> Zijwinden.

### *Interne regelgeving/voorschriften*

De werkgever heeft interne regelgeving opgesteld waarin de uitvoering van het integriteitsbeleid is vastgelegd. Hierin is onder andere opgenomen dat de werknemer de belangen van de werkgever niet schaadt, in houding, voorkomen en gedrag het goede voorbeeld geeft, en verantwoord omgaat met de middelen van de werkgever en deze zorgvuldig en rechtmatig gebruikt.

Daarnaast is in de voorschriften omtrent de inzet van vliegmaterieel van de werkgever aangegeven: *“De door [werkgever] beheerde luchttransportmiddelen mogen slechts worden ingezet voor die doeleinden waarvoor zij zijn bestemd en ingericht. [...]”*

### *Analyse*

De afdeling Onderzoek constateert dat in de periode 2011-2014 drie keer op [plaats in België] is gevlogen. Telkens door dezelfde gezagvoerder. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat verschillende keren op locatie is geluncht, mogelijk dat hierbij de lokale specialiteit, namelijk mosselen, is genuttigd. De afdeling Onderzoek heeft echter geen bewijzen gevonden dat het eten van de lokale specialiteit, namelijk mosselen, de reden was om naar [plaats in België] te vliegen. Bovendien komt uit de logboeken naar voren dat tijdens deze vluchten naar [plaats in België] is getraind.

### *Conclusie*

De afdeling Onderzoek heeft, gegeven het bovenstaande, geen bewijzen dat ten aanzien van vliegreizen van en naar België een wettelijk voorschrift is geschonden en daarbij niet op een rechtmatige wijze is omgegaan met overheids geld.

## 3.4. Vlieg reizen naar en van Italië

### 3.4.1. Gemeld vermoeden van een misstand

Een vliegtuig van de werkgever is ingezet voor het vervoeren van werknemers naar en van [plaats in Italië] in het kader van een verblijf van een lang weekend in het zomerhuis van een gezagvoerder.

### 3.4.2. Relevante feiten en omstandigheden

#### *Aanleiding vluchten [plaats in Italië]*

Gedurende 2014 hield een projectgroep zich bezig met de doorontwikkeling van een bepaald type vliegtuig. Eind 2014 zou het project een nieuwe fase van implementatie ingaan. Een teamlid van dit projectteam stelde voor een teambuildingactiviteit te laten plaatsvinden om de voorgaande fase van het project goed af te ronden en omdat de onderlinge verstandhouding binnen het team op sommige punten te wensen overliet. Doel hiervan was om tot een goede afronding te komen van de voorgaande projectfase. Het teamlid (hierna: de organisator) was tevens gezagvoerder van het type vliegtuig waar de projectgroep zich mee bezighield.

Het budget voor teambuilding in deze periode betrof € 50,- per persoon per jaar. Voor saamhorigheid was het budget € 17,50 per persoon per jaar. Deze twee werden vaak samen voor één activiteit aangesproken waardoor er een bedrag van € 67,50 per persoon per jaar beschikbaar was.

Omdat er volgens de organisator nauwelijks budget beschikbaar was voor een teambuildingactiviteit, stelde hij voor om zijn woning in Italië voor de teambuilding beschikbaar te stellen. Hij vroeg aan zijn

leidinggevende of het mogelijk was om voor de teambuilding een weekend een vliegtuig mee te nemen naar Italië.

De leidinggevende van de organisator gaf aan de teambuilding een goed idee te vinden maar het niet goed te vinden dat het vliegtuig een weekend meegenomen zou worden. Zoiets zou volgens de leidinggevende politiek gevoelig liggen. Omdat het mogelijk was om zelf oefenvluchten te initiëren, gaf de leidinggevende aan dat de vlucht wel gecombineerd zou kunnen worden met een trainingsvlucht. Het hoofddoel van de vlucht was dan training en de leden van de projectgroep zouden dan mee kunnen vliegen om afgezet te worden in [plaats in Italië]. Dit voorstel van de leidinggevende werd in het MT besproken en er werd toestemming voor gegeven. De organisator wilde het vliegtuig zelf vliegen, maar dat mocht niet van het MT. Op de heenweg maakten zowel een MT-lid als de betreffende leidinggevende deel uit van de bemanning.

Een van de teamleden, en mogelijk nog een ander teamlid, vroeg zich af of een dergelijke trip wel gemaakt kon worden omdat het veel op een vakantietrip leek. Hierop heeft de organisator naar eigen zeggen contact gehad met de leidinggevende van de twee teamleden. Deze heeft hun beiden vervolgens overtuigd van het belang van een dergelijke teambuilding, aldus de organisator.

#### *Vlucht en verblijf in [plaats in Italië]*

Op 21 november 2014 vond vervolgens de vlucht plaats naar [plaats in Italië]. Aan boord waren de leden van eerdergenoemd projectteam. Nadat zij waren afgezet vloog de bemanning terug naar [locatie vestiging werkgever]. Het is de eerste keer dat op [plaats in Italië] werd gevlogen.

In Italië verbleven twee teamleden in de woning van de organisator. Drie teamleden verbleven in een appartement in de buurt. Ook is ter plaatse gebruik gemaakt van een huurauto op kosten van de werkgever.

Een teamlid geeft aan dat in Italië de verdere afhandeling van het project is besproken en dat ze ook wat vrije tijd hebben gehad. Dit heeft er volgens hem toe geleid dat alle neuzen weer dezelfde kant op stonden.

Op 24 november 2014 zijn de leden van het projectteam weer met een vlucht opgehaald in [plaats in Italië]. Daarna is niet meer op [plaats in Italië] gevlogen.

#### *Gemaakte kosten*

De brandstofkosten per gevlogen uur bedragen grofweg € 10.000 - € 14.000. Het aantal vliegreuren ligt voor het heen en terugvliegen naar [plaats in Italië] rond de vijf uur per dag, dus in totaal ca. tien uur. Daarmee komen de brandstofkosten op een bedrag tussen de € 100.000 en € 140.000. Daarbij komen aanvullende kosten, te weten handelingskosten en parkeerkosten voor het aanvliegen op een plek waar de werkgever geen overeenkomst mee heeft, en de kosten voor de catering. De handelings- en parkeerkosten zijn voor deze twee vluchten samen rond de € 4.400. De catering bedroeg voor de twee vluchten samen ongeveer € 1.000.

Voor het vervoer ter plaatse was op kosten van de creditcard van de werkgever een huurauto geregeld. Dit kostte € 225,44.

Na de vlucht zijn in ieder geval door de twee werknemers van de [vestiging van werkgever]<sup>7</sup> declaraties ingediend voor de reis in Italië, deze hadden betrekking op horeca en logies. In totaal was dit een bedrag van € 531,93.

#### *Keuze voor deze bestemming*

Er is jaarlijks budget gereserveerd voor inzet ten behoeve van trainingsdoeleinden. In de planning wordt getracht deze (600) trainingsuren te combineren met opdrachten. De werkgever geeft aan dat de vier vluchten van en naar Italië in het kader van de noodzakelijk geachte trainingswaarde gemaakt zijn. De werkgever verwijst daarbij naar het rapport van de interne onderzoekscommissie en de onderliggende stukken. Volgens de werkgever hebben de vluchten niet tot extra brandstofkosten geleid, omdat de vluchten sowieso gemaakt dienden te worden.

#### *Conclusie onderzoek CvO*

De CvO concludeerde het volgende:

*“Strikt genomen was bij deze vluchten sprake van training, en is gebruik gemaakt van uren die voor training beschikbaar waren, waarbij vliegend personeel is ingezet dat trainingsuren diende te maken. Het andere doel betrof het vervoeren van personen ten behoeve van een teambuilding en een oriëntatie. De commissie concludeert dat daarbij van de mogelijkheid gebruik is gemaakt om naar eigen inzicht een trainingsbestemming te bepalen die aansluit bij bestaande wensen. Met een zekere “can do” mentaliteit heeft men, zoals daarbij gebruikelijk, naar een oplossing gezocht waarmee zowel functionele trainingsbehoeftes van vliegend personeel, als de behoefte van een informele klant, i.c. [het projectteam], het meest gediend zou zijn. De commissie moet concluderen dat de wijze waarop uiting is gegeven aan deze vrijheid in besluitvorming en planning van bestemmingen voor trainingsvluchten, de schijn heeft gewekt dat de teambuilding op locatie – ten behoeve van de afronding van het [project] – van doorslaggevende factor is geweest bij de keuze van de bestemming. [plaats in Italië] is in totaal slechts twee keer aangevlogen, waaruit de commissie afleidt dat deze vluchten als zodanig zijn geplooid. Omdat er echter tevens sprake was een zekere vrijheid in de keuze voor bestemmingen bij trainingsvluchten, kan de commissie niet anders dan concluderen dat er geen concreet vermoeden van een misstand of een strafbaar feit bestaat. Wel heeft [naam afdeling], door de vrijheid te nemen die zij had, ruimte gegeven voor een uitleg die schadelijk kon zijn voor [werkgever]. Van ervaren leidinggevenden, zoals [functies betrokken leidinggevenden] mag worden verwacht dat zij zich daarvan te allen tijde bewust zijn. Ogenschijnlijk is dat bewustzijn in dit geval niet aanwezig geweest.”*

Dit standpunt wordt door de toenmalig leidinggevende van de desbetreffende vestiging onderschreven.

#### 3.4.3. Analyse vliegereizen naar en van Italië

##### *Toetsingskader*

In [geldende wetgeving] staat dat de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als goed werkgever en goed werknemer te gedragen.

In [besluit werkgever] staat dat een werknemer zo spoedig mogelijk na aanstelling de eed of belofte aflegt. Hiermee zweert/belooft de medewerker gehoorzaamheid aan de wetten en onderwerping aan het tuchtrecht zoals dat bij de werkgever geldt.

---

<sup>7</sup> Bij de vlucht waren ook drie medewerkers van een andere vestiging betrokken.



Bovenstaande betekent dat een medewerker die de interne regelgeving/voorschriften niet naleeft zich niet gedraagt als een goed werknemer en derhalve handelt in strijd met een wettelijk voorschrift.

#### *Interne regelgeving/voorschriften*

De werkgever heeft interne regelgeving opgesteld waarin de uitvoering van het integriteitsbeleid is vastgelegd. Hierin is onder andere opgenomen dat de werknemer de belangen van de werkgever niet schaadt, in houding, voorkomen en gedrag het goede voorbeeld geeft, en verantwoord omgaat met de middelen van de werkgever en deze zorgvuldig en rechtmatig gebruikt. Daarnaast is daarin opgenomen dat voor de leidinggevenden een specifieke rol is weggelegd. Zij dienen voorbeeldgedrag te tonen en ondergeschikten van het belang van integriteit te doordringen en de regels op dat gebied te handhaven.

Daarnaast is in de voorschriften omtrent de inzet van vliegmaterieel van de werkgever aangegeven: *“De door [werkgever] beheerde luchttransportmiddelen mogen slechts worden ingezet voor die doeleinden waarvoor zij zijn bestemd en ingericht. Passagiers en/of vracht kunnen (uitzonderingen daargelaten) slechts om redenen van dienst worden vervoerd met deze luchttransportmiddelen.”*

In een nader voorschrift omtrent de vraag welke personen, onder welke omstandigheden mogen meevliegen met vliegmaterieel van de werkgever is bepaald dat: *“Bij luchtvaartuigen gecertificeerd voor passagiersvervoer, of passagiersvervoer toegestaan op basis van [aanwijzingen], is het vervoer van passagiers toegestaan indien:*

*a. het vervoer dienstbelang betreft; en [...]”*

Het dienstbelang wordt nader uitgewerkt in de toelichting op artikel [artikelnummer], waarbij onder andere is aangegeven: *“Een alomvattende definitie van het begrip 'dienstbelang' valt echter niet te geven. Wel kan een aantal factoren worden benoemd, waarlangs een afweging dient plaats te vinden. Allereerst valt te denken aan de eis van 'noodzakelijkheid'. Is het meevliegen niet 'noodzakelijk' dan kan het ook niet als dienstbelang worden aangemerkt. Uiteraard moet dit begrip niet te eng worden geïnterpreteerd. Een grote mate van wenselijkheid – bijvoorbeeld met het oog op 'humanitaire' belangen of 'public relations' belangen van [werkgever] – voldoet evenzeer aan de eis van 'noodzakelijkheid'. Voorts gelden de beginselen van 'subsidiariteit' - kan het doel ook op een andere manier worden bereikt, zijn er alternatieven beschikbaar? – en proportionaliteit – kan het doel worden bereikt met een minder vergaande oplossing?”*

#### *Analyse*

De afdeling Onderzoek constateert dat in kader van een 'teambuilding' naar [plaats in Italië] is gevlogen. Dit betekent dat niet het doel training centraal stond bij de vlucht maar het afzetten en ophalen van de collega's ten behoeve van 'teambuilding' in het vakantiehuis van een van de werknemers. Het feit dat niet eerder op [plaats in Italië] en ook na de 'teambuilding' nooit meer op [plaats in Italië] is gevlogen, ondersteunt deze constatering.

In interne regelgeving is vastgelegd dat luchttransportmiddelen niet mogen worden ingezet voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn bestemd en ingericht. Het afzetten van teamleden voor een 'teambuilding' is geen doel waarvoor het luchttransportmiddel is bestemd. Het feit dat door de leiding is besloten van de vlucht een trainingsvlucht te maken, maakt niet dat het oorspronkelijke doel is veranderd. Een trainingsvlucht dient te worden ingezet om bepaalde vaardigheden te trainen en de



keuze voor een trainingslocatie dient daarop te worden afgestemd, niet op het vervoeren van een groep collega's voor teambuilding.

Uit interne regelgeving komt daarnaast naar voren dat het alleen is toegestaan passagiers met de betreffende luchtvaartuigen te vervoeren om redenen van dienst (het dienstbelang). Of er sprake is van dienstbelang, dient te worden afgewogen aan de hand van de noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit van het vervoer. De afdeling Onderzoek constateert dat het vervoeren van medewerkers in het kader van een teambuildingactiviteit geen reden van dienstbelang is. Teambuilding hoeft niet in Italië plaats te vinden. Het gebruik maken van een luchttransportmiddel als vervoer naar een teambuildinglocatie is disproportioneel en er zijn genoeg andere manieren om het doel (teambuilding) te bereiken. De afdeling Onderzoek constateert derhalve dat zelfs als het primaire doel van de vluchten training was geweest, er geen redenen van dienst waren om de teamleden mee te nemen, af te zetten en op te halen.

De afdeling Onderzoek concludeert hieruit dat, met medeweten, instemming en deelname van leidinggevenden niet rechtmatig gebruik is gemaakt van de luchtvaartuigen van de werkgever. Werknemers en leidinggevenden schonden een wettelijk voorschrift door het uitvoeren van deze vluchten naar Italië, waarbij de kosten die hiermee gemoeid waren ten laste zijn gekomen van de werkgever en daarmee de overheid.

Met deze vluchten zijn aanzienlijke kosten gemoeid. De reis heeft in totaal in ieder geval aan vervoer naar en van Italië, catering onderweg en de verblijfskosten ter plaatse (appartement en huurauto) tussen de € 106.000 en € 146.000 gekost. Niet alleen het gebruik van het luchtvervoer en de catering, maar ook de extra bijkomende kosten van het parkeren op de luchthaven en de kosten ter plaatse staan niet in verhouding tot het de voor teambuilding en saamhorigheid beschikbare bedrag van € 67,50 per persoon.

### *Conclusie*

De afdeling Onderzoek constateert op grond van bovenstaande dat ten aanzien van de vlieguren naar en van Italië met medeweten, instemming en deelname van leidinggevenden onrechtmatig gebruik is gemaakt van de luchtvaartuigen van de werkgever. Hiermee is een wettelijk voorschrift geschonden en er is daarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan.

## 3.5. Beoordeling vermoedens van misstanden

In deze paragraaf geeft de afdeling Onderzoek antwoord op de vraag of er sprake was van een misstand in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders. Deze vraag kan worden beantwoord door vast te stellen of er een wettelijk voorschrift is geschonden en daarbij niet rechtmatig met overheidsgeld is omgegaan, en zo ja, of ook overigens is voldaan aan de criteria die bepalen of er sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders. Ook gaat de afdeling Onderzoek in op de maatregelen die de werkgever heeft getroffen.

### 3.5.1. Bevindingen

De afdeling Onderzoek concludeert in de voorgaande paragrafen dat bij het indienen van reisdeclaraties om hotelkosten te betalen en bij vlieguren naar en van Italië in het kader van 'teambuilding' een wettelijk voorschrift is geschonden en dat daarbij in beide situaties niet op rechtmatige wijze is omgegaan met overheidsgeld.

Uit het onderzoek blijkt niet dat bij het gebruik van huurauto's in de VS en vliegreizen naar en van België een wettelijk voorschrift is geschonden waarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld is omgegaan.

### 3.5.2. Was er sprake van een misstand?

#### *Wanneer is er sprake van een misstand?*

Er zijn verschillende wettelijke criteria<sup>8</sup> om te bepalen of er sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders. Zo kan er sprake zijn van een misstand als de veiligheid van personen in gevaar is, een gevaar bestaat voor de volksgezondheid of als er een gevaar is voor de aantasting van het milieu. Ook kan er sprake zijn van een misstand als een wettelijk voorschrift wordt geschonden of als er gevaar is voor het goed functioneren van een openbare dienst of onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

Voor al deze situaties moet daarbij ook het maatschappelijk belang in het geding zijn. Dat betekent dat de misstand moet uitstijgen boven een individuele kwestie of een persoonlijk conflict en dat er sprake moet zijn van een patroon of structureel karakter. Of van een zodanige ernstige of omvangrijke misstand dat daardoor het algemeen/maatschappelijk belang wordt geraakt. Voor de beoordeling van de ernst van de misstand wordt gekeken naar de aard, omvang, frequentie en ernst van de potentiële gevolgen van de misstand en naar de omvang van de mogelijke schade.

#### *Was hier sprake van een misstand?*

Zoals blijkt uit het onderzoek, is in twee situaties een wettelijk voorschrift geschonden en is daarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld omgegaan.

Dit betekent echter niet per definitie dat er sprake was van een misstand als bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders. Bepalend daarvoor is de vraag of het maatschappelijk belang in het geding was bij de schendingen van dit wettelijke voorschrift.

De afdeling Onderzoek constateert dat er sprake was van meerdere schendingen van een wettelijk voorschrift waarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld is omgegaan. In het geval van de reisdeclaraties die werden ingediend om hotelkosten te betalen vond de schending van het wettelijk voorschrift plaats door een substantieel aantal werknemers en ook bij de vliegreizen naar en van Italië waren meerdere werknemers betrokken. Bovendien constateert de afdeling Onderzoek dat dit in beide situaties gebeurde met medeweten, toestemming en, in ieder geval bij de vliegreis naar en van Italië, zelfs meedenken en meedoen vanuit de leiding. Werknemers werden hierdoor gefaciliteerd om in strijd met regelgeving te handelen. De financiële consequenties hiervan kwamen voor rekening van de werkgever en daarmee de overheid.

De twee situaties in samenhang bekeken, wijzen op een cultuur waarin overtredingen van regelgeving werden getolereerd door leidinggevenden en waarin door de werkgever te weinig aandacht is geschonken aan de maatschappelijke implicaties van het niet-integer handelen met overheidsgeld door medewerkers die bij een publieke organisatie in dienst zijn.

Van een publieke organisatie mag verwacht worden dat integer wordt omgegaan met overheidsgeld. Gebeurt dit niet, dan schaadt dit het maatschappelijk aanzien van, en het vertrouwen in de overheid. De gevolgen van de situaties die zich voordeden zijn dan ook als ernstig aan te merken.

---

<sup>8</sup> Zie Wet Huis voor klokkenluiders, artikel 1, eerste lid, sub d.

Gegeven het feit dat de situatie uitsteeg boven een individuele kwestie, er sprake was van een cultuur waarin overtredingen van regelgeving werden getolereerd en de gevolgen ernstig waren, constateert de afdeling Onderzoek dat het maatschappelijk belang in het geding was.

### Conclusie

Op grond van bovenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat bij de onderzochte publieke organisatie in twee situaties een wettelijk voorschrift is geschonden en daarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld is omgegaan. Omdat de twee situaties, in samenhang bekeken, wijzen op een bedrijfscultuur waarin dit werd getolereerd, terwijl van een overheidsorganisatie verwacht mag worden dat integer wordt omgegaan met overheidsgeld, was het maatschappelijk belang in het geding en was derhalve sprake van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders.

## 4. Door werkgever getroffen maatregelen

De afdeling Onderzoek is in het onderzoek ook nagegaan welke maatregelen de werkgever na de melding van verzoeker en het onderzoek door de CvO heeft getroffen ten aanzien van de situaties die zich op de betreffende locatie voordeden. De werkgever heeft ten aanzien van twee van de onderzochte vermoedens van misstanden, te weten declaraties voor dienstreizen naar cursuslocaties en de vliegreizen van en naar Italië, specifieke maatregelen getroffen. Deze komen in de eerste twee paragrafen aan de orde. Ook heeft de werkgever algemene maatregelen getroffen, die in de derde paragraaf worden besproken. In de vierde paragraaf analyseert de afdeling Onderzoek of de getroffen maatregelen in verhouding staan tot de in de vorige paragrafen geconstateerde bevindingen.

### 4.1. Getroffen maatregelen declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties

Uit het onderzoek door de werkgever bleek dat tenminste 17 werknemers tijdens een cursus/training niet gemaakte reiskosten hebben gedeclareerd om (een deel van) de hotelkosten te betalen. De betrokken leidinggevenden waren ermee bekend dat de medewerkers in het hotel overnachtten, zij hebben dit toegestaan en zij (of door hen gemandateerden) hebben de onjuiste declaraties goedgekeurd.

Hoewel de situatie zowel door de CvO als de werkgever niet benoemd is als een misstand, heeft de werkgever wel maatregelen getroffen.

- Alle 17 medewerkers zijn persoonlijk aangesproken op hun handelen en hebben een reprimande gekregen vanwege hun gedrag.
- Tevens werd aan de twee toenmalige verantwoordelijke leidinggevenden van [de afdeling] een ambtsbericht uitgereikt, waarin het onjuist handelen van hen op dit specifieke aspect is beschreven. *“Immers mag van een leidinggevende -nog meer dan van een medewerker- de nodige terughoudendheid worden verwacht bij het interpreteren van de regelgeving. Zeker wanneer sprake is van financiële tegemoetkomingen.”*
- De werkgever heeft ervoor gekozen om bij de werknemers die gebruik hebben gemaakt van deze regeling niet het gehele gedeclareerde bedrag terug te vorderen, maar alleen het bedrag dat hoger is dan de kosten van de hotelkamer. De reden die de werkgever hiervoor aangeeft is dat de leidinggevenden het overnachten in de hotels hebben toegestaan.

### 4.2. Getroffen maatregelen vliegreizen naar en van Italië

Uit het onderzoek van de werkgever bleek dat in kader van een ‘teambuilding’ naar [plaats in Italië] is gevlogen.

Hoewel de werkgever tot de conclusie kwam dat er geen concreet vermoeden van een misstand of een strafbaar feit bestond, zijn er wel maatregelen getroffen ten aanzien van de trainingsvluchten. De toenmalig leidinggevende van de vestiging is met de directeur van [naam organisatie] elke drie maanden om de tafel gaan zitten om ‘checks and balances’ in te bouwen. Er is daarbij onder meer gekeken naar de kosten van de vluchten. Daarnaast is de werkgever van werknemers meer inzicht gaan eisen in de trainingswaarde van gemaakte trainingsvluchten, vragen zoals “wat is de reden dat je naar die bepaalde locatie vliegt, wat leer je ervan, hoeveel trainingsuren heb je nodig en dergelijke”. Dit heeft geleid tot afspraken over het inzichtelijker maken op welke manier waar getraind wordt en voor welke doeleinden.

### 4.3. Overige getroffen maatregelen

In de voorgaande paragrafen is aangegeven welke maatregelen de werkgever heeft getroffen ten aanzien van de twee genoemde gebeurtenissen. Naast deze specifieke maatregelen heeft de werkgever ook meer algemene maatregelen getroffen.

#### *Controle*

Met betrekking tot de periode 1 januari 2008 tot 1 juli 2016 is in opdracht van de toenmalig leidinggevende van de betreffende vestiging een 100% controle uitgevoerd van declaraties van het woon-werkverkeer in relatie tot huisvesting van alle werknemers die op het moment dat deze controle plaatsvond op de betreffende vestiging van de werkgever werkzaam waren. Wanneer bij deze controle afwijkingen te zien waren dan werd met betreffende personen gesproken en werden waar nodig correcties uitgevoerd.

#### *Cultuurverandering*

Ook zijn er maatregelen genomen die gericht zijn op een verandering van de cultuur binnen de betreffende vestiging. Dit was volgens de toenmalig leidinggevende nodig omdat de pragmatiek het vaak won van de regelgeving. De toenmalig leidinggevende van de vestiging geeft hiervoor in een schriftelijke toelichting twee oorzaken: *“Enerzijds is een deel van de regelgeving niet intuïtief logisch opgesteld [...]. Daarnaast is de cultuur, het handelen van een deel van het personeel, niet met de tijd meegegaan. Dingen die ‘vroeger’ maatschappelijk geaccepteerd waren, of grijs werden genoemd, kunnen niet meer. Ik stelde vast dat er onvoldoende is stilgestaan bij wat er om ons heen geaccepteerd is en wat niet en wat dat betekent voor de heersende cultuur.”*

Hierop besloot de toenmalig leidinggevende van de vestiging van de werkgever alle activiteiten te richten op bewustwording (kennis van inhoud en vorm), experimenteren met anders handelen en uiteindelijk inslijten van het nieuwe gewenste gedrag. Onder deskundige externe begeleiding is een programma opgestart. In de schriftelijke toelichting van de toenmalig leidinggevende van de vestiging staat: *“We hebben mijn gehele periode als [functie] elke donderdag 4 uur als MT bij elkaar gezeten om over het programma te praten, de voortgang te monitoren en zelf over ons eigen gedrag en ons gedrag als leidinggevend gesproken.”* Doel van het programma was om *“op een positieve manier de cultuur mee te ontwikkelen, te bewaren wat goed is en te veranderen wat niet meer past bij de huidige tijd, daarnaast ook de discussie aangaan met de beleidsmakers over de uitvoerbaarheid van afgekondigd beleid.”* Het programma is door de opvolger van de toenmalig leidinggevende van de vestiging van de werkgever voortgezet onder een nieuwe naam. Dit programma loopt ten tijde van het onderzoek<sup>9</sup> nog steeds.

In het kader van het programma is in maart 2017 het [naam programma] ontwikkeld, gecommuniceerd en gestart. In het kader van dat programma zijn, deels in samenwerking met een externe partij, onder andere de volgende activiteiten uitgevoerd:

- sessies met afdelingen waarin gesproken werd over integriteit en hoe dit begrip zich vertaalt naar de werkvloer;
- dilemmatrainingen integriteit, met praktische en herkenbare situaties, waarbij de medewerkers leren herkennen wanneer er sprake is van een dilemma en tips en tools krijgen om daarmee om te gaan;
- het aanstellen van vier extra vertrouwenspersonen;

---

<sup>9</sup> Op 13 maart 2020 is door de werkgever bevestigd dat dit programma nog loopt.

- aandacht voor integriteit in leiderschapstrainingen;
- integriteit als verplicht gespreksonderwerp tijdens functioneringsgesprekken (inclusief het opstellen en verspreiden van een brochure hiervoor).

Ook zijn er, teneinde een cultuurverandering te bewerkstelligen, personele maatregelen getroffen. Zo zijn twee leidinggevenden uit hun functie gezet. Eén hield zich tijdens de fase waarin de cultuurverandering werd ingezet niet aan de regelgeving terwijl hij op dat moment juist het goede voorbeeld had moeten geven. Deze persoon heeft ook een ambtsbericht gekregen. De andere leidinggevende is uit zijn functie gezet omdat hij niet in staat was zijn eigen afdeling de beweging voorwaarts te laten maken. Er zijn twee nieuwe leidinggevenden aangenomen die de opdracht kregen de cultuur een positieve wending te geven.

#### 4.4. Beoordeling getroffen maatregelen

De afdeling Onderzoek is in het onderzoek nagegaan of en zo ja, welke maatregelen de werkgever heeft getroffen. Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de daadwerkelijke resultaten van de getroffen maatregelen. De afdeling Onderzoek heeft beoordeeld of de door de werkgever getroffen maatregelen in verhouding staan tot de in de voorgaande paragrafen geconstateerde misstand. Daarvoor is nagegaan of de werkgever na de melding van het vermoeden van de misstand voldoende maatregelen heeft getroffen om te trachten te voorkomen dat de geconstateerde schendingen van het wettelijke voorschrift zich nogmaals voor zullen doen.

##### *Analyse*

De werkgever heeft, ondanks dat in het rapport van de CvO werd geconcludeerd dat er geen sprake was van misstanden, maatregelen getroffen ten aanzien van de twee specifieke situaties waarvan de afdeling Onderzoek concludeert dat er sprake was van schending van een wettelijk voorschrift waarbij niet op een rechtmatige wijze is omgegaan met overheidsgeld.

De afdeling Onderzoek constateert dat betrokkenen wat betreft het declareren van niet gemaakte dienstreizen en het geven van toestemming hiervoor, door de werkgever zijn aangesproken op hun handelen en/of nalaten.

Ten aanzien van de vliegreizen naar en van Italië, is door de werkgever niet aangegeven dat individuele medewerkers zijn aangesproken op hun handelen en/of nalaten, maar zijn wel praktische maatregelen getroffen om te voorkomen dat deze situatie zich nogmaals voor zal doen, door afspraken te maken over het inzichtelijker maken op welke manier waar getraind wordt voor welke doeleinden.

Ook heeft de werkgever maatregelen getroffen om een cultuurverandering te bewerkstelligen, waarbij de nadruk ligt op integriteit en regelgeving (zoals in dilemmatrainingen). Hiermee kan voorkomen worden dat de genoemde situaties zich nogmaals zullen voordoen. Door de personele maatregelen geeft de werkgever daarnaast duidelijk aan dat overtreding van regelgeving niet wordt getolereerd. Omdat cultuurverandering een langdurig proces is, heeft de werkgever een goede stap gezet met de introductie van een langlopend cultuurprogramma.

##### *Conclusie*

De afdeling Onderzoek constateert dat de werkgever in de afgelopen jaren voldoende maatregelen heeft getroffen om te trachten te voorkomen dat de geconstateerde schendingen van een wettelijk voorschrift zich nogmaals voor zullen doen en is daarmee van oordeel dat de opvolging die de werkgever heeft gegeven in verhouding staat tot de geconstateerde misstand.

## 5. Onderzochte aspecten interne procedure

Verzoeker heeft enkele punten genoemd die betrekking hebben op de wijze waarop in de interne procedure met (de melding van) verzoeker is omgegaan. Door verzoeker is onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de handelingen van de werkgever specifiek tegen hem gericht zijn en daarmee het gevolg zijn van zijn interne melding. Wel zag de afdeling Onderzoek in de door verzoeker aangeleverde informatie voldoende aanleiding om, in het belang van een goede interne procedure bij de werkgever, een aantal punten mee te nemen in het onderhavige onderzoek.

Achtereenvolgens zijn dit:

- informatie over verzoeker in onderzoeksrapport;
- informeren van verzoeker; en
- inzage.

In de komende drie paragrafen volgt een overzicht van de relevante feiten en omstandigheden, een analyse en een conclusie ten aanzien van de drie onderwerpen die de afdeling Onderzoek in dit kader onderzocht.

### 5.1. Informatie over verzoeker in onderzoeksrapport van de CvO

#### 5.1.1. Relevante feiten en omstandigheden

In het onderzoeksrapport van de CvO staan, naast de bevindingen van de onderzoeken naar de gemelde misstanden, ook een aantal passages over verzoeker. Zo wordt in de schematische weergave van het procesverloop ingegaan op het proces van de melding door verzoeker en het interne proces dat ten opzichte van het handelen van verzoeker loopt en de daaraan verbonden rechtspositionele maatregelen die de werkgever heeft getroffen. In het geanonimiseerde onderzoeksrapport van de CvO is alleen de naam van verzoeker verwijderd uit deze passages.

De werkgever geeft aan dat het opnemen van deze informatie over verzoeker een zelfstandige afweging van de CvO is geweest.

#### 5.1.2. Analyse informatie verzoeker in onderzoeksrapport

##### *Toetsingskader*

[De hier van toepassing zijnde ambtenarenregelgeving] bepaalt dat diegenen die betrokken zijn bij de behandeling van een melding op behoorlijke en zorgvuldige wijze met de identiteit van de melder omgaan.

De Wet bescherming persoonsgegevens<sup>10</sup>, die ten tijde van het onderzoek van de CvO van toepassing was, bepaalt dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt als hiervoor een grondslag bestaat. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: de AVG), die nu van toepassing is, bepaalt hetzelfde. De Autoriteit Persoonsgegevens stelt: *“Elke keer als u persoonsgegevens verwerkt, is dat een inbreuk op de privacy van de mensen over wie het gaat. Daarom mag u alleen*

---

<sup>10</sup> De Wet bescherming persoonsgegevens was op dat moment van toepassing. Deze is per 25 mei 2018 vervallen, toen de AVG van kracht ging. Ook in de AVG is bepaald dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt als hiervoor een grondslag bestaat.

*persoonsgegevens verwerken als het echt niet anders kan. Dus: als u zonder deze gegevens uw doel niet kunt bereiken.”<sup>11</sup>*

### Analyse

De afdeling Onderzoek is van oordeel dat het proces naar het handelen van verzoeker geen onderdeel had mogen zijn van het onderzoeksrapport van de CvO naar de vermoedens van misstanden. Hiervoor zijn twee redenen.

Ten eerste maakte het handelen van verzoeker geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht. De CvO had de opdracht een onderzoek uit te voeren en daarbij de gemelde vermoedens van misstanden te concretiseren, alsmede om per gemeld vermoeden te adviseren of aangifte dan wel nader onderzoek moest volgen. De werkgever geeft aan dat het opnemen van de informatie over verzoeker een zelfstandige afweging van de CvO was. De afdeling Onderzoek is van oordeel dat, omdat de werkgever de opdrachtgever van het onderzoek was, deze aan de CvO had moeten aangeven dat de aanloop naar de melding en het interne proces dat ten opzichte van het handelen van verzoeker loopt en de daaraan verbonden rechtspositionele maatregelen die de werkgever heeft getroffen geen onderdeel uitmaakte van het onderzoek.

Ten tweede ziet de afdeling Onderzoek ook niet in waarom het noodzakelijk zou kunnen zijn om deze informatie aan de CvO te verstrekken en op te (laten) nemen in het onderzoeksrapport naar de gemelde vermoedens van misstanden. De informatie over het handelen van verzoeker en de daaraan verbonden rechtspositionele maatregelen staat los van het onderzoek naar de vermoedens van misstanden; het doen en laten van verzoeker is niet relevant voor de bevindingen in het onderzoek naar de vermoedens van misstanden.

De werkgever is op onzorgvuldige wijze met de identiteit van verzoeker omgegaan door deze persoonlijke informatie van verzoeker te delen met de CvO en het toe te staan dat de CvO deze informatie opnam in het onderzoeksrapport. De werkgever maakt hiermee een onnodige inbreuk op de privacy van verzoeker.

Het vervolgens openbaar maken van het geanonimiseerde onderzoeksrapport vergroot de bovengenoemde inbreuk op de privacy van verzoeker. Hoewel de werkgever de naam van verzoeker uit het onderzoeksrapport heeft verwijderd, zijn het proces en de overige gedetailleerde informatie over het handelen van verzoeker en de daaraan verbonden rechtspositionele maatregelen niet verwijderd. Veel personen uit de directe omgeving van verzoeker (zoals collega's en vrienden) weten over wie de betreffende informatie in het rapport van de CvO gaat. De identiteit van verzoeker is bij deze groep lezers van het rapport dus bekend, wat betekent dat zeer gevoelige informatie over verzoeker door de werkgever (aan deze personen) openbaar is gemaakt. De werkgever is door deze werkwijze onzorgvuldig met de identiteit van verzoeker omgegaan.

### Conclusie

De afdeling Onderzoek concludeert dat de werkgever niet zorgvuldig is omgegaan met de identiteit van verzoeker en daarmee een onnodige inbreuk op de privacy van verzoeker heeft gemaakt door gedetailleerde informatie over het handelen van verzoeker aan de CvO te verstrekken, deze informatie

---

<sup>11</sup><https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/algemene-informatie-avg/mag-u-persoonsgegevens-verwerken>.



niet te (laten) verwijderen uit het onderzoeksrapport van de CvO en door het (geanonimiseerde) onderzoeksrapport vervolgens openbaar te maken.

## 5.2. Het Informeren van verzoeker

### 5.2.1. Relevante feiten en omstandigheden

Bij brief van 18 oktober 2016 werd de Tweede Kamer door de verantwoordelijk minister geïnformeerd over oplevering van het onderzoeksrapport en de hoofdconclusies van het onderzoek van de CvO.

Verzoeker is op 18 oktober 2016 geïnformeerd over de afronding van het onderzoek. De werkgever stelde verzoeker op 4 november 2016 met een brief op de hoogte van de bevindingen van de CvO, het oordeel van de werkgever en de eventuele consequenties die daaraan werden verbonden.

De werkgever geeft aan dat de Tweede Kamer eerder is geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek dan verzoeker omdat de opdrachtgever van het onderzoek de werkgever was en niet verzoeker, en omdat het onderzoek niet gericht is op de handelwijze van verzoeker.

In de brief van 4 november 2016 aan verzoeker onderschrijft de werkgever de zienswijze van de CvO ten aanzien van het vermoeden van de vliegreis naar en van Italië (geen concreet vermoeden van een misstand of een strafbaar feit, wel ruimte gegeven aan een uitleg die schadelijk kon zijn voor de werkgever) en werd aanscherping van het proces rond trainingsvluchten aangekondigd.

Ten aanzien van het vermoeden van de declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties gaf de werkgever in de brief aan zich nog op een oordeel en eventuele consequenties te beraden en deed de werkgever de toezegging dat verzoeker hierover nader zou worden geïnformeerd.

De werkgever stelde vervolgens nader onderzoek in naar de declaraties voor dienstreizen van en naar [plaats A]. Dit resulteerde op 9 januari 2017 in de nota "afwikkeling dienstreisdeclaraties [plaats A]". De werkgever informeerde verzoeker hierover niet actief. Na een WOB-verzoek<sup>12</sup> van de gemachtigde van verzoeker van 19 oktober 2017, ontving verzoeker per brief van 19 februari 2018 genoemde nota.

### 5.2.2. Analyse informeren van verzoeker

#### *Toetsingskader*

[De hier van toepassing zijnde ambtenarenregelgeving] bepaalt dat het bevoegd gezag de melder van een misstand of de vertrouwenspersoon binnen 12 weken na een melding schriftelijk en gemotiveerd in kennis stelt van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.

In de [interne regelgeving werkgever] staat in paragraaf 2.3 ten aanzien van de termijn waarbinnen het onderzoek dient te worden afgerond: *"Deze termijn bedraagt in beginsel ten hoogste 8 weken, doch kan door de [functie] worden verlengd. Degene(n) op wiens/wier handelen of nalaten het onderzoek zich richt en zij die een voorval hebben gemeld, worden omtrent de verlenging geïnformeerd. [...]"*

#### *Analyse*

De werkgever stelde verzoeker 16 weken na de melding op de hoogte van de uitkomsten van het onderzoek. Verzoeker, die een melding van een vermoeden van een misstand indiende bij de

---

<sup>12</sup> Een verzoek om openbaarmaking van overheidsinformatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

werkgever, is dus niet, zoals voorgeschreven in regelgeving van de werkgever, binnen 12 weken na de melding schriftelijk en gemotiveerd in kennis gesteld van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die eraan worden verbonden. Gezien de complexiteit en omvang van het onderzoek acht de afdeling Onderzoek het aannemelijk dat de uitvoering van dit onderzoek meer tijd in beslag nam en kon deze kennisgeving dan ook later plaatsvinden. De werkgever had verzoeker daarvan echter wel tussentijds op de hoogte moeten stellen, hetgeen niet is gebeurd.

De afdeling Onderzoek constateert dat de werkgever vervolgens op 18 oktober 2016 de Tweede Kamer op de hoogte stelde van de bevindingen van het onderzoek terwijl verzoeker hiervan later, namelijk op 4 november 2016, op de hoogte is gesteld.

Nu verzoeker volgens regelgeving van de werkgever binnen 12 weken op de hoogte had moeten worden gesteld, en deze termijn was overschreden, ligt het in de rede dat, zodra de bevindingen, het oordeel daarover en de eventuele consequenties bekend waren, deze zo snel mogelijk aan de melder van de vermoedens van misstanden zouden zijn gecommuniceerd. De afdeling Onderzoek is van oordeel dat de werkgever verzoeker dan ook eerder dan (of gelijktijdig aan) de Tweede Kamer op de hoogte had moeten stellen van de bevindingen.

De werkgever noemt twee argumenten waarom de Tweede Kamer eerder is geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek dan verzoeker; het onderzoek was volgens de werkgever niet gericht op de handelwijze van verzoeker en de opdrachtgever van het onderzoek was niet verzoeker, maar de werkgever.

Nog afgezien van het feit dat het onderzoek ten dele wel gericht was op het handelen van verzoeker, wat, zoals in een eerdere paragraaf gesteld, geen onderdeel had mogen uitmaken van het onderzoek, is het de afdeling Onderzoek niet duidelijk waarom deze beide argumenten ertoe leiden dat de Tweede Kamer eerder op de hoogte moet worden gesteld van de bevindingen van een onderzoek naar de vermoedens van misstanden dan verzoeker, die deze vermoedens heeft gemeld bij de werkgever.

De werkgever zegde verzoeker in de brief van de werkgever van 4 november 2016 schriftelijk toe dat hij op de hoogte zou worden gesteld van de uitkomsten van een nader onderzoek naar de declaraties voor dienstreizen van en naar [plaats A] dat zou worden uitgevoerd naar aanleiding van het onderzoek door de CvO.

De afdeling Onderzoek constateert dat dit niet is gebeurd. Naast het feit dat de werkgever dit verzoeker schriftelijk had toegezegd, maakte het nadere onderzoek ook deel uit van het onderzoek naar de door verzoeker gemelde vermoedens van misstanden, waardoor het in de rede lag dat verzoeker ook hiervan op de hoogte zou worden gesteld.

### *Conclusie*

De afdeling Onderzoek concludeert dat de werkgever verzoeker niet tijdig en volledig heeft geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die eraan worden verbonden.

## 5.3. Inzage verzoeker

### 5.3.1. Relevante feiten en omstandigheden

Op [datum] 2016 vond een wetgevingsoverleg plaats waarin de verantwoordelijk minister aangaf dat het rapport van de CvO geanonimiseerd openbaar zou worden gemaakt. Bij brief van 29 november

2016 werd het geanonimiseerde onderzoeksrapport toegestuurd aan de Tweede Kamer. Verzoeker is op 29 november 2016 in het bezit gesteld van het geanonimiseerde rapport van de CvO.

Verzoeker heeft niet de mogelijkheid gehad om te reageren op de inhoud van het (concept)rapport.

De werkgever stelt dat verzoeker geen inzage is gegeven in het onderzoeks dossier en/of onderzoeksrapport omdat de opdrachtgever van het onderzoek niet verzoeker was, maar de werkgever. Het onderzoek was volgens de werkgever ook niet gericht op de handelwijze van verzoeker, waardoor het niet voor de hand lag om verzoeker inzicht te geven in het rapport alvorens dit was vastgesteld.

### 5.3.2. Analyse inzage verzoeker

#### *Toetsingskader*

In de [interne regelgeving van de werkgever] staat in paragraaf 3.2 *“Degene op wie het onderzoek zich richt kan de aan het onderzoek ten grondslag liggende schriftelijke stukken inzien, tenzij het dienstbelang of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene zich daartegen naar het oordeel van de onderzoekers verzet. Desgevraagd wordt een afschrift van de ter inzage gegeven stukken verstrekt.”*

#### *Analyse*

De werkgever stelt geen inzage aan verzoeker te hebben gegeven omdat verzoeker niet de opdrachtgever van het onderzoek was en omdat het onderzoek zich niet richtte op de handelwijze van verzoeker. Hierdoor lag het volgens de werkgever niet voor hand om verzoeker inzicht te geven in het rapport alvorens dit was vastgesteld.

De CvO stelt in het onderzoeksrapport: *“Omdat dit onderzoek een concretiseringslag betrof van gemelde vermeende misstanden en geen op personen gericht onderzoek, is de rol van personen “op wiens/wier handelen of nalaten het onderzoek zich richt” - zoals bedoeld in [interne regelgeving werkgever] - niet van toepassing. Degenen die in algemene zin bij naam zijn genoemd door melder als personen die betrokken zouden zijn geweest, zijn aangemerkt als getuige.”*

Het onderzoek naar de vermoedens van misstanden richtte zich weliswaar formeel niet op het handelen van verzoeker, maar het onderzoeksrapport bevatte, zoals aangegeven in paragraaf 5.1, gedetailleerde informatie over het proces van de melding door verzoeker en het interne proces dat ten opzichte van het handelen van verzoeker loopt en de daaraan verbonden rechtspositionele maatregelen die de werkgever heeft getroffen. Zoals blijkt uit paragraaf 5.1.2 mocht dit onderdeel niet in het onderzoeksrapport staan. Nu de CvO wel gedetailleerde informatie over verzoeker opnam in het rapport, was inzage, zoals dat in de interne regelgeving van de werkgever is voorgeschreven, op zijn plaats geweest.

#### *Conclusie*

Voor (feitelijke) wederhoor zou het op zijn plaats zijn geweest dat de werkgever verzoeker inzage had gegeven in die onderdelen van het conceptrapport waarin gedetailleerde informatie over hem was opgenomen en de daaraan ten grondslag liggende stukken.

## 6. Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat zowel bij het indienen van reisdeclaraties om hotelkosten te betalen als bij het maken van vluchten naar en van Italië in het kader van ‘teambuilding’ een wettelijk voorschrift is geschonden en daarbij niet op een rechtmatige wijze is omgegaan met overheidsgeld. De declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties zijn met medeweten en toestemming van de leiding niet naar waarheid ingevuld, waardoor werknemers onrechtmatig een financiële vergoeding hebben gekregen. Bij de vliegreizen naar en van Italië voor ‘teambuilding’ is met medeweten, instemming en deelname van leidinggevenden onrechtmatig gebruik gemaakt van de luchtvaartuigen van de werkgever.

In beide gevallen was de leiding op de hoogte en heeft daar op dat moment niet tegen opgetreden. De financiële gevolgen van de handelingen kwamen ten laste van de werkgever en daarmee ten laste van de overheid.

### 6.1. Was er sprake van een misstand?

De afdeling Onderzoek constateert dat bij de onderzochte publieke organisatie in bovenstaande twee situaties een wettelijk voorschrift is geschonden en daarbij niet op een rechtmatige wijze met overheidsgeld is omgegaan. Omdat de twee situaties, in samenhang bekeken, wijzen op een bedrijfscultuur waarin dit werd getolereerd, terwijl van een overheidsorganisatie verwacht mag worden dat integer wordt omgegaan met overheidsgeld, was het maatschappelijk belang in het geding en was derhalve sprake van een misstand zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders.

### 6.2. Heeft de werkgever voldoende opvolging gegeven aan de melding?

Na de melding van verzoeker is direct een intern onderzoek (door de CvO) gestart naar de door hem gemelde vermoedens van misstanden. De CvO concludeerde dat er geen sprake was van misstanden. Ondanks deze conclusie heeft de werkgever, zo blijkt uit het onderzoek, verschillende maatregelen getroffen.

De afdeling Onderzoek constateert dat de werkgever in de afgelopen jaren voldoende maatregelen heeft getroffen om te trachten te voorkomen dat de geconstateerde schendingen van het wettelijke voorschrift zich nogmaals voor zullen doen en is van oordeel dat de opvolging die de werkgever heeft gegeven in verhouding staat tot de geconstateerde misstanden.

### 6.3. Conclusies ten aanzien van de interne procedure

De afdeling Onderzoek nam bij het onderzoek naar de gemelde vermoedens van misstanden ook enkele door verzoeker gemelde punten mee die zien op de (interne) procedure van de werkgever. Ten aanzien van deze punten concludeert de afdeling Onderzoek het volgende.

#### *Conclusie informatie over verzoeker in onderzoeksrapport van de CvO*

De afdeling Onderzoek concludeert dat de werkgever niet zorgvuldig is omgegaan met de identiteit van verzoeker en daarmee een onnodige inbreuk op de privacy van verzoeker heeft gemaakt door gedetailleerde informatie over het handelen van verzoeker aan de CvO te verstrekken, deze informatie niet te (laten) verwijderen uit het onderzoeksrapport van de CvO en door het (geanonimiseerde) onderzoeksrapport vervolgens openbaar te maken.

#### *Conclusie informeren van verzoeker*

De afdeling Onderzoek concludeert dat de werkgever verzoeker niet tijdig en volledig heeft geïnformeerd over de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die eraan worden verbonden.

#### *Conclusie inzage*

Voor (feitelijke) wederhoor zou het op zijn plaats zijn geweest dat de werkgever verzoeker inzage had gegeven in die onderdelen van het conceptrapport waarin gedetailleerde informatie over hem was opgenomen en de daaraan ten grondslag liggende stukken.

Hoewel de werkgever in de bovengenoemde situaties wel de juiste regelgeving voor handen had, is de uitwerking in de praktijk niet op de juiste wijze door de werkgever toegepast.

Als een werkgever niet op de juiste wijze omgaat met de rechten van een persoon die een misstand meldt, schaadt dit het vertrouwen van de melder en kan dit er tevens toe leiden dat het vertrouwen van toekomstige melders wordt geschaad, waardoor zij minder geneigd zijn een melding te doen. Dit acht het Huis voor Klokkenluiders onwenselijk.

De werkgever dient bij toekomstige interne meldingen van vermoedens van misstanden zorgvuldiger om te gaan met de rechten van melders en erop toe te zien dat de geldende regelgeving bij elke stap op de juiste wijze wordt toegepast.

## Bijlage A. Samenvatting reactie op commentaren verzoeker en werkgever

Conform artikel 17 van de Wet HvK hebben de verzoeker en de werkgever van verzoeker desgevraagd schriftelijk commentaar geleverd op het concept van dit rapport.

Het commentaar van verzoeker en werkgever was beperkt. Het commentaar van de werkgever zag uitsluitend op voorstellen tot tekstuele wijzigingen en enige verduidelijking op sommige plaatsen in de tekst van het eindrapport. Het commentaar van verzoeker bestond grotendeels eveneens uit voorstellen voor tekstuele wijzigingen. De afdeling Onderzoek heeft waar nodig de door de werkgever en verzoeker voorgestelde tekstuele wijzigingen en aanvullende verduidelijking in de tekst van het eindrapport aangebracht.

Het meer inhoudelijke commentaar van verzoeker gaf geen aanleiding tot aanpassing. De redenen daarvoor zijn hieronder beschreven.

Verzoeker heeft verzocht om in het eindrapport te vermelden dat hij voorafgaand aan zijn officiële melding van 4 juli 2016 al diverse pogingen heeft gedaan om zijn vermoedens van misstanden in een gesprek met zijn werkgever kenbaar te maken. Hij verwijst daarvoor naar correspondentie tussen zijn gemachtigde en de werkgever, die loopt van 29 februari 2016 tot eind juni 2016. Uit deze correspondentie blijkt echter dat het verzoek om een persoonlijk gesprek plaatsvond in het kader van een onderzoek dat ten aanzien van het handelen van verzoeker liep. Het traject van het onderzoek naar het individueel handelen van verzoeker diende volgens de werkgever gescheiden te blijven van een eventueel meldtraject. De formele melding is op 4 juli 2016 bij de werkgever gedaan en vormt het uitgangspunt voor het onderhavige onderzoek van de afdeling Onderzoek. De voorgestelde toevoeging blijft dus achterwege.

Verzoeker heeft tevens verzocht om enkele aanvullingen op de tekst in het eindrapport met betrekking tot artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht, welk artikel handelt over valsheid in geschrift. In het eindrapport is dit artikel aangehaald in het kader van de declaraties voor dienstreizen van en naar cursuslocaties.

Zoals ook is aangegeven in het voorwoord van dit rapport stelt de afdeling Onderzoek geen vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit vast. De afdeling Onderzoek heeft niet onderzocht of er daadwerkelijk in strijd met artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht is gehandeld. De afdeling Onderzoek heeft zich bij haar oordeel dat er een wettelijk voorschrift is geschonden dan ook uitsluitend gebaseerd op het niet naleven van de interne regelgeving door werknemers, die daarmee een wettelijk voorschrift hebben geschonden door zich niet als goed werknemer te gedragen. Voor aanpassingen in de tekst op dit punt bestaat dan ook geen aanleiding.

## Colofon

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkenluiders.

### Contactgegevens

Bezoekadres: Maliebaan 72, 3581 CV Utrecht  
Postadres: Postbus 10088, 3505 AB Utrecht  
Telefoon: 088-13 31 000  
E-mail: [info@huisvoorklokkenluiders.nl](mailto:info@huisvoorklokkenluiders.nl).

