



HUIS VOOR  
KLOKKENLUIDERS

## ONDERZOEKSRAPPORT

# Financieel medewerker vier keer benadeeld na melding misstand met maatschappelijk belang

21 september 2023

# Financieel medewerker vier keer benadeeld na melding misstand met maatschappelijk belang

# SAMENVATTING

## 1. WAAR GAAT DIT RAPPORT OVER?

Dit rapport gaat over twee type onderzoeken die het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) heeft gedaan naar aanleiding van de melding over de administratieve organisatie en interne controle van een uitvoeringsorganisatie. De publieke financiële verantwoording van die uitvoeringsorganisatie over de boekjaren 2015 en 2016 bevatte tekortkomingen. Dit onderdeel van het onderzoek wordt aangeduid als misstandonderzoek. Het rapport gaat ook in op de wijze waarop beide betrokken werkgevers zijn omgegaan met de werkneemster, nadat zij haar melding betreffende haar vermoeden over de onjuiste verantwoording bij de werkgever(s) kenbaar had gemaakt en gemeld. De werkgevers waren de gemeente, als (aanvankelijk) formele werkgever en de uitvoeringsorganisatie als materiële (en later ook formele) werkgever. Dit onderdeel wordt aangeduid als het bejegeningsonderzoek.

De werkneemster wordt in dit rapport 'verzoekster' genoemd, omdat zij het Huis verzocht heeft onderzoek te doen naar het vermoeden van een misstand en haar bejegening door de beide werkgevers.

De hoofdvraag in het misstandonderzoek spitst zich toe op de vraag of er sprake is (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk)<sup>1</sup>, bij de uitvoeringsorganisatie. Een misstand die voortkomt uit het onvoldoende zorgdragen voor de juistheid van de (financiële) informatie in de begroting, rapportages en jaarrekeningen van 2015 en 2016 aan de betrokken Gemeenteraden. Het bejegeningsonderzoek is gericht op de beantwoording van de hoofdvraag of verzoekster door de melding van de vermoede misstand is benadeeld door haar (voormalige) werkgever(s).

## 2. HET VERHAAL

### Inleiding/ context

Verzoekster werkte vanaf 1 januari 2016 als senior medewerker financiën en control bij een uitvoeringsorganisatie – een intergemeentelijk samenwerkingsverband van drie gemeenten [A], [B] en [C]. De uitvoeringsorganisatie stelde jaarlijks een begroting, een jaarverslag en een jaarrekening op van dit samenwerkingsverband. Vóór 2017 was verzoekster formeel in dienst bij gemeente [C]. Per 1 januari 2017 trad verzoekster in dienst van de uitvoeringsorganisatie toen deze verzelfstandigde. Een belangrijke taak van verzoekster was de advisering over de inrichting van de Administratieve Organisatie/Interne Controle (hierna: AO/IC), waaraan zij samen met collega's uitvoering zou geven.

In haar functie deed verzoekster kennis op over de uitvoeringsorganisatie waar zij werkte. Zij signaleerde op basis van haar expertise op het vlak van financiën en control en eerdere ervaring binnen andere gemeenten een aantal tekortkomingen op het gebied van de AO/IC. Zij legde deze vast in een verbetermemo dat zij binnen een maand nadat zij in dienst trad, deelde met de directeur van de uitvoeringsorganisatie (hierna: de

---

<sup>1</sup> Op 18 februari 2023 is de Wet bescherming klokkenluiders in werking getreden en vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders. Ten aanzien van de verzoeken om onderzoek die voor 18 februari 2023 zijn ingediend, is de Wet Huis voor klokkenluiders nog van toepassing.

directeur). In de periode die volgde vonden verschillende overleggen plaats tussen verzoekster en de directeur. Een reactie op de door verzoekster gesignaleerde tekortkomingen bleef echter uit. Omdat verzoekster bij haar directeur geen gehoor kreeg, richtte zij zich tot haar formele werkgever en lijnverantwoordelijke binnen gemeente [C]. Deze verwees verzoekster echter terug naar de directeur.

Verzoekster verzocht vervolgens per e-mail aan de directeur en het managementteam (hierna: MT) van de uitvoeringsorganisatie om een aantal onderwerpen toe te voegen aan de agenda van de eerstvolgende MT-vergadering. Deze onderwerpen spitsten zich toe op tekortkomingen van de AO/IC van het samenwerkingsverband en de financiële risico's die daarmee samenhangen voor de drie deelnemende gemeenten.

### **Het vermoeden van een misstand en de melding daarvan**

Op 3 juni 2016, de dag van de MT-vergadering, deed verzoekster een melding die het Huis beschouwt als melding in de zin van de Wet Hvk. Zij volgde hierbij de interne procedure uit de toen geldende Regeling klokkenluiders gemeente [C] uit 2002, die ook voor de uitvoeringsorganisatie gold. In lijn met deze regeling stelde verzoekster de directeur en het MT van de uitvoeringsorganisatie via een memo op de hoogte van haar bevindingen over de gesignaleerde tekortkomingen.

De vermoede misstand betrof tekortkomingen die betrekking hadden op de inrichting van de AO/IC, de (beperkende) rol van de directeur hierbij en het verhoogde risico dat verzoekster daarmee voor de uitvoeringsorganisatie en de deelnemende gemeenten voorzag. Verzoekster onderbouwde later haar melding met aanvullende informatie. Zij was van oordeel dat verschillende wettelijke voorschriften rondom de gemeentefinanciën werden geschonden.

### **Wat gebeurde er na de melding?**

De melding van 3 juni 2016 werd op 6 juni 2016 besproken met het bestuur van de uitvoeringsorganisatie. Het bestuur stelde naar aanleiding van de melding een onderzoek in. Verzoekster accepteerde om gedurende de looptijd van dat onderzoek met bijzonder verlof te gaan, omdat anders verdergaande arbeidsrechtelijke maatregelen zouden volgen.

#### *Formulering onderzoeksdoel wijkt af*

Accountantsfirma [E] bracht in januari 2017 een onderzoeksrapport uit. De formulering van het onderzoeksdoel in het rapport van 16 januari 2017 wijkt af van de oorspronkelijke opdracht. In de oorspronkelijke opdracht was tevens opgenomen dat het onderzoek zich zou richten op de door verzoekster 'geuite beschuldigingen'. Verzoekster werd eerder, in oktober 2016, in staat gesteld om een reactie te geven op het conceptrapport. Zij signaleerde dat over de jaarrekening van 2015 een onjuiste boekhoudkundige verantwoording was gegeven. Er volgde echter geen nieuw of aanvullend boekenonderzoek door het bestuur om deze signalen te (laten) onderzoeken.

#### *Ontslag door verstoorde arbeidsrelatie*

Begin januari 2017 besprak het bestuur de bevindingen van het onderzoek van accountantsfirma [E] en de positie van verzoekster. Het bestuur stelde op basis van het uitgevoerde onderzoek vast dat er geen ernstige tekortkomingen in de uitvoeringsorganisatie gebleken waren. Op 29 maart 2017 volgde ontslag van verzoekster vanwege een verstoorde arbeidsrelatie. De betrokken wethouder van gemeente [C] informeerde in de periode hierna de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie en de gemeenteraden van gemeenten [A], [B] en [C] over het ontslag van verzoekster. Hierbij

communiceerde hij dat volgens het bestuur van de uitvoeringsorganisatie een onherstelbare vertrouwensbreuk was ontstaan tussen verzoekster en de directeur.

#### *Raadswerkgroep ingesteld*

In september 2017 benaderde verzoekster leden van de auditcommissie van gemeente [C] om haar zienswijze op de door haar gesignaleerde tekortkomingen te delen. De gemeenteraad van gemeente [C] stelde op basis hiervan een raadswerkgroep in die elementen uit de melding van verzoekster onderzocht. Het betrof een onderzoek naar de verdeling van kosten tussen de betrokken gemeenten en de verantwoording van kosten van een IT-diagnosetool, de inhuur van externen en automatisering.

Het rapport van de raadswerkgroep ondersteunde verschillende signalen die verzoekster had ingebracht. Deze uitkomsten van het onderzoek van de raadswerkgroep stonden haaks op hetgeen de wethouder van gemeente [C] eerder over deze kwestie naar buiten had gebracht. De wethouder van gemeente [C] trad af na oplevering van het rapport in januari 2018. Naar aanleiding van het rapport van de raadswerkgroep werd door een extern bureau ook een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie. Hierin kwam naar voren dat er sprake was van een gemankeerde cultuur.

#### *Ontslagbesluit vernietigd*

In 2019 vernietigde de rechtbank – alsook later de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) in 2021 – het besluit van de uitvoeringsorganisatie tot ontslag op grond van verstoorde arbeidsrelatie. De rechtbank verwees daarbij mede naar het rapport van de raadswerkgroep en het rapport van 15 juni 2018 over de cultuur binnen de uitvoeringsorganisatie. De rechtbank riep de uitvoeringsorganisatie en verzoekster op om invulling te geven aan de nieuwe situatie waarbij de dienstbetrekking van verzoekster bij de uitvoeringsorganisatie in stand was gebleven.

Verzoekster volgt inmiddels een re-integratietraject om weer volledig in het werkproces te kunnen terugkeren.

### **3. HET ONDERZOEK DOOR HET HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS**

#### **Verzoek**

Verzoekster verzocht in september 2017 het Huis onderzoek in te stellen naar het vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang alsook naar de wijze waarop de werkgevers, gemeente [C] en de uitvoeringsorganisatie, haar behandelden als gevolg van haar melding (een 'bejegeningsonderzoek'). Verzoekster stelde dat de door haar vermoede misstand niet boven tafel was gekomen, omdat accountantsfirma [E] geen boekenonderzoek had uitgevoerd, en dat de vermoede misstand voortduurde en niet werd aangepakt. Verder stelde verzoekster te zijn benadeeld vanwege haar melding.

#### **Feiten en constatering**

##### ***Misstand met maatschappelijk belang***

Het Huis heeft onderzoek gedaan naar het door verzoekster gemelde vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang. Het betrof een misstand die voortkomt uit het onvoldoende zorgdragen voor de juistheid van de (financiële) informatie in de begroting, rapportages en jaarrekeningen van 2015 en 2016 aan de betrokken Gemeenteraden.

Het Huis heeft voor dit onderzoek hoofdzakelijk geput uit het rapport van de raadswerkgroep van januari 2018. In dit onderzoek van de raadswerkgroep is, in tegenstelling tot het onderzoek van accountantsfirma [E] dat naar aanleiding van de melding van verzoekster werd ingesteld, wel aanvullend boekenonderzoek uitgevoerd. Op basis hiervan constateert het Huis dat de uitvoeringsorganisatie geen volledig juist (financieel) beeld heeft gegeven in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 over de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur van externen. Deze kosten zijn in de betreffende jaarrekeningen toegelicht en gemeld bij de post optimaliseringskosten, maar geboekt op het Participatiebudget van gemeente [C]. Daarnaast onderschrijft het Huis de juistheid van de conclusie van de raadswerkgroep dat gemeente [C] in 2015 en 2016 in totaal € 251.693,- te veel heeft bijgedragen aan de uitvoeringsorganisatie ten gunste van gemeenten [A] en [B] en dat de gemeenteraden van de drie gemeenten daarover geen juist financieel beeld hebben ontvangen.

### ***Benadeling na melding***

Het Huis heeft een bejegeningsonderzoek uitgevoerd, gericht op de vraag of verzoekster door de melding van de vermoede misstand is benadeeld door haar (voormalige) werkgever(s).

### *Melding in de zin van de Wet Hvk*

Verzoekster stelde op 3 juni 2016 het management/ de directeur in kennis van de door haar vermoede tekortkomingen op het gebied van de AO/IC. Het Huis beschouwt dat als melding in de zin van de Wet Hvk. Deze melding betreft een vermoeden van een misstand dat is gebaseerd op redelijke gronden die voortvloeien uit de kennis en ervaring die verzoekster had. Deze melding is in de loop der tijd aangevuld op basis van aanvullende informatie uit de geautomatiseerde administratie van de uitvoeringsorganisatie. Hoewel verzoekster de melding van 3 juni 2016 op dat moment niet benoemde als klokkenluidersmelding kwalificeert het Huis deze melding wel als zodanig. Daarbij is in aanmerking genomen dat verzoekster feitelijk de interne meldprocedure (Regeling klokkenluiders gemeente [C] uit 2002) volgde. Daarnaast stelde de directeur het bestuur van de uitvoeringsorganisatie op de hoogte van de melding en stelde het bestuur een onderzoek in naar aanleiding van de melding.

### *Uitvoeringsorganisatie paste regels interne meldprocedure niet toe*

Hoewel de uitvoeringsorganisatie wel actie ondernam, constateert het Huis dat regels uit de interne meldprocedure niet zijn toegepast. Volgens die meldprocedure zou verzoekster een ontvangstbevestiging van haar gemelde vermoeden van een misstand moeten ontvangen en zou de uitvoeringsorganisatie binnen zes weken een standpunt aangaande de melding moeten vormen en delen met verzoekster. Dit is niet gebeurd. Ook is gebleken dat het ingestelde onderzoek ontoereikend was om het door verzoekster gemelde vermoeden van een misstand te onderzoeken. Het Huis stelt namelijk vast dat de oorspronkelijke onderzoeksopzet is aangepast en er geen aanvullend boekenonderzoek is gedaan, waardoor er geen recht is gedaan aan de melding van verzoekster.

### *Bijzonder verlof en ontslag*

Het Huis constateert ook dat verzoekster het bijzonder verlof tijdens de looptijd van het onderzoek van accountantsfirma [E] heeft geaccepteerd omdat anders verdergaande arbeidsrechtelijke maatregelen zouden volgen.

Verzoekster is op 29 maart 2017 ontslagen door de uitvoeringsorganisatie vanwege een verstoorde arbeidsrelatie. Volgens het bestuur was er sprake van een onherstelbare vertrouwensbreuk tussen de directeur en verzoekster en was de verhouding met de collega's met wie verzoekster nauw moest samenwerken 'in serieuze mate' verstoord.

Daarnaast beriep het bestuur zich op het onderzoek van accountantsfirma [E] waaruit zou blijken dat er geen sprake was van ernstige tekortkomingen in de uitvoeringsorganisatie. Het ontslag heeft echter geen stand gehouden bij de rechtbank en de CRvB.

#### *Verkeerd gecommuniceerd over redenen van ontslag*

Het Huis constateert tot slot dat er op verschillende momenten gecommuniceerd is over het ontslag van verzoekster door de wethouder van gemeente [C] richting de gemeenteraden van gemeenten [A], [B] en [C] en medewerkers van de uitvoeringsorganisatie. Hierbij is volgens het Huis een verkeerde voorstelling van zaken gegeven over de gronden waarop verzoekster is ontslagen.

## 4. DE CONCLUSIE

### **Misstand met een maatschappelijk belang**

De uitvoeringsorganisatie heeft in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 van de uitvoeringsorganisatie een onjuist financieel beeld gegeven aan de gemeenteraden van [A], [B] en [C]. Daarnaast heeft gemeente [C] te veel betaald ten gunste van gemeenten [A] en [B]. Daardoor zijn er verschillende wettelijke voorschriften omtrent gemeentefinanciën niet nageleefd. Het betreft de artikelen 24, 34a, 34b en 35 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikelen 189 en 198 van de Gemeentewet en artikel 3 van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Deze handelwijze kwalificeert het Huis als een schending van verschillende wettelijke voorschriften. Volgens het Huis mag van publieke organisaties worden verwacht dat er in lijn met wet- en regelgeving wordt gehandeld. Als dit niet gebeurt, heeft dit gevolgen voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Daarnaast is van belang dat de overheid een open houding heeft en aanspreekbaar is op eventuele fouten. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat met belastinggeld op correcte en zorgvuldige wijze wordt omgegaan. Hierdoor oordeelt het Huis dat het maatschappelijk belang in het geding was, en er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk.

### **Benadeling na melding**

Verzoekster heeft op 3 juni 2016 een melding gedaan die het Huis beschouwt als melding in de zin van de Wet Hvk. Deze melding betreft een vermoeden van een misstand dat is gebaseerd op redelijke gronden. Het Huis concludeert dat verzoekster naar aanleiding van deze melding op vier verschillende momenten is benadeeld:

- Verzoekster is benadeeld door het niet juist toepassen van regels uit de meldprocedure. Verzoekster is aldus niet behandeld als een melder met alle waarborgen en bescherming die daarbij horen. Het onderzoek dat werd ingesteld naar aanleiding van de melding was ontoereikend om recht te doen aan het door verzoekster gesignaleerde vermoeden van een misstand. Omdat de melding van verzoekster ten grondslag lag aan het onderzoek van accountantsfirma [E] is er sprake van een causale relatie.
- Verzoekster is benadeeld door het bijzonder verlov dat haar werd gegeven gedurende de looptijd van het onderzoek van accountantsfirma [E] dat werd ingesteld naar aanleiding van haar melding. Verzoekster werd feitelijk buiten de organisatie geplaatst. Ook werd de duur van het bijzonder verlov gekoppeld aan het uit te voeren onderzoek dat was ingegeven door de melding van verzoekster. Daarmee stelt het Huis een causaal verband vast tussen de melding en het bijzonder verlov.
- Verzoekster is benadeeld door het ontslag op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen dat volgde omdat verzoekster zich niet kon vinden in (de

gronden van) het gegeven ontslag. Het ontslag hield geen stand bij de rechtbank en de CRvB. Omdat de onderbouwing voor dit ontslag volgt uit het onderzoek van accountantsfirma [E] dat naar aanleiding van de melding van verzoekster was ingesteld, stelt het Huis een causale relatie vast tussen het ontslag en de melding van verzoekster.

- Verzoekster is ook benadeeld door de communicatie over het ontslag door de wethouder van gemeente [C]. Door een verkeerde voorstelling van zaken zijn de goede naam, eer en reputatie van verzoekster geschaad. Het Huis stelt vast dat communicatie over het ontslag niet los kan worden gezien van de melding die verzoekster deed op 3 juni 2016 en er sprake is van een causale relatie.



# INHOUD

	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1	Achtergrond	10
1.2	Ontvankelijkheid	11
1.3	Onderzoeksvragen en afbakening	11
1.3.1	Afbakening	12
1.4	Onderzoeksopzet	12
<b>2.</b>	<b>Feitenrelaas</b>	<b>14</b>
2.1	Context melding en organisatie	14
2.2	De gebeurtenissen	16
<b>3.</b>	<b>Analyse misstand</b>	<b>35</b>
3.1	Beoordeling schending van een wettelijk voorschrift	35
3.1.1	Deelvraag a: juistheid van het (financiële) beeld	36
3.1.2	Deelvraag b: factoren die een rol speelden	38
3.1.3	Deelvraag c: mogelijke gevolgen	40
3.1.4	Conclusie	42
<b>4.</b>	<b>Analyse bejegening</b>	<b>44</b>
4.1.1	Deelvraag a: (redelijk) vermoeden van een misstand	44
4.1.2	Deelvraag b: melding	45
4.1.3	Deelvraag c: benadeling als gevolg van de melding	47
4.1.4	Conclusie	54
Bijlage 1.	Samenvatting reactie op commentaren	56

# 1. INLEIDING

## 1.1 ACHTERGROND

Verzoekster trad per 1 januari 2016 in dienst bij gemeente [C] als senior medewerker financiën en control. Zij verrichtte haar werkzaamheden voor de uitvoeringsorganisatie, een intergemeentelijk samenwerkingsverband van gemeenten [A], [B] en [C]. Gemeente [C] was op dat moment haar formele werkgever en de uitvoeringsorganisatie was haar materiële werkgever. Toen de uitvoeringsorganisatie op 1 januari 2017 eigen rechtspersoonlijkheid kreeg, werd de uitvoeringsorganisatie eveneens de formele werkgever van verzoekster.

Vanuit haar functie signaleerde verzoekster een aantal tekortkomingen op het gebied van de Administratieve Organisatie/Interne Controle (hierna: AO/IC). Zij legde de door haar gesignaleerde tekortkomingen vast in een memo en stuurde dit memo naar de directeur van de uitvoeringsorganisatie (hierna: de directeur). Zij kreeg daarop geen (inhoudelijke) reactie van de directeur. Toen zij haar formele werkgever en lijnverantwoordelijke binnen gemeente [C] benaderde, bleef eveneens een inhoudelijke reactie op de door haar gesignaleerde tekortkomingen uit.

Op 3 juni 2016 stelde verzoekster de directeur en de overige leden van het managementteam van de uitvoeringsorganisatie via een memo op de hoogte van haar bevindingen over de tekortkomingen in de AO/IC van de uitvoeringsorganisatie. Het bestuur van de uitvoeringsorganisatie (hierna: het bestuur) gaf naar aanleiding hiervan aan accountantsfirma [E] de opdracht onderzoek uit te voeren. Het bestuur stuurde verzoekster in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek met bijzonder verlof.

Begin januari 2017 stelde het bestuur op basis van het onderzoek van accountantsfirma [E] vast dat er geen ernstige tekortkomingen in de uitvoeringsorganisatie gebleken waren. Verzoekster liet de zaak niet rusten en benaderde leden van de auditcommissie van gemeente [C]. De gemeenteraad van gemeente [C] stelde een raads werkgroep in die een onderzoek deed naar de door verzoekster ingebrachte signalen. In het rapport van de raads werkgroep van 8 januari 2018 werd steun gevonden voor verschillende signalen die verzoekster had ingebracht. Na oplevering van het rapport van de raads werkgroep trad de betrokken wethouder van gemeente [C] af. Naar aanleiding van het rapport van de raads werkgroep werd ook een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie. In het rapport van het cultuuronderzoek werd geconcludeerd dat de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie ernstig was gemankeerd.

Op 29 maart 2017 ontsloeg de uitvoeringsorganisatie verzoekster op grond van een verstoorde arbeidsrelatie. Verzoekster tekende tegen dit ontslag bezwaar en nadien (hoger) beroep aan. De rechtbank heeft in 2019 – en de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) in 2021 – het besluit van de uitvoeringsorganisatie tot ontslag op grond van verstoorde arbeidsrelatie vernietigd. De uitvoeringsorganisatie en verzoekster werden in de uitspraak van de rechtbank opgeroepen om invulling te geven aan deze nieuwe situatie waarbij de dienstbetrekking van verzoekster bij de uitvoeringsorganisatie in stand was gebleven.

Er is daarna een re-integratietraject met verzoekster gestart, met het doel om haar weer volledig in het werkproces te laten terugkeren.

## 1.2 ONTVANKELIJKHEID

Op 10 september 2017 verzocht verzoekster het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) om onderzoek in te stellen naar haar vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang alsook naar de wijze waarop de gemeente [C] en de later verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie, zijnde haar opvolgende formele werkgevers, haar hadden behandeld als gevolg van haar melding.

Na ontvangst van het verzoek beoordeelde het Huis het verzoek op ontvankelijkheid (de onderzoekstoets) aan de hand van de artikelen 5 en 6 van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk)<sup>2</sup>. Deze beoordeling vond plaats op basis van de informatie aangeleverd door verzoekster. Ter bescherming van verzoekster heeft de wetgever bepaald dat de werkgever in deze beoordelingsfase niet wordt geraadpleegd. Dit maakt het voor een verzoeker mogelijk om vertrouwelijk bij het Huis te melden. Op het moment dat besloten wordt onderzoek uit te voeren, benadert het Huis de werkgever.

Op basis van de van verzoekster afkomstige informatie verklaarde het Huis het verzoek van verzoekster op 24 januari 2018 op beide onderdelen ontvankelijk.

## 1.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN AFBAKENING

Dit rapport gaat in op beide onderdelen van het verzoek (misstand en bejegeningsonderzoek). Voorafgaand aan het onderzoek is per onderdeel een centrale onderzoeksvraag geformuleerd. De onderliggende deelvragen zijn opgesteld om antwoord te kunnen geven op de bovenliggende centrale onderzoeksvraag.

### Misstandonderzoek

De centrale vraag in het kader van het onderzoek naar het vermoeden van een misstand luidt:

*Is sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Hvk, bij de uitvoeringsorganisatie door het onvoldoende zorgdragen voor de juistheid van de (financiële) informatie in de begroting, rapportages en jaarrekeningen van 2015 en 2016 aan de betrokken gemeenteraden?*

### Deelvragen in het kader van het misstandonderzoek

- Heeft de uitvoeringsorganisatie over de jaren 2015 en 2016 een juist (financieel) beeld gegeven in de begroting, rapportages en jaarrekeningen?
- Zo nee, welke factoren (zoals AO/IC, bedrijfscultuur en opvolging van de melding) hebben daarbij een rol gespeeld?
- Indien sprake is (geweest) van het geven van een onjuist (financieel) beeld in de begroting, rapportages en jaarrekeningen, wat zijn de (mogelijke) gevolgen hiervan?

### Bejegeningsonderzoek

De centrale vraag die in het kader van het bejegeningsonderzoek wordt beantwoord, luidt:

*Is verzoekster door haar melding van een vermoeden van een misstand benadeeld door haar (voormalige) werkgever(s)?*

---

<sup>2</sup> Op 18 februari 2023 is de Wet bescherming klokkenluiders in werking getreden en vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders. Ten aanzien van de verzoeken om onderzoek die voor 18 februari 2023 zijn ingediend, is de Wet Huis voor klokkenluiders nog van toepassing.

### **Deelvragen in het kader van het bejegeningsonderzoek**

- a Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang?<sup>3</sup>
- b Heeft verzoekster haar vermoeden van een misstand intern gemeld?
- c Is er sprake van benadeling van verzoekster na de melding, en zo ja, is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoekster?

## **1.3.1 AFBAKENING**

Het Huis heeft in het kader van het misstandonderzoek onderzoek gedaan naar gebeurtenissen tot en met 2016 voor wat betreft de onderdelen die door verzoekster zijn onderbouwd.

Verzoekster heeft bij het Huis meerdere punten aangegeven waarin zij zich benadeeld voelt door haar (voormalige) werkgever(s). Voor het onderzoek naar de bejegening heeft het Huis die onderdelen uit het verzoek tot onderzoek geselecteerd die te maken hebben met de bejegening van verzoekster vanaf het moment dat zij melding deed van een mogelijke misstand. De onderzoeksperiode van het Huis naar de bejegening van verzoekster eindigt met de oplevering van het conceptrapport ( 11 mei 2023).<sup>4</sup>

## **1.4 ONDERZOEKSOPZET**

Nadat het verzoek om een misstand en bejegeningsonderzoek door het Huis ontvankelijk was verklaard, informeerde het Huis, na instemming van verzoekster, de (voormalige) werkgever(s), te weten de uitvoeringsorganisatie en gemeente [C]. Daarna vond een gesprek plaats tussen de (voormalige) werkgever(s) en het Huis. In dat gesprek werd de mogelijkheid geboden tot een eerste reactie op het starten van het onderzoek. Ook vond na de ontvankelijkheidsverklaring van het verzoek om onderzoek een gesprek met verzoekster plaats waarin het Huis onder meer het onderzoeksproces toelichtte.

### **Documentenstudie**

Zowel verzoekster als de (voormalige) werkgever(s) hebben in de loop van het onderzoek documenten aangeleverd waaronder:

- het personeelsdossier van verzoekster;
- de correspondentie tussen verzoekster en de (voormalige) werkgever(s);
- de rapporten die de (voormalige) werkgever eerder heeft (of werkgevers hebben) laten opstellen;
- de bezwaar- en beroepsprocedure tegen het reorganisatie ontslag waaronder rechterlijke uitspraken;
- de bezwaar- en beroepsprocedure tegen het (voorgenomen) ontslag vanwege een verstoorde arbeidsverhouding waaronder rechterlijke uitspraken.

---

<sup>3</sup> Het Huis oordeelde bij de onderzoekstoets dat het verzoek voldoende aanleiding gaf voor onderzoek naar het gemelde vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang. In dit rapport wordt vastgesteld of sprake was van een zodanige misstand (misstandonderzoek), alsook of verzoekster redelijke gronden had voor haar vermoeden en of zij als gevolg van haar melding is benadeeld (bejegeningsonderzoek).

<sup>4</sup> Vanaf de beslissing om het verzoek in onderzoek te nemen en het opstellen van het rapport is geruime tijd verstreken, mede door capaciteitsgebrek destijds binnen de afdeling Onderzoek. Het Huis betreurt dit ruime tijdsverloop en heeft onder meer tijdens een persoonlijk gesprek met partijen in februari 2023 hierover gesproken.

Het Huis heeft kennisgenomen van de stukken en beoordeeld welke stukken direct of indirect relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

### **Gesprekken**

Gedurende het onderzoek heeft het Huis gesprekken gevoerd met verzoekster en de (voormalige) werkgever(s). Verder zijn de volgende getuigen onder ede gehoord:

- de voormalige adviseur bedrijfsvoering uitvoeringsorganisatie;
- de voormalige directeur uitvoeringsorganisatie;
- een voormalige wethouder van gemeente [C], tevens toenmalig bestuursvoorzitter van de uitvoeringsorganisatie;
- de teamleider en lid MT uitvoeringsorganisatie;
- de voormalige vertegenwoordiger van de (aanvankelijk) formele werkgever, gemeente [C].

Voorts heeft het Huis gedurende het onderzoek verschillende schriftelijke vragen gesteld aan zowel verzoekster als de (voormalige) werkgever(s). De antwoorden op deze vragen maken eveneens deel uit van het onderzoeksdossier.

### **Van toepassing zijnde regelgeving**

De feiten in dit rapport zijn getoetst aan de vereisten van de Wet Hvk, de Wet gemeenschappelijke Regelingen (hierna: Wgr), de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (hierna: BBV) en de Financiële Verordening van gemeente [C].

### **Rapport**

Het Huis heeft de feiten geanalyseerd, de deelvragen beantwoord en als conclusie een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen. Dit is eerst vastgelegd in een conceptrapport waarop verzoekster en de (voormalige) werkgever(s) commentaar hebben gegeven, conform de werkwijze als bedoeld in artikel 17 van de Wet Hvk. Het commentaar van alle partijen leidde deels tot aanpassingen. Het overige commentaar gaf geen aanleiding tot aanpassing. De redenen daarvoor zijn samengevat in bijlage 1. Het eindresultaat is voorliggend geanonimiseerd rapport dat antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Dit rapport wordt via de website van het Huis gepubliceerd.

## 2. FEITENRELAAS

### 2.1 CONTEXT MELDING EN ORGANISATIE

#### **De uitvoeringsorganisatie voor 1 januari 2017**

De gemeenten [A], [B] en [C], werken sinds 2003 samen bij het uitvoeren van wettelijke taken binnen het sociaal domein. Per 1 januari 2008 werd deze samenwerking verder vormgegeven, door het ondertekenen van een Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) en het oprichten van een uitvoeringsorganisatie. De medewerkers van de uitvoeringsorganisatie waren vanaf 2014 (tot 1 januari 2017) in dienst van gemeente [C]. Het takenpakket van de uitvoeringsorganisatie omvatte een aantal wettelijke uitvoeringstaken binnen het sociaal domein en wijzigde daarna nog diverse malen.

#### **Doel en inrichting van de uitvoeringsorganisatie**

Het doel van de uitvoeringsorganisatie was (en is) het gezamenlijk uitvoeren van de gemeenschappelijke taken en het afstemmen van beleid over de uitvoering van de wet- en regelgeving Werk en Inkomen, het minimabeleid en de bijzondere bijstand, en het bevorderen van de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. De uitvoeringsorganisatie bestond uit een bestuur, een bedrijfsvoeringsraad, een directeur, een managementteam en uitvoerende medewerkers.

#### **Bestuur**

Wethouders van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] met de portefeuille Werk en Inkomen vormden het bestuur. Het bestuur stuurde op hoofdlijnen, stelde kaders vast en was bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de GR. Elk lid van het bestuur was tevens verantwoording verschuldigd aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waaruit hij of zij afkomstig was, voor het door hem of haar in het bestuur gevoerde beleid. Het bestuur was eindverantwoordelijk voor de sturing op budget en resultaat.

#### **Bedrijfsvoeringsraad**

De bedrijfsvoeringsraad bestond uit de gemeentesecretarissen van de drie deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. De bedrijfsvoeringsraad voerde formeel de regie over de bedrijfsvoering en taakuitvoering van de uitvoeringsorganisatie. In de praktijk was de directeur verantwoordelijk. De bedrijfsvoeringsraad had verder een adviserende rol ten opzichte van zowel het bestuur als de directeur over de kwaliteit, continuïteit en de flexibiliteit van de uitvoeringsorganisatie. Zo besprak de bedrijfsvoeringsraad belemmeringen en stagnaties en nam deze waar mogelijk weg. Een van de verplichtingen van de bedrijfsvoeringsraad was het toetsen van het gevoerde beleid aan de hand van de afgesproken (financiële) kaders.

#### **Directeur**

De directeur bereidde de besluitvorming van het bestuur voor en had zeggenschap over de uitvoering van alle aan de uitvoeringsorganisatie opgedragen taken. De directeur was aangesteld door gemeente [C] en vervulde de rol van opdrachtnemer. De directeur was verantwoording verschuldigd aan het bestuur.

#### **Managementteam**

De directeur vormde samen met twee teamleiders het managementteam van de uitvoeringsorganisatie (hierna: MT).

## **Beleid**

De beleidsbepalende bevoegdheden behoorden toe aan de afzonderlijke gemeenteraden respectievelijk colleges van burgemeesters en wethouders, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betrof, van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C].

## **Meldregeling misstanden**

Gemeente [C] beschikte over een Regeling Klokkenluiders. Deze regeling dateerde van 1 januari 2002 en werd op 1 juli 2016 vervangen door een nieuwe regeling.

In de regeling werd een melding omschreven als een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de gemeentelijke organisatie waar de ambtenaar werkzaam is omtrent een strafbaar feit, of een schending van regelgeving of beleidsregels. De regeling beschreef de procedure van melden en de opvolging. Medewerkers binnen de uitvoeringsorganisatie konden eveneens op grond van deze regeling een melding indienen.

## **Financiële kaders**

Op grond van het Mandaatbesluit van 16 december 2014 (met terugwerkende kracht geldig vanaf 1 juli 2014, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald) van het college van burgemeester en wethouders van gemeente [C] konden de directie van gemeente [C] en het bestuur (van de uitvoeringsorganisatie) overeenkomsten tot een bedrag van € 1.000.000,- aangaan en ondertekenen. Blijkens een directiestatuut van 30 maart 2015 (in samenhang met het Mandaatbesluit) kreeg de directeur de bevoegdheid binnen het beschikbare budget/ de vastgestelde begroting facturen en overeenkomsten ten behoeve van inkoop (gunning van werken, leveringen en diensten) tot een bedrag van maximaal € 200.000,- te ondertekenen. Het directiestatuut verlangde in die situatie toepassing van het vier-ogen principe door het betrekken van de waarnemend directeur/ teamleider van de uitvoeringsorganisatie. De inwerkingtreding van het directiestatuut was met terugwerkende kracht tot 1 juli 2014.

De uitvoeringsorganisatie stelde jaarlijks een begroting, een jaarverslag en een jaarrekening op. De verdeelsleutel die de uitvoeringsorganisatie toepaste op de toebedeling van de indirecte uitvoeringskosten per deelnemende gemeente, werd blijkens de GR jaarlijks vastgesteld op basis van klantenaantallen per gemeente. Onder de indirecte uitvoeringskosten vielen onder meer de kosten van het personeel en de kosten van automatisering. Voor het vaststellen van klantenaantallen werd gekeken naar de klanten die een beroep deden op de voorziening Werk en Inkomen. Het peilmoment daarvoor was 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de kostenverdeling moest plaatsvinden.

## **Informatieverstrekking in rapportages**

De uitvoeringsorganisatie rapporteerde aan de colleges van burgemeester en wethouders en de raden van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. Het gaat hierbij om de volgende informatie:

- de jaarrekeningen die op grond van de Gemeentewet worden gestuurd aan de raden en de colleges;
- de ontwerpbegroting van de baten en lasten voor het volgende boekjaar, met meerjarenraming en resultaatverplichtingen, aan de raden; en
- antwoorden op eventuele schriftelijke inlichtingenverzoeken van de raden of colleges.

## **Verzelfstandiging**

Per 1 januari 2017 is de uitvoeringsorganisatie verzelfstandigd en verkreeg daarmee een eigen rechtspersoonlijkheid. De medewerkers die tot die tijd in dienst waren van gemeente [C], traden in dienst van de uitvoeringsorganisatie. Daarmee werd de

uitvoeringsorganisatie, naast materiële werkgever, ook de formele werkgever van verzoekster.

## 2.2 DE GEBEURTENISSEN

In dit deel volgt een chronologische en feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden en relevant zijn voor zowel het misstandonderzoek als het bejegeningsonderzoek. Te beginnen bij het moment van sollicitatie en indiensttreding van verzoekster bij gemeente [C] ten behoeve van de uitvoeringsorganisatie.

### **September 2015: sollicitatie naar de functie van senior medewerker financiën en control**

In de tweede helft van 2015 kwam bij de uitvoeringsorganisatie een vacature vrij voor de functie senior medewerker financiën en control. Blijkens de gepubliceerde vacaturetekst werd van de senior medewerker financiën en control verwacht bedrijfseconomische en financiële analyses uit te voeren en de financiële bedrijfsdoorlichting te verzorgen. Een andere belangrijke taak was de advisering over de inrichting van de AO/IC. De opengestelde functie werd samengevat als een uitdagende functie waarin nog veel ruimte was voor nieuwe ideeën en ontwikkeling.

In september 2015 solliciteerde verzoekster naar deze opengestelde functie. Zij werkte op dat moment als medewerkster control bij een gemeente in de regio en beschikte over een relevante financiële (kennis)achtergrond en passende werkervaring. De aanstelling van verzoekster als 'Vakspecialist A' bij gemeente [C], was voor onbepaalde tijd en ving aan per 1 januari 2016.

### **Januari 2016: indiensttreding verzoekster**

Verzoekster startte op maandag 4 januari 2016 met haar werkzaamheden. De functie van verzoekster was ondergebracht bij de stafafdeling van de uitvoeringsorganisatie. De stafafdeling stond onder leiding van de directeur.

### **24 januari 2016: verbetermemo**

Tijdens de uitvoering van haar werkzaamheden raakte verzoekster betrokken bij het opstellen van de jaarrekening 2015 en deed zij kennis op over de organisatie. Verzoekster stelde op basis van haar eerste indrukken een memo op met aanbevelingen ter verbetering van de financiële administratie (hierna: verbetermemo). Verzoekster schreef daarin dat zij een analyse had uitgevoerd naar de boekhouding van 2015. Uit de werkwijze en manier van vastleggen concludeerde verzoekster dat de administratie van de uitvoeringsorganisatie in een opstartfase verkeerde en nog moest worden doorontwikkeld. Verzoekster meende dat dit voor het jaar 2015 geen probleem was, maar dat in 2016, mede vanwege de toekomstige ontwikkelingen, een goed onderbouwde administratie mocht worden verwacht. Verzoekster noemde in de samenvatting van het verbetermemo een achttal concrete zaken die haar waren opgevallen. Zo maakte zij opmerkingen over het onderbouwen van boekingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en het niet boeken van participatiekosten op basis van de verdeelsleutel zoals die tussen de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] was afgesproken. In een tabel zette verzoekster ook planmatig uiteen hoe de geconstateerde zaken door het uitvoeren van concrete acties konden worden verbeterd. De afronding van de eerste actie(s) was voorzien op 31 januari 2016. Op 24 januari 2016 stuurde zij het verbetermemo per e-mail aan de directeur.



### **2 maart 2016: werkwijze verzoekster**

Op 2 maart 2016 was er een e-mailwisseling tussen verzoekster en de directeur. Verzoekster beschreef de acties die door haar waren ingezet of nog nodig waren om de administratie van de uitvoeringsorganisatie op orde te krijgen. De directeur zette vraagtekens bij deze aanpak van verzoekster, omdat zij (de directeur) niet wist wat de accountant verlangde. De directeur gaf te kennen meer regie te willen en liet verzoekster verder weten dat zij vond dat verzoekster te eigenmachtig te werk ging. De directeur herinnerde verzoekster daarbij aan de hiërarchische verhouding die zij tot elkaar hadden en de noodzaak tot afstemming en samenwerking met collega's. Ook liet de directeur weten het gedrag van verzoekster te willen bespreken tijdens een gesprek dat zij hadden gepland.

### **4 maart 2016: eerste gesprek verzoekster en directeur**

Op 4 maart 2016 vond tussen verzoekster en de directeur een reeds eerder gepland gesprek plaats. De directeur duidde dit als '10 weken-gesprek'. Verzoekster stelde hiervan een gespreksverslag op, waarin zij de gemaakte afspraken beschreef. Vervolgens maakte verzoekster op maandag 7 maart 2016 met de medewerker bedrijfsvoering afspraken over de onderlinge taakverdeling en samenwerking. Verzoekster berichtte diezelfde dag in een e-mail aan de directeur de uitkomst van dat gesprek. Ook de directeur maakte een verslag van het gesprek van 4 maart 2016 en deelde dat gespreksverslag op 18 mei 2016 met verzoekster.

### **11 maart 2016: tweede gesprek verzoekster en directeur**

Op 11 maart 2016 vond tussen de directeur en verzoekster een tweede gesprek plaats. Bij dat gesprek was ook een HR-adviseur (tevens verslaglegger) aanwezig. De aanleiding voor dit gesprek waren de acties die verzoekster had ondernomen na het gesprek op 4 maart 2016. In het gesprek van 4 maart 2016 had de directeur gerefereerd aan wat de accountant van [naam organisatie], die voor de uitvoeringsorganisatie werkzaamheden verrichtte, over het functioneren van verzoekster had gezegd. Nadien had verzoekster gesproken met de financieel medewerker van gemeente [C] en zij had bij de accountant van [naam organisatie] nagevraagd wat hij over haar met de directeur had besproken. De directeur vond deze handelwijze van verzoekster niet gepast en schadelijk voor de uitvoeringsorganisatie. Het typeerde volgens de directeur het gedrag van verzoekster waaruit bleek dat verzoekster geen vertrouwen in haar stelde en haar integriteit in twijfel trok. De directeur wees erop dat de handelwijze en werkwijze van verzoekster niet langer werden getolereerd en dat zo nodig maatregelen tegen haar zouden volgen.

Het verslag van het gesprek van 11 maart 2016 werd per e-mail van 18 mei 2016 aan verzoekster verstuurd. Het verslag van het gesprek van 4 maart 2016 was eveneens bij die e-mail gevoegd. Op 1 juni 2016 liet verzoekster de HR-adviseur weten dat zij zich niet kon vinden in de ontvangen gespreksverslagen. Verzoekster meende dat de verslagen geen feitelijke weergave waren van de gevoerde gesprekken. De verslaglegging was in de ogen van verzoekster eenzijdig en gekleurd. Verzoekster ervoer deze vorm van verslaglegging als intimiderend en zij beschouwde het als voeding voor een angstcultuur op de werkvloer.

### **Verklaring directeur tegenover onderzoekers van het Huis over beperking uitvoering werkzaamheden**

De directeur verklaarde tegenover de onderzoekers van het Huis dat verzoekster na indiensttreding vrijwel direct allerlei tekortkomingen van de organisatie signaleerde die bij haar al bekend waren. De directeur zei dat zij vooral behoefte had aan ondersteuning van verzoekster bij het opstellen van de jaarrekening en de begroting vanwege de deadlines die daaraan verbonden waren. De directeur verklaarde dat zij verzoekster bij

het overleg over het opstellen van de begroting met de vertegenwoordiger van de formele werkgever, gemeente [C], en het bestuur niet had uitgenodigd, omdat de directeur verwachtte dat verzoekster enkel tekortkomingen in de begroting zou uitlichten.

Verzoekster gaf aan dat de directeur haar restricties oplegde in het onderhouden van contacten, een zienswijze die is onderschreven door een MT-lid van de uitvoeringsorganisatie tegenover de onderzoekers van het Huis. De directeur vertelde hierover dat zij graag wilde weten wanneer en met wie verzoekster zakelijk contact legde en dat verzoekster dit ten onrechte als een verbod c.q. een restrictie heeft opgevat.

#### **24 maart 2016: reactie op het verbetermemo van 24 januari 2016**

Op donderdag 24 maart 2016 stuurde de directeur een e-mail aan verzoekster, waarin zij aangaf dat zij het verbetermemo van 24 januari 2016 nog in beraad had. Zij sprak de hoop uit dat verzoekster niet al was begonnen met de door haar voorgestelde verbeteringen. De directeur stelde voor om het verbetermemo in een volgend overleg met elkaar te bespreken.

#### **11 april 2016: accountantsverslag 2015**

Op 11 april 2016 gaf de accountant van accountantsfirma [D] een goedkeurend oordeel af voor de jaarrekening van 2015 op de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid. In het accountantsverslag van accountantsfirma [D] over de jaarrekening van 2015 werd wel opgemerkt:

- Dat tijdens de controle er geen volledige conceptjaarrekening 2015 beschikbaar was.
- Dat mede als gevolg van het ontbreken van diverse specificaties de controle minder efficiënt was uitgevoerd.
- Dat de uitvoeringsorganisatie de volledigheid van de kosten en verplichtingen onvoldoende in kaart had.
- Dat er onvoldoende interne controle aanwezig was binnen de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de doorbelasting vanuit de gemeente [C], ofwel het doorberekenen van kosten naar een andere partij. Dit had geresulteerd in een correctie van € 162.000,- ten aanzien van de doorbelaste kosten, die terecht gecorrigeerd was in de jaarrekening.

#### **19 april 2016: raadpleging advocaat**

Op 19 april 2016 belde de directeur met een advocaat van [naam advocatenfirma] om advies in te winnen over de manier waarop de uitvoeringsorganisatie zou kunnen omgaan met de onvrede die over het functioneren van verzoekster was ontstaan. De advocaat adviseerde om regelmatig gesprekken met verzoekster te voeren en de daaruit voortvloeiende afspraken schriftelijk vast te leggen.

#### **22 april 2016: beroep op vertegenwoordiger van de formele werkgever, gemeente [C]**

Op 22 april 2016 deed verzoekster per e-mail een beroep op de vertegenwoordiger van haar formele werkgever, gemeente [C]. Verzoekster vroeg een vertrouwelijk gesprek aan om de problemen en de voor haar onhoudbare situatie binnen de uitvoeringsorganisatie te bespreken. Om dit te illustreren noemde verzoekster een aantal knelpunten, waaronder:

- Obstructie door de directeur door verzoekster en haar collega's essentiële informatie te onthouden, te isoleren, en contactbeperkingen op te leggen. Het was voor verzoekster niet meer (goed) mogelijk haar taken als senior medewerker financiën en control uit te voeren.
- Het ontbreken van planning, structuur en deugdelijk begrotingsbeleid bij het uitvoeren van werkzaamheden.

- Het inhuren van externe medewerkers om interne problemen te camoufleren. Verzoekster stelde dat er iets moest gebeuren.

#### **22 april 2016: interne controle door verzoekster**

Op 5 april 2016 stuurde verzoekster een e-mail aan de directeur. Zij vroeg haar, in het kader van de nog uit te voeren controlewerkzaamheden, naar de beschikbaarheid van de ingehuurde accountant. Op 22 april 2016 stuurde verzoekster een door haar opgesteld (concept)rapport van de interne controle over het eerste kwartaal per e-mail aan de leden van het MT. Verzoekster had deze interne controle uitgevoerd zonder dat zij daaraan voorafgaand de directeur daarvan op de hoogte had gesteld. In het (concept)rapport beschreef verzoekster een summiere interne controle en gaf zij aan dat de toekomstige interne controles in opdracht van de directeur en in aanwezigheid van de ingehuurde accountant zouden plaatsvinden. Direct daarop stuurde de directeur een e-mail aan verzoekster en het MT. De directeur verzocht de MT-leden het (concept)rapport van verzoekster terzijde te leggen, omdat de controle niet volgens de afspraken was uitgevoerd. De directeur gaf aan al sinds februari 2016 in afwachting te zijn van een controleplan van verzoekster. Voorts gaf zij aan dat de feitelijke uitvoering van een interne controle onder begeleiding van de accountant had moeten plaatsvinden.

#### **25 april 2016: vertegenwoordiger formele werkgever verwijst terug**

Als antwoord op de e-mail van 22 april 2016 stuurde de vertegenwoordiger van de formele werkgever van verzoekster, gemeente [C], op maandag 25 april 2016 een e-mail aan verzoekster. Hij toonde daarin begrip voor de door verzoekster geuite zorgen, maar zag voor zichzelf geen rol weggelegd. Hij ging niet in op het verzoek om een vertrouwelijk gesprek. Hij verwees verzoekster door naar haar materiële werkgever, te weten de directeur. Hij adviseerde verzoekster om de zaken die zij aankaartte desnoods met behulp van een derde persoon met de directeur bespreekbaar te maken.

#### **26 april 2016: derde gesprek verzoekster**

De interne controle over het eerste kwartaal van 2016 en het door verzoekster opgestelde (concept)rapport daarover (verzonden op 22 april 2016 aan het MT), was voor de directeur aanleiding om op 26 april 2016 verzoekster voor een gesprek uit te nodigen. In de uitnodigingse-mail benoemde de directeur de gespreksonderwerpen, te weten het eigenzinnige handelen van verzoekster en de noodzaak om werkafspraken met haar te maken en daarin prioriteiten te stellen.

De directeur gaf tijdens het gesprek aan "*radeloos te zijn*" over de werkwijze en het gebrek aan samenwerking van de kant van verzoekster. Om die reden wilde de directeur de komende drie weken regelmatig met verzoekster overleg voeren. De reactie van verzoekster daarop was dat zij onvoldoende informatie en terugkoppeling kreeg over lopende zaken van de directeur en de medewerker bedrijfsvoering en dat haar informatie werd onthouden. Er bleef verschil van mening bestaan over de vraag met wie verzoekster in het kader van haar taakuitoefening (buiten de uitvoeringsorganisatie) contact zou mogen hebben. De bij het gesprek aanwezige HR-adviseur zorgde voor de verslaglegging.

#### **28 april 2016: verzoek om mediation door verzoekster**

Verzoekster had na het gesprek van 26 april 2016 weinig hoop dat de communicatie tussen haar en de directeur zou verbeteren. Bij e-mail van 28 april 2016 vroeg verzoekster aan de HR-adviseur om een mediationtraject in te zetten. Ook na rappelverzoeken per e-mail op 1 en 2 juni 2016 bleef deze vraag over mogelijke inzet van mediation onbeantwoord.

### **26 mei 2016 – 1 juni 2016 : MT-vergadering en informeren vertegenwoordiger van de formele werkgever en bestuur door directeur**

In de vroege ochtend van 26 mei 2016 ging de directeur niet in op een e-mailuitnodiging voor een vergadering met het MT aan het eind van diezelfde dag. Die MT-vergadering was belegd voor het bespreken van een plan dat zag op de interne controle (hierna: IC-plan) van de uitvoeringsorganisatie. De directeur liet via e-mail aan de uitgenodigde MT-leden weten dat zij en een andere genodigde niet aanwezig konden zijn, en bovenal dat zij een vergadering op dat moment niet zinvol achtte. De directeur noemde als reden dat hetzelfde ongewijzigde stuk voor de derde maal zou voorliggen. In dezelfde e-mail spoorde de directeur verzoekster aan het IC-plan conform de feedback van voorgaande weken aan te passen.

Diezelfde dag reageerde verzoekster via e-mail op het bericht van de directeur (in kopie aan het MT) en gaf zij aan zich niet te kunnen vinden in de door de directeur geschetste voorstelling van zaken. Er was volgens haar immers een IC-plan voor de uitvoeringsorganisatie beschikbaar dat aan alle regels en eisen voldeed. Voorts gaf verzoekster aan dat de door haar uitgevoerde controle was genegeerd en stelde dat dit een overtreding was van het mandaatbesluit. Daarnaast kwalificeerde verzoekster de door de directeur opgelegde contactbeperking met de accountant per eind februari 2016 en de beperkte mogelijkheid om zelfstandig controles binnen de uitvoeringsorganisatie uit te voeren als "*bizar en onreglementair*".

De directeur liet daarop per e-mail van 26 mei 2016 aan de HR-adviseur en in kopie aan twee MT-leden weten dat verzoekster door het schrijven van haar e-mail van 26 mei 2016 haar persoonlijke grens had bereikt. De directeur verzocht daarom de HR-adviseur de advocaat, die eerder op 19 april 2016 was geraadpleegd, te informeren. Verder gaf de directeur aan het bestuur te zullen informeren en met de vertegenwoordiger van de formele werkgever, gemeente [C], in gesprek te gaan.

Vervolgens stuurde de directeur een e-mail aan de vertegenwoordiger van de formele werkgever van verzoekster, gemeente [C]. De directeur gaf aan te vrezen voor het ontstaan van een onwerkbaar situatie als gevolg van disfunctioneren van en mogelijke mismatch met verzoekster. Die vrees had bij de directeur postgevat omdat verzoekster de rechtmatigheid van haar handelen en integriteit in twijfel trok. In diezelfde e-mail schreef de directeur dat zij, ondersteund door de HR-adviseur en de eerder geconsulteerde advocaat, al enige weken bezig was om te verkennen welke weg zij nog met verzoekster kon bewandelen. De directeur berichtte dat zij vanaf 4 maart 2016 gesprekken met verzoekster had gevoerd en dat zij nu, op advies van de HR-adviseur, op korte termijn een aanvang ging maken met een beoordelingscyclus. Doel daarvan was te bepalen of verzoekster naar ander werk buiten de uitvoeringsorganisatie zou kunnen worden begeleid. De directeur drong in de e-mail aan op een gesprek met de vertegenwoordiger van de formele werkgever. Zij wilde weten of zij op zijn steun kon rekenen bij mogelijke interventies richting verzoekster.

Op maandag 30 mei 2016 ontving de directeur een e-mail van verzoekster, met in kopie de leden van het MT, waarin zij verzocht om het in die e-mail genoemde onderwerp toe te voegen aan de agenda van de eerstvolgende MT-vergadering. Het genoemde onderwerp spitste zich toe op de implementatie en tekortkomingen van de AO/IC van de uitvoeringsorganisatie en de financiële risico's die daarmee samenhangen voor de drie deelnemende gemeenten [A], [B] en [C].

Verzoekster werd op dinsdag 31 mei 2016, naar aanleiding van haar in kopie aan MT toegezonden e-mail van 26 mei 2016, uitgenodigd voor een gesprek met het MT op 3 juni 2016.

In de bestuursvergadering van woensdag 1 juni 2016 informeerde de directeur het bestuur over de handelingen van verzoekster. De directeur deelde bij die gelegenheid mee dat zij problemen had met de houding en het gedrag van verzoekster. De toon, de inhoud en het afwijkende lettertype van een door verzoekster aan haar gezonden e-mail ervoer de directeur bovendien als intimiderend, zo stelde zij tijdens de bestuursvergadering.

### **3 juni 2016: het toelichtende memo over tekortkomingen AO/IC**

Op vrijdag 3 juni 2016 stuurde verzoekster voorafgaand aan het MT-overleg een toelichting op het door haar voorgestelde agendapunt naar de directeur en de andere twee leden van het MT. Verzoekster schreef dat zij de tijd had genomen om een bespreekbare toelichting te maken voor de complexe problematiek die zij aan de orde stelde. In het toelichtende memo beschreef verzoekster de tekortkomingen aangaande de inrichting van de AO/IC, de rol van de directeur, de controlebeperkingen, en het verhoogde risico dat zij voor de uitvoeringsorganisatie en de deelnemende gemeenten voorzag. De organisatie werkte namelijk niet met een vastgesteld AO/IC-plan en vereiste mandaten ontbraken volgens verzoekster. In het toelichtende memo beschreef verzoekster verder dat de directeur persoonlijk de interne controles naar de financiën “dwarsboomde”. Dit deed de directeur volgens verzoekster door verzoekster controle te verbieden op delen van de kasstroom, haar geen toegang te geven tot informatie of deze informatie te onthouden en zowel haar als andere medewerkers te intimideren. Verzoekster vermeldde in dat kader dat er sprake was van een angstcultuur en dat dit risico's met zich meebracht. Verzoekster stelde verder dat de obstructie door de directeur het beeld wekte van het verhullen van fraude. Verzoekster voorzag verder – door het ontbreken van een volledig geïmplementeerd controleproces en de heersende angstcultuur – grote gevolgen voor de fundamenteën van de financiering en het functioneren van de uitvoeringsorganisatie.

Op 3 juni 2016 stuurde de directeur het door verzoekster opgestelde toelichtende memo door aan het bestuur en in kopie aan de MT-leden, de HR-adviseur, de vertegenwoordiger van de formele werkgever, gemeente [C] en de eerder geraadpleegde advocaat. De bestuursvoorzitter verzocht zijn twee medebestuurders om hun agenda's vrij te maken voor een ingelast spoedberaad op maandag 6 juni 2016.

### **6 juni 2016: spoedberaad bestuur**

Tijdens het spoedberaad werd het toelichtende memo van verzoekster besproken en kreeg de directeur de gelegenheid haar visie daarop te geven. Uit de interviewgesprekken van de onderzoekers van het Huis kwam naar voren dat het bestuur twee vervolgstappen voor ogen had: een onderzoek door een onafhankelijke partij en het borgen van rust op de werkvloer. Concreet betekende dit dat verzoekster tijdens het onderzoek niet welkom was op de werkvloer. Het bestuur van de uitvoeringsorganisatie organiseerde na het spoedberaad diezelfde dag nog een gesprek met verzoekster. Twee bestuursleden spraken met verzoekster over het toelichtende memo en de vervolgstappen die hieruit voortkwamen. De bestuursleden werden in het gesprek bijgestaan door een HR-adviseur en de eerder door de directeur in deze kwestie geraadpleegde advocaat.

Tijdens het gesprek onderkende het bestuur de ernst van de door verzoekster beschreven zaken. Voorts onderstreepte het bestuur dat er sprake was van een vertrouwensbreuk tussen verzoekster en de directeur. Het bestuur kwalificeerde de verhouding tussen de directeur en verzoekster als ernstig verstoord. Het bestuur achtte daarom onafhankelijk onderzoek door een externe partij nodig. Om het onderzoek in alle

rust te laten plaatsvinden, werd verzoekster voor de duur van het onderzoek gevraagd niet langer op kantoor te verschijnen en met bijzonder verlof te gaan. Het aanbod van verzoekster om te gaan werken op een andere afdeling van gemeente [C], of bij gemeente [A] of [B] vond bij het bestuur geen gehoor. Als verzoekster geen gehoor zou geven aan het verzoek om met bijzonder verlof te gaan, zou het bestuur arbeidsrechtelijke maatregelen treffen om de aanwezigheid van verzoekster op de werkvloer te verhinderen. Verzoekster kreeg niet de mogelijkheid hierover eerst juridisch advies in te winnen. Het bestuur maakte aan verzoekster kenbaar dat zij in het belang van het onderzoek niet met anderen over de kwestie mocht spreken. Verder werd de verwachting uitgesproken dat verzoekster in het kader van het onderzoek beschikbaar bleef voor het verstrekken van stukken en inlichtingen. Verzoekster ging uiteindelijk akkoord met het aan haar aangeboden bijzonder verlof, dat direct inging.

### **9 juni 2016: reactie verzoekster op gespreksverslag**

Op 9 juni 2016 stuurde een vertegenwoordiger van een rechtsbijstandorganisatie, namens verzoekster, een brief aan het bestuur. Met deze brief reageerde verzoekster op het ontvangen verslag van het gesprek van 6 juni 2016 en het aangekondigde onderzoek. Verzoekster gaf aan dat zij zich niet kon vinden in de weergave van het gesprek. Zij wees daarbij met name op de wijze waarop het punt van de verstoorde verhoudingen was geformuleerd. Zij verhiel zich volgens haar wel goed tot de andere collega's. In de brief vroeg verzoekster ook aanvullende informatie over onder meer de uitvoering en duur van het toegezegde onderzoek.

### **23 juni 2016: bestuur consulteert de Ondernemingsraad**

Het bestuur informeerde bij de Ondernemingsraad (hierna: OR) van de uitvoeringsorganisatie of dit orgaan bekend was met signalen die duiden op aanwezigheid van een angstcultuur. Leden van de OR gaven aan dat zij niet bekend waren met dergelijke signalen. De reorganisatie veroorzaakte weliswaar onrust, maar de medewerkers voelden zich volgens de OR vrij om zich uit te spreken.

### **14 juli 2016: start en uitvoering onderzoek accountantsfirma [E]**

Op 14 juli 2016 verstrekke het bestuur, per 1 juli 2016 voorgezeten door een nieuwe wethouder, aan accountantsfirma [E] de opdracht om een onderzoek uit te voeren. Gedurende het onderzoek heeft accountantsfirma [E] verzoekster en medewerkers van de uitvoeringsorganisatie geïnterviewd. Aan deze geïnterviewden is de gelegenheid geboden tot wederhoor en het aandragen van documenten en gegevens. Verzoekster had gedurende het bijzonder verlof (tot maart 2017) toegang tot de netwerkomgeving van de uitvoeringsorganisatie. Hierdoor was zij in staat om haar melding, te weten het toelichtende memo van 3 juni 2016, nader te onderbouwen en aan te vullen met nieuwe gedocumenteerde bevindingen.

Op 17 oktober 2016 stuurde accountantsfirma [E] aan verzoekster een eerste (concept)rapport. Op 24 oktober 2016 stuurde een medewerker van de rechtsbijstandsorganisatie, namens verzoekster, de op- en aanmerkingen op dat (concept)rapport. Verzoekster gaf daarin aan te betreuren dat geen van de door haar aangedragen getuigen door accountantsfirma [E] was geïnterviewd. Een deel van de op- en aanmerkingen van zowel verzoekster als de andere geïnterviewden werd overgenomen en door de onderzoekers verwerkt in het tweede (concept)rapport dat eind november 2016 naar de geïnterviewden is verzonden.

De nieuwe (en nader geduide) informatie die verzoekster inbracht, had onder meer betrekking op de (onjuiste) boekhoudkundige verantwoording in de jaarrekening 2015 van de uitvoeringsorganisatie. Het ging daarbij om een substantieel bedrag aan kosten

voor automatisering en de verdeling van die kosten tussen de deelnemende gemeenten. Er volgde geen nieuw of aanvullend boekenonderzoek of correcties van boekhoudkundige verwerkingen.

Op 9 december 2016 werd aan de geïnterviewden het derde en laatste (concept)rapport toegestuurd. De reactie en de ingebrachte bevindingen van verzoekster werden door accountantsfirma [E] onverkort als bijlage bij het uiteindelijke eindrapport gevoegd. De relevante bevindingen uit dit rapport worden later in dit feitenrelaas beschreven bij het moment dat het rapport werd uitgebracht (16 januari 2017).

#### **19 september 2016: bedrijfsplan taakverbreding**

In aanloop naar de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie en de uitbreiding van haar taken stelde [naam adviesbureau], op verzoek van de drie deelnemende gemeenten, een bedrijfsplan op. Op 19 september 2016 stelde het bestuur dit bedrijfsplan vast. In dit bedrijfsplan werden de contouren geschetst van de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Het plan beschreef onder meer de governance, de personele aspecten, het organisatiemodel en de financiën per 1 januari 2017. De visie op personele invulling voor de uitvoering en borging van de werkzaamheden voor het onderdeel Financiën en Control werd op andere wijze vormgegeven. De functieaanduiding van senior medewerker financiën en control, de functie van verzoekster, kwam niet terug in het bedrijfsplan. In het bedrijfsplan werd gesproken over het instellen van een business controller en een controller voor de interne organisatie. Een deel van het takenpakket van verzoekster zou volgens het bedrijfsplan (ook) tot het takenpakket van de business controller gaan behoren.

#### **19 oktober 2016: analyse medewerkersonderzoek**

Begin 2016 voerde firma [F] een regulier medewerkersonderzoek uit onder het personeel van de uitvoeringsorganisatie. Op verzoek van de uitvoeringsorganisatie analyseerde firma [F] in oktober 2016 de uitkomsten van dat onderzoek opnieuw.

Hierbij werd gekeken of tussen de opgehaalde reacties indicaties waren voor intimidatie op de werkvloer of de aanwezigheid van een angstcultuur. Firma [F] trof in het door haar uitgevoerde onderzoek daarvoor geen indicaties aan.

#### **18 november 2016: overgang dienstverband naar de uitvoeringsorganisatie**

In verband met de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie werd eind november 2016 de formele transitie van de medewerkers in dienst bij de gemeente [C] naar de (verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie in gang gezet. De medewerkers van de uitvoeringsorganisatie ontvingen een akte van benoeming per 1 januari 2017 bij de (verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie. Zo ook verzoekster, die op dat moment nog met bijzonder verlof was. De akte vermeldde dat de functie ongewijzigd bleef binnen de (verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie. In de begeleidende brief werd aangegeven dat het lopende dienstverband bij gemeente [C] door eervol ontslag zou worden beëindigd.

#### **6 december 2016: vacature voor business controller**

In navolging van het bedrijfsplan van [naam adviesbureau] werd in december 2016 voor de uitvoeringsorganisatie de vacature business controller opengesteld. De vermelde werkzaamheden en functie-eisen in de vacature kwamen deels overeen met de vacaturetekst waarop verzoekster in het najaar van 2015 solliciteerde. De functie-eisen en werkzaamheden waren echter meer toegeschreven op de control-aspecten. Verder was de vacature gericht op het aantrekken van een kandidaat met academisch werk- en denkniveau. Dit laatste was niet aan de orde geweest bij de werving van verzoekster toen zij in 2015 solliciteerde naar de functie van senior medewerker financiën en control. De beloning van deze nieuwe functie was twee schalen hoger dan die van verzoekster.

Op 13 december 2016 solliciteerde verzoekster op de opengestelde functie van business controller.

**29 december 2016: bezwaar tegen ongewijzigde voorzetting dienstverband**

Bij brief van 29 december 2016 berichtte verzoekster aan gemeente [C] dat zij niet akkoord ging met het ontslag bij gemeente [C] en indiensttreding bij de uitvoeringsorganisatie. Verder maakte zij bezwaar tegen de voorgenomen overheveling van taken naar de nieuwe functie van business controller. Verzoekster eiste bij de uitvoeringsorganisatie in haar eigen functie te worden geplaatst met behoud van alle taken en verantwoordelijkheden. Als dit niet mogelijk bleek, wenste zij in de functie van business controller aan de slag te gaan. Op aandringen van verzoekster – onder dreiging van juridische stappen – heeft de uitvoeringsorganisatie de werving, de selectie en aanstelling van een nieuwe business controller opgeschort.

**16 januari 2017: rapport accountantsonderzoek van accountantsfirma [E]**

Op 16 januari 2017 is het eindrapport van het accountantsonderzoek van accountantsfirma [E], aan verzoekster en de voorzitter van de uitvoeringsorganisatie verstrekt. Het onderzoek was in tijd afgebakend en besloeg primair de periode 1 januari 2016 tot en met 31 mei 2016. In het rapport is echter ook informatie over gebeurtenissen buiten deze tijdsafbakening opgenomen. De volgende aspecten werden onderzocht:

- 1 de totstandkoming van de functie- en taakomschrijving van de senior medewerker financiën en control en de afspraken over het naleven van het (concept) IC-Plan binnen de uitvoeringsorganisatie; en
- 2 gedane constatering over vermeende tekortkomingen in de interne organisatie van de uitvoeringsorganisatie.

De formulering onder punt 2 week af van de formulering in de opdracht. In de opdrachtformulering was tevens opgenomen dat het onderzoek zich zou richten op de door verzoekster 'geuite beschuldigingen'.

Het eindrapport bevatte geen formele conclusies en beperkte zich tot de feitelijke weergave van de onderzochte aspecten. In het eindrapport werden over de AO/IC – voor zover hier relevant – een aantal bevindingen beschreven, te weten dat:

- De interne-controlemedewerker geen apart mandaat had.
- De medewerker belast met interne controle direct rapporteerde aan de directeur van de uitvoeringsorganisatie en deze geen formele escalatielijnen had.
- De concerncontroller van gemeente [C] geen werkzaamheden in de afgebakende periode verrichtte voor de uitvoeringsorganisatie.
- De directeur had verklaard dat bij haar indiensttreding bij de uitvoeringsorganisatie er geen geld beschikbaar was om de uitvoeringsorganisatie op te bouwen en dat daarvoor afspraken waren gemaakt met de bedrijfsvoeringsraad. Deze afspraken waren vastgelegd in het "Analyse- en verbeterplan Werk en Inkomen van de uitvoeringsorganisatie".
- De directeur de opvatting had dat de posten die vielen onder de algemene kosten van de uitvoeringsorganisatie, jaarlijks (vast) begroot op € 200.000,-, geen onderdeel zouden moeten zijn van de interne Controle, omdat dit niet de kosten zijn waar de meeste risico's worden gelopen.
- De directeur aangaf deze ruimte ook nodig te hebben om binnen dit budget te schuiven tussen de verschillende posten.
- Naar opvatting van de directeur de interne controle gericht moest zijn op de miljoenen van de BUIG-gelden<sup>5</sup> en het Participatiebudget.

---

<sup>5</sup> BUIG: Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten.



- Verzoekster en de directeur van mening verschilden over of het vier-ogen principe werd toegepast; volgens de directeur werd dit wel toegepast omdat [naam directieassistente] de codeur was.
- De directieleden niet betrokken waren geweest bij de inhuur van derden.

Daarnaast constateerde accountantsfirma [E] dat de AO/IC-regels voor het gehele boekhoudproces van de uitvoeringsorganisatie voor zover bekend nog niet formeel waren vastgesteld en geïmplementeerd.

Dat het eindrapport feitelijke constatering, maar geen als zodanig aangemerkte conclusies bevatte, ervoeren de uitvoeringsorganisatie en verzoekster als teleurstellend. Verzoekster was bovendien teleurgesteld over het feit dat de accountant geen boekenonderzoek had verricht. Dit was volgens verzoekster het gevolg van de beperkingen in de opdrachtformulering en de uitvoering die op voorhand aan het onderzoek waren gesteld. Volgens de voormalige wethouder van gemeente [C] en de directeur was er een diepgaand en zorgvuldig onderzoek uitgevoerd.

Na afronding van het onderzoek door de accountantsfirma [E], bleef het bijzonder verlot van verzoekster gehandhaafd.

#### **20 januari 2017: rapport financieel adviseur**

Een financieel adviseur van de uitvoeringsorganisatie/ gemeente [C] voerde in opdracht van de voorzitter van het bestuur en tevens wethouder gemeente [C] een kort onderzoek uit en bevroeg daarbij de directeur. Voornoemde financieel adviseur bracht op 20 januari 2017 een rapport uit aan het bestuur. Daarin constateerde hij dat in de jaarrekening van 2015 een uitgebreide opgave was gedaan van de optimaliseringskosten. De financieel adviseur rapporteerde verder dat de IT-diagnosetool [pakket Y] in de toelichting van die post werd genoemd, maar niet ten laste van die post was gebracht. Er was naar zijn oordeel niets verzwegen, wel had de directeur volgens hem tekstueel iets te enthousiast melding gemaakt van kosten die elders verantwoord waren. In het rapport merkte de financieel adviseur eveneens op dat de directeur had aangegeven dat zij geen budget had gekregen om de uitvoeringsorganisatie op te bouwen, maar dat zij het – in afstemming met het bestuur – tot haar taak rekende alles te doen om de resultaten en opdracht te realiseren. Dit streven ging boven het overhouden van Participatiebudget. Tegenover de onderzoekers van het Huis verklaarde de directeur dat het boeken van [pakket Y] op optimaliseringskosten in 2015 een typefout was.

In het jaarverslag 2015 van de uitvoeringsorganisatie worden de kosten voor [pakket Y] vermeld bij de post optimaliseringskosten. De post optimaliseringskosten was bestemd voor het versneld ontwikkelen van de organisatie tot een moderne uitvoeringsorganisatie, de invoering van de Participatiewet en het doorvoeren van een aantal verbeteringen. In bedoeld jaarverslag 2015 is niet aangegeven dat externe werknemers (externe inhuur) die voor gemeenten [A] en [B] hebben gewerkt, uit het Participatiebudget van gemeente [C] zijn bekostigd.

De voormalige wethouder van gemeente [C] gaf tegenover de onderzoekers van het Huis aan dat het hem niet bekend was waarom dit niet is gebeurd, maar dat het in het algemeen niet gebruikelijk is om boekingen op detailniveau toe te lichten, tenzij er sprake is van een overschrijding.

In de accountantsverslagen van 2015 en 2016 van accountantsfirma [D] zijn geen opmerkingen gemaakt over het optimaliseringsbudget of het Participatiebudget van gemeente [C]. In de accountantsverklaring van 2016 werd opgemerkt dat er sprake was

van een klokkenluidersmelding en dat de uitvoeringsorganisatie hier op passende wijze opvolging aan had gegeven door een onafhankelijk onderzoek te gelasten.

**10 februari 2017: bespreking uitkomsten rapport accountantsonderzoek van accountantsfirma [E]**

Op vrijdag 10 februari 2017 vond een gesprek plaats tussen het bestuur en verzoekster. Het bestuur was vertegenwoordigd in de persoon van de bestuursvoorzitter, tevens wethouder van gemeente [C], de HR-adviseur en de eerder door de uitvoeringsorganisatie geraadpleegde advocaat. Verzoekster werd vergezeld door haar echtgenoot en een medewerker van de rechtsbijstandsorganisatie.

In dit gesprek werd aan verzoekster de ruimte gegeven om te reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek van accountantsfirma [E]. Verzoekster vertelde dat zij van mening was dat het rapport 'slim' was geschreven, hoewel er geen conclusies in werden getrokken. Tussen de regels door viel volgens haar duidelijk te lezen dat de uitvoeringsorganisatie en met name de directeur niet 'in control' was. Het was diezelfde directeur die haar, zo stelde zij, al vanaf het begin van haar dienstverband het werken moeilijk maakte en het uiteindelijk onmogelijk heeft gemaakt haar controletaken uit te voeren. Zij gaf verder te kennen tot tweemaal toe aan de HR-adviseur te hebben gevraagd om een mediationtraject te starten. Dit had de HR-adviseur echter niet opgepakt. Verzoekster zag nog steeds perspectief om samen te werken met de directeur. Haar verzoek aan het bestuur was om voor haar de ruimte te creëren haar werk uit te voeren. Verder gaf verzoekster aan dat zij beschikte over een concreet financieel verbeterplan en dat zij bereid was om dit aan het bestuur te geven.

**20 februari 2017: voornemen tot ontslag**

Op 20 februari 2017 ontving verzoekster een brief van 17 februari 2017 met daarin het voornemen van de uitvoeringsorganisatie om het dienstverband met verzoekster te beëindigen wegens verstoorde arbeidsverhoudingen. In de brief werd uiteengezet waarom het, volgens het bestuur, niet langer mogelijk was om met verzoekster samen te werken.

Volgens het bestuur kon uit het onderzoek van accountantsfirma [E] niet worden opgemaakt dat er sprake was van ernstige gebreken in de organisatie of ernstige tekortkomingen in het optreden van de directeur, zoals door verzoekster was gesteld. Er was volgens het bestuur inmiddels wel een onherstelbare vertrouwensbreuk ontstaan tussen de directeur en verzoekster. Ook de verhouding tot andere collega's met wie verzoekster nauw moest samenwerken, was in serieuze mate verstoord volgens het bestuur. Vanwege deze verstoorde verhoudingen zag het bestuur geen perspectief voor een verdere vruchtbare samenwerking en het voorzetten van de werkrelatie met verzoekster.

Bij brief van 8 maart 2017 verweerde de medewerker van de rechtsbijstandsorganisatie namens verzoekster zich tegen het voornemen tot ontslag. Verzoekster stelde dat zij steeds van goede wil was geweest om samen te werken en te adviseren en dat haar bijdragen gericht waren op het verder brengen van de organisatie. Haar ingebrachte bijdragen werden volgens verzoekster echter door de directeur genegeerd, terwijl er volgens haar duidelijk sprake was van problemen binnen de uitvoeringsorganisatie.

### **29 maart 2017: het ontslagbesluit**

Op 29 maart 2017 ontving verzoekster van het bestuur het besluit dat zij per 1 mei 2017 vanwege verstoorde verhoudingen eervol zou worden ontslagen. Verzoekster kreeg geen regeling aangeboden en maakte volgens het ontslagbesluit, gelet op de duur van haar dienstverband, geen aanspraak op een bovenwettelijke WW-uitkering.

### **3 april 2017: medewerkers uitvoeringsorganisatie geïnformeerd over ontslag verzoekster**

Op 3 april 2017 vond een bijeenkomst plaats waarin medewerkers van de uitvoeringsorganisatie door de bestuursvoorzitter, tevens wethouder van gemeente [C], werden geïnformeerd over het proces dat tot het ontslag van verzoekster had geleid. Medewerkers kregen de gelegenheid om ter plekke of achteraf per e-mail vragen te stellen. Die vragen zijn nadien beantwoord en de gebundelde antwoorden zijn aan de medewerkers verstrekt.

In het daartoe opgestelde document werd de onafhankelijkheid, zorgvuldigheid en volledigheid van het onderzoek door accountantsfirma [E] benadrukt. Daarnaast werd, in lijn met de eerder geformuleerde gronden voor het ontslag, benadrukt dat de aantijgingen door verzoekster niet waren aangetoond. Verder werd gesteld dat een (arbeids)relatie soms zo beschadigd raakt, dat terugkeer in de oude situatie voor niemand wenselijk is. De bestuursvoorzitter gaf op 25 april 2017 en 10 mei 2017 de medewerkers een aanvullende mogelijkheid tot het persoonlijk stellen van vragen over het ontslag van verzoekster.

### **14 april 2017: accountantsverslag 2016**

In het accountantsverslag van accountantsfirma [D] van 14 april 2017 over de jaarrekening van 2016 van de uitvoeringsorganisatie wordt opgemerkt dat vanaf de zomer 2015 de uitwerking van de interne controle op een andere wijze was ingevuld dan voorheen. Het verslag vermeldde dat het opstellen van het IC-plan in de zomer van 2015 was aangevangen en dat daarna de interne controles over het gehele boekjaar wederom waren uitgevoerd door inzet van externe inhuur. Over de medewerker die in januari 2016 was aangenomen ten behoeve van de uitvoering van de interne controles en de ondersteuning van de financiële functie – in casu verzoekster –, werd opgemerkt dat deze door omstandigheden geen werkzaamheden had verricht voor de jaarrekening van 2016.

Daarnaast merkte accountantsfirma [D] onder meer het volgende op:

- dat de uitvoeringsorganisatie de volledigheid van de kosten en verplichtingen onvoldoende in kaart had;
- dat de interne controle binnen de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de doorbelasting vanuit de gemeente [C] beperkt was;
- dat de uitvoeringsorganisatie op passende wijze opvolging had gegeven aan de klokkenluidersmelding van verzoekster door het laten uitvoeren van een onderzoek door accountantsfirma [E];
- dat de rapportage van het onderzoek van accountantsfirma [E] geen signalen bevatte die wezen op onrechtmatig handelen;
- dat er wel aandachtspunten voor de verbetering van de interne beheersing waren gesignaleerd;
- dat de uitvoeringsorganisatie had aangegeven ter versterking van de interne beheersing passende maatregelen in te voeren;
- dat accountantsfirma [D] geen uitvoerige controle van transacties had uitgevoerd die noodzakelijk zou zijn om fouten of fraude die niet hebben geleid tot materiële afwijkingen in de jaarrekening te kunnen opsporen.

Het jaarverslag 2016 kreeg op 14 april 2017 een goedkeurend oordeel van de controlerend accountantsfirma [D].

**19 mei 2017: gemeentesecretarissen [van gemeenten A,B en C] ontvangen verzoek**

Op 19 mei 2017 stuurde verzoekster via eerder genoemde rechtsbijstandsorganisatie een document getiteld "Feitelijke constatering bedrijfsvoering [naam uitvoeringsorganisatie]", naar de wethouder van gemeente [C] en aan de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. Hierin beschreef zij haar bevindingen over de door haar vermoede misstand. Zij verzocht de ontvangers een extern onderzoek naar de door haar vermoede misstand in te laten stellen. De gemeentesecretarissen reageerden met de mededeling dat zij zich niet bevoegd achtten hiertoe te besluiten.

**16 juni 2017 en 21 juni 2017: attenderen medewerkers en raadsleden**

De wethouder van de gemeente [C], tevens bestuursvoorzitter van de uitvoeringsorganisatie, informeerde de raadsleden en wethouders van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] per e-mail. Hij vermeldde daarin dat een werknemer die was ontslagen vanwege een verstoorde arbeidsrelatie, in casu verzoekster, hen mogelijk zou benaderen in verband met dit ontslag. De identiteit van de werknemer maakte hij niet kenbaar. Ook vermeldde hij in zijn e-mail dat de ontslagen werknemer beschuldigingen richting de uitvoeringsorganisatie had geuit en dat deze waren onderzocht door een accountantsfirma. Op basis van het in januari 2017 afgeronde onderzoek had het bestuur vastgesteld dat er geen sprake was van tekortkomingen of gebreken in het optreden van de directeur en de uitvoeringsorganisatie. Deze informatie was nadien ook gedeeld met de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie.

Op 21 juni 2017 sprak de wethouder van gemeente [C] in een openbare raadsvergadering over het dossier. In de raadsvergadering vermeldde de wethouder de functienaam van verzoekster, namelijk dat het ging om een seniormedewerker financiën en control. De wethouder gaf over het dossier aan dat zijn eindconclusie was dat er sprake was van een arbeidsdispuut.

**10 september 2017: verzoek om onderzoek bij het Huis**

Op 10 september 2017 diende verzoekster een verzoek tot onderzoek in bij het Huis. In haar verzoek ging verzoekster in op diverse onderwerpen, waaronder de kosten van een IT-dienstverlener, de kosten voor de AO/IC en algemene kosten (externe inhuur).

**21 september 2017: onderzoek door de raads werkgroep**

Gemeente [C] agendeerde het accountantsverslag over de jaarrekening 2016 voor de raadsvergadering van 21 september 2017. Voorafgaand aan de raadsvergadering benaderde verzoekster de gemeenteraadsleden van gemeente [C], waaronder leden van de auditcommissie, om haar zienswijze te delen.

Een brief van de auditcommissie van 15 september 2017 vermeldt daarover dat "een lid van de Auditcommissie is benaderd door een medewerker die in 2016 een klokkenluidersmelding bij de uitvoeringsorganisatie heeft gedaan".

In de vergadering die daarop volgde, stelde de gemeenteraad van gemeente [C] een raads werkgroep samen. De raads werkgroep kreeg de opdracht de elementen uit de "klokkenluidersmelding" van verzoekster die mogelijk de positie en belangen van gemeente [C] raakten te verzamelen en te verifiëren.

**10 november 2017: verkenning vervolg arbeidstraject**

Op 10 november 2017 volgde een gesprek tussen de vertegenwoordiger van gemeente [C] namens de uitvoeringsorganisatie en verzoekster. Het gesprek werd gevoerd om de

mogelijkheden te verkennen voor een toekomstig arbeidstraject van verzoekster binnen het gemeentelijk of provinciaal domein van de regio. Blijkens een brief van 6 maart 2018 van de vertegenwoordiger van gemeente [C] aan verzoekster vroeg hij tijdens dat gesprek haar reactie op de volgende twee vragen:

- 1 of verzoekster bereid was om in een andere overheidsorganisatie zoals de provincie of een andere gemeente te re-integreren; en
- 2 of verzoekster het voor haarzelf mogelijk achtte om tijdens het nog lopende proces van onderzoek door de raads werkgroep ergens in het gemeentehuis van gemeente [C] te re-integreren.

Verzoekster bestrijdt echter dat zij destijds een serieuze optie voor re-integratie kreeg aangeboden.

Bij brief van 11 december 2017 liet verzoekster weten dat zij wenste terug te keren in haar oude functie en dat haar ontslag per direct en met terugwerkende kracht ongedaan moest worden gemaakt.

### **8 januari 2018: rapport raads werkgroep**

Op 8 januari 2018 bracht de raads werkgroep een rapport uit. De raads werkgroep had in zijn onderzoek elementen uit de melding van verzoekster, die mogelijk de positie en belangen van gemeente [C] raakten, geverifieerd. Het rapport bevatte een aantal bevindingen, waaronder:

- De juistheid van de stelling dat er een verkeerde voorstelling van zaken over de debiteurenpositie is gegeven kon niet worden vastgesteld.
- De doorbelasting van de kosten voor automatisering (aankoop van re-integratiepakket/ IT-diagnosetool [pakket Y]) en inhuur van externen tussen de gemeenten onderling over de boekjaren 2015 en 2016 had niet naar rato plaatsgevonden. De bijdrage van gemeente [C] was over die periode € 251.693,- te hoog uitgevallen, waarvan € 177.655,- in 2015 en € 74.038,- in 2016.
- De aanschafkosten van een re-integratiepakket/ IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur externen zijn geboekt ten laste van het Participatiebudget. Dit had niet ten laste van die post mogen komen en de jaarcijfers van 2015 op dat punt zijn niet op juiste wijze verantwoord.
- De automatiseringskosten van [IT dienstverlener] hoefden niet apart verdeeld te worden over de deelnemende gemeenten. De gemeente [C] verzorgde voor de uitvoeringsorganisatie faciliterende diensten zoals personeelszaken, automatisering, informatievoorziening en huisvesting. Aan de uitvoeringsorganisatie werd daarvoor een aandeel in de totaalkosten van de gemeente [C] in rekening gebracht, in 2015 en 2016 totaal voor een bedrag van € 1.389.865,-.
- Op grond van het accountsverslag over 2016 van accountantsfirma [D], het rapport van het onderzoek van accountantsfirma [E] en de gesprekken met de accountant van gemeente [C] (eveneens in die tijd de accountant van de uitvoeringsorganisatie) was duidelijk geworden dat de betrokken accountants niet zelf alle door verzoekster aangedragen punten in de financiële administratie hadden nagelopen en dat er geen forensisch onderzoek was verricht.
- De beweringen van verzoekster gedaan in haar document "Feitelijke constatering en bedrijfsvoering [naam uitvoeringsorganisatie]" werden grotendeels onderschreven voor zover dit gemeente [C] aanging.
- Het beeld, dat tot de vergadering van 21 september 2017 bij de gemeenteraad van gemeente [C] bestond, dat er alleen sprake was van een arbeidsconflict, was niet langer houdbaar gebleken.

- Er was niet op constructieve wijze omgegaan met vragen en kritische opmerkingen van verzoekster en de raadswerkgroep plaatste vraagtekens bij de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie.

De raadswerkgroep merkte in zijn rapport op dat de verantwoording van de bedrijfsreserve voor de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie liep via gemeente [C], maar dat dit niet betekende dat de gemeente [C] uiteindelijk die lasten ook heeft gedragen.

#### **Verklaring van de directeur tegenover onderzoekers van het Huis over bevinding rapport raadswerkgroep over Participatiebudget**

In het rapport van de raadswerkgroep werd opgemerkt dat niet besteed Participatiebudget tot 2015 door het Rijk is teruggevorderd. De directeur verklaarde tegenover het Huis dat bij haar de opvatting leefde dat het resterende Participatiebudget ook na 2015 moest worden teruggegeven aan de Rijksoverheid. Om dat te voorkomen, had zij het resterende Participatiebudget gebruikt voor de aanschaf van [pakket Y]. Dit was een pakket waar alle drie gemeenten profijt van zouden hebben. Er zijn geen documenten overgelegd waaruit kan worden opgemaakt dat de handelwijze van de directeur in opdracht van gemeente [C] gebeurde. De lezing over de gang van zaken hierover verschilt. De (voormalige) wethouder van gemeente [C] lichtte aan de onderzoekers van het Huis toe dat geen documenten zijn aangetroffen waaruit blijkt dat afspraken zijn gemaakt om uit solidariteit geld voor re-integratie uit het Participatiebudget van gemeente [C] te besteden aan producten/ diensten die ook ten behoeve van de andere twee deelnemende gemeenten werden aangeschaft.

#### **19 januari 2018: bestuursvoorzitter uitvoeringsorganisatie/ wethouder gemeente [C] treedt af**

Het rapport van de raadswerkgroep werd op 25 januari 2018 geagendeerd voor de raadsvergadering van gemeente [C]. De verantwoordelijk wethouder had de raadsleden eerder gemeld dat uit het onderzoek van accountantsfirma [E] was gebleken dat geen sprake was van tekortkomingen binnen de uitvoeringsorganisatie. Over verzoekster had hij gemeld dat de kwestie een arbeidsconflict betrof en verzoekster inmiddels was ontslagen. De raadswerkgroep onderschreef deze eerdere bevindingen niet. Op 19 januari 2018 trad de wethouder af. De (voormalige) wethouder van gemeente [C] verklaarde tegenover de onderzoekers van het Huis dat hij uit het rapport van het onderzoek van accountantsfirma [E] geen juiste conclusie had getrokken, omdat hij de relevante feiten waarover de raadswerkgroep rapporteerde, had gemist.

#### **25 januari 2018: cultuuronderzoek bij de uitvoeringsorganisatie**

De raadswerkgroep plaatste in zijn rapport van 8 januari 2018 vraagtekens bij de cultuur binnen de uitvoeringsorganisatie. De raadswerkgroep plaatste deze vraagtekens omdat in het geval van verzoekster niet op een constructieve wijze met kritische vragen en opmerkingen was omgegaan. In de bestuursvergadering van 25 januari 2018 besloot het bestuur om onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie. De opdracht werd verleend aan een extern bureau [naam bureau]. Het externe bureau kreeg de opdracht onderzoek in te stellen naar de heersende bedrijfscultuur. Daarbij werd gevraagd extra alert te zijn op signalen die duiden op een 'angstcultuur'. Dat hiervan sprake was, was door verzoekster bij haar melding gesteld.

#### **27 april 2018: accountantsverslag 2017**

In het accountantsverslag van accountantsfirma [D] van 27 april 2018 over de jaarrekening van 2017 van de uitvoeringsorganisatie is opgemerkt dat naar aanleiding

van de herhaalde melding van verzoekster de controle over 2017 was geïntensiveerd. De accountant had zowel de melding van verzoekster als het rapport van de raads werkgroep bij de controle betrokken. In het rapport van de raads werkgroep was geconstateerd dat in 2016 een bedrag van € 252.000,- (afgerond) onjuist was verwerkt. Dat bedrag was in de jaarrekening 2017 alsnog op juiste wijze toebedeeld, constateerde de accountant. De accountant merkte ook op dat er geen aanwijzingen voor materiële fraude waren gevonden. Er volgde een goedkeurend oordeel voor de jaarrekening 2017.

### **15 juni 2018: rapport cultuuronderzoek uitvoeringsorganisatie**

Op 15 juni 2018 verscheen het rapport van het externe bureau [naam bureau]. In dat rapport werd geconcludeerd dat de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie ernstig was gemankeerd, maar dat vrijwel geen van de medewerkers de bedrijfscultuur als angstcultuur typeerde. Ook gaf het externe bureau [naam bureau] aan dat, als de waarnemingen uit het onderzoek naast de literatuur werden gelegd, er onvoldoende aanknopingspunten waren om van een angstcultuur te spreken. Op één punt maakte het externe bureau [naam bureau] een voorbehoud, namelijk dat de sturing op loyaliteit ernstig en zorgelijk was en een negatief effect had gehad op de organisatiecultuur. De constatering door het externe bureau [naam bureau] zagen vooral op het niet goed functioneren van de uitvoeringsorganisatie als geheel en kunnen als volgt worden samengevat:

- De organisatie is tot op het bot verdeeld: o.a. '*voor of tegen de directeur*', elk team gaat zijn eigen weg en binnen de teams zijn subculturen die zich tegen elkaar afzetten.
- Rond de directeur is sprake van een hofhouding. Rond haar is er een '*inner circle*' en zijn er vazallen. Uit e-mailwisselingen blijkt dat sommige medewerkers niet mogen praten met andere organisaties. Meerdere medewerkers hebben na een meningsverschil of onwelgevallig signaal persoonlijk van de directeur te horen gekregen '*er niet bij te horen*', '*in de oude wereld te zitten*' of woorden van gelijke strekking. De diepte van de kloof '*voor of tegen directeur*' heeft zeer ernstige vormen aangenomen. De ruimte voor eigen professionele inbreng wordt onder de directeur als gering ervaren. Er zijn veel voorbeelden van activiteiten die door de directeur worden opgepakt terwijl deze eigenlijk voor medewerkers bedoeld zijn.
- Bij velen is het werkplezier weg.
- De uitvoeringsorganisatie is een eilandenrijk waar vrijwel iedereen zich alleen veilig en goed voelt in de eigen werkbiootop.
- Kritisch zijn is de norm. Voor sommigen is het nooit goed en kan niemand meer goed doen, zeker het management niet.

### **10 september 2018: advies van de bezwaarschriftencommissie**

Op 10 september 2018 bracht de bezwaarschriftencommissie personele aangelegenheden van gemeente [C] advies uit aan de burgemeester en wethouders van gemeente [C] en het bestuur van de uitvoeringsorganisatie. De bezwaarschriftencommissie gaf advies over het ontslagbesluit in het kader van de reorganisatie, het aanstellingsbesluit en het ontslagbesluit in het kader van een verstoorde arbeidsrelatie met verzoekster. De bezwaarschriftencommissie was van mening dat de verstoorte arbeidsrelatie de reden voor het ontslagbesluit was en niet de melding van verzoekster. Het appèl op de wettelijke bescherming voor klokkenluiders leidde volgens de bezwaarschriftencommissie niet tot een andere uitkomst. Zij adviseerde de bezwaren van verzoekster ongegrond te verklaren en beide ontslagbesluiten in stand te laten.

**2 oktober 2018: beslissing op bezwaar tegen ontslagbesluit (reorganisatie)**

Op 2 oktober 2018 liet gemeente [C] aan verzoekster weten het bezwaar tegen het ontslagbesluit van 29 december 2016, overeenkomstig het advies van de bezwaarschriftencommissie, ongegrond te verklaren. Het betrof hier het reorganisatieontslag.

**3 oktober 2018: beslissing op bezwaar tegen aanstellingsbesluit**

Op 3 oktober 2018 liet het bestuur aan verzoekster weten het bezwaar tegen het aanstellingsbesluit, overeenkomstig het advies van de bezwaarschriftencommissie, ongegrond te verklaren. Verzoekster werd per 1 januari 2017 binnen de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie benoemd in de functie 'Vakspecialist A', gelijk aan de functie van 'Vakspecialist A' voor 1 januari 2017.

**3 oktober 2018: beslissing op bezwaar tegen ontslagbesluit (verstoorde arbeidsrelatie)**

Op 3 oktober 2018 liet het bestuur aan verzoekster weten het bezwaar tegen het ontslagbesluit van 24 maart 2017, overeenkomstig het advies van de bezwaarschriftencommissie, ongegrond te verklaren. Het ontslag per 1 mei 2017 vanwege de verstoorde arbeidsrelatie bleef daardoor in stand.

**28 oktober 2018: beëindiging inzage (concept) onderzoeksvragen griffie**

Op 22 juni 2018 stuurde het Huis, onder geheimhouding, de (concept) onderzoeksvragen voor zijn onderzoek naar het bestuur. De identiteit van verzoekster was in het document, waarin de (concept) onderzoeksvragen waren opgenomen, kenbaar. Het betrof een vertrouwelijk document waarin was aangegeven dat deze uitsluitend was bedoeld voor de verzoek(st)er, de werkgever en het Huis. Verzoekster informeerde het Huis dat het document met de (concept) onderzoeksvragen ter inzage waren gelegd bij de griffie van gemeente [C]. Het Huis herinnerde daarop de uitvoeringsorganisatie aan de geheimhouding. Op 28 oktober 2018 ontving het Huis het bericht dat het document met de (concept) onderzoeksvragen niet langer ter inzage bij de griffie van gemeente [C] lagen en ook geen deel ging uitmaken van de beraadslagingstukken ten behoeve van de informatieve raadsbijeenkomst die op 30 oktober 2018 was belegd.

**November 2018: rapport doeltreffendheid uitvoering Participatiewet**

In 2018 lieten de rekenkamercommissies van de gemeenten [A], [B] en [C] een onderzoek uitvoeren door [naam onderzoeksorganisatie]. Het betrof een onderzoek naar de vraag in hoeverre de uitvoeringsorganisatie de uitvoering van de wettelijke taakstelling van de gemeenten [A], [B] en [C] op het gebied van re-integratie en bijstand doeltreffend uitvoerde. Het rapport van dat onderzoek kwam uit in november 2018. In het rapport kwam de uitvoering van de Participatiewet en wijze van financiering door het Rijk aan de orde en werd ingegaan op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Het rapport gaf een beeld over de stand van zaken op dat moment, maar trok ook vergelijkingen met voorgaande jaren, waaronder het jaar 2016. De gevonden waarden waren eveneens afgezet tegen de landelijke cijfers. Uit de analyse bleek dat er ruimte was voor verbetering in de aansturing en de uitvoering. Voorts werd geconcludeerd dat de uitvoering van bijstand en re-integratie door de uitvoeringsorganisatie doeltreffend was.

**5 december 2018: beroepschrift ingediend**

Op 5 december 2018 is namens verzoekster bij de rechtbank beroep ingesteld tegen de respectievelijk op 2 en 3 oktober 2018 genomen besluiten op bezwaar, te weten:

- 1 bezwaar tegen het eervol ontslag op grond van verstoorde arbeidsrelatie en het beperken van de aanspraak op bovenwettelijke uitkeringen;



- 2 bezwaar tegen het in stand houden van de gewijzigde formalisering rechtspositie gedaan in het kader van de gewijzigde rechtspersoon van de uitvoeringsorganisatie.

#### **26 april 2019: uitspraak rechtbank**

De rechtbank verklaarde op 26 april 2019 het beroep tegen het bestreden besluit waarbij aan verzoekster eervol ontslag was verleend op grond van een verstoorde arbeidsrelatie gegrond. Naar het oordeel van de rechtbank had de uitvoeringsorganisatie ten onrechte de door verzoekster gesignaleerde problemen op 3 juni 2016, waarvan een aantal volgens de rechtbank steun vond in het rapport van de raadswerkgroep en het rapport van het cultuuronderzoek, aangemerkt als een arbeidsconflict.

De rechtbank ging echter niet mee in de opvatting van verzoekster dat haar nieuwe geformaliseerde rechtspositie als gevolg van de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie teruggedraaid moest worden en verklaarde het beroep tegen dat bestreden besluit ongegrond. De omschrijving van de organieke taken, het competentieprofiel, de vakkennis en de salarisschaal bij de functie van vakspecialist A met ingang van 1 januari 2017 sloten volgens de rechtbank aan op de functiebeschrijving en de salarisschaal van de functie van vakspecialist A van vóór 1 januari 2017.

In de uitspraak werd niet ingegaan op het takenpakket van verzoekster en de mogelijke wijzigingen daarin als gevolg van de reorganisatie. Partijen werd opgedragen invulling te geven aan de nieuwe situatie waarbij de dienstbetrekking van verzoekster bij de uitvoeringsorganisatie in stand was gebleven. De rechtbank deed geen uitspraak over de vraag of verzoekster bescherming als klokkenluider had moeten krijgen. Doordat het ontslag van verzoekster op grond van een verstoorde arbeidsrelatie geen stand hield, was de beantwoording van die vraag voor de rechtbank niet meer aan de orde.

#### **15 juni 2019: de uitvoeringsorganisatie stelt een extra directeur aan**

Op 15 juni 2019 werd naast de directeur een extra directeur aangesteld. De hiervoor door de directeur gegeven toelichting was dat dit ter versterking van de directeurspositie was. Door terugtreding van de directeur kwam aan deze situatie per 1 januari 2020 een einde.

#### **9 september 2019: mediation-overeenkomst**

Op 9 september 2019 tekende verzoekster een mediation-overeenkomst met de uitvoeringsorganisatie en gemeente [C]. De mediation was gericht op het herstel van de relatie en de wedertewerkstelling van verzoekster. De mediation bracht echter geen oplossing en geen verandering in de ontstane situatie.

#### **16 november 2020: evaluatie GR**

Overeenkomstig de GR van de uitvoeringsorganisatie werd de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] geëvalueerd. De deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] gaven daartoe de opdracht aan [naam externe organisatie]. De evaluatie ging in op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie en de vraag of de GR voldeed aan de door de deelnemers geformuleerde doelstellingen. In het daaropvolgende evaluatierapport werd vermeld dat door het aanpakken van structuur- en cultuurproblemen de rust was weergekeerd en dat het vertrouwen in de ambtelijke en bestuurlijke laag was hersteld. Vorenbedoelde externe organisatie vermeldde daarbij ook dat nog niet alle problemen waren opgelost en deed daarvoor aanbevelingen aan de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. Zo werd er geconstateerd dat de ondersteuning van de directeur op de strategische en financiële aspecten nog beperkt was. Dit uitte zich blijkens het evaluatierapport in het feit dat de directeur voor veel vraagstukken nog zelf aan de lat stond, zoals de penvoering van een aantal stukken voor de Planning & Control-cyclus. Daarnaast constateerde de externe organisatie dat

Dienstverleningsovereenkomsten te laat werden vastgesteld, er onduidelijkheid was over welke onderwerpen in welk overleg werden besproken en dat er problemen waren rondom het opleveren van de Kadernota. Daarbij kwam uit die evaluatie ook naar voren dat de governance nog te veel een papieren werkelijkheid was en dat werkprocessen slechts beperkt waren gedigitaliseerd en geautomatiseerd. Dat maakte de organisatie inefficiënt en kwetsbaar, aldus het evaluatierapport.

#### **29 april 2021: uitspraak CRvB**

Op 29 april 2021 bevestigde de CRvB in hoger beroep de uitspraak van de rechtbank gedaan op 26 april 2019. Volgens de CRvB was het bestuur te snel tot de conclusie gekomen dat sprake was van een onherstelbare vertrouwensbreuk. Het bestuur van de uitvoeringsorganisatie was daarom niet bevoegd verzoekster op deze grond te ontslaan.

De CRvB volgde verder de rechtbank in haar oordeel, dat het reorganisatieontslag en de plaatsing van betrokkene in de functie van Vakspecialist A standhield. De uitvoeringsorganisatie hield zich immers aan de toezegging dat verzoekster overging in haar eigen functie, te weten Vakspecialist A.

#### **Juni 2021: mediation**

Na de uitspraak op 29 april 2021 door de CRvB volgde mediation tussen verzoekster en de uitvoeringsorganisatie. Verzoekster gaf hierbij aan graag te willen re-integreren bij de uitvoeringsorganisatie of bij een van de gemeenten van het samenwerkingsverband.

#### **November 2021 tot 11 mei 2023: Re-integratie**

Verzoekster is op basis van re-integratie weer gestart met het verrichten van werkzaamheden. De re-integratie van verzoekster is erop gericht om op termijn een vaste plek voor haar te vinden op haar eigen niveau.

## 3. ANALYSE MISSTAND

In een misstandonderzoek onderzoekt het Huis of sprake was van een misstand in de zin van de Wet Hvk. Deze vraag kan worden beantwoord door vast te stellen of sprake is van een schending van een wettelijk voorschrift en zo ja, of er ook is voldaan aan (andere) criteria die bepalen of er sprake is van een misstand als bedoeld in de Wet Hvk.

### 3.1 BEOORDELING SCHENDING VAN EEN WETTELIJK VOORSCHRIFT

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

#### CENTRALE VRAAG IN HET KADER VAN HET MISSTANDONDERZOEK

*Is sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Hvk, bij de uitvoeringsorganisatie door het onvoldoende zorgdragen voor de juistheid van de (financiële) informatie in de begroting, rapportages en jaarrekeningen van 2015 en 2016 aan de betrokken gemeenteraden?*

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in drie deelvragen:

- a Heeft de uitvoeringsorganisatie over de jaren 2015 en 2016 een juist (financieel) beeld gegeven in de begroting, rapportages en jaarrekeningen?
- b Zo nee, welke factoren (zoals AO/IC, bedrijfscultuur en opvolging van de melding) hebben daarbij een rol gespeeld?
- c Indien sprake is (geweest) van het geven van een onjuist (financieel) beeld in de begroting, rapportages en jaarrekeningen wat zijn de (mogelijke) gevolgen hiervan?

De beantwoording van de deelvragen komt achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 3.1.1. tot en met 3.1.3. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag vloeit voort uit de beantwoording van de deelvragen en komt aan bod in paragraaf 3.1.4 van dit rapport: de conclusie van het onderzoek naar de vermoede misstand.

#### **Van toepassing zijnde regelgeving**

De gemeenten [A], [B] en [C] werkten vanaf 1 januari 2003 samen voor het uitvoeren van wettelijke taken binnen het sociaal domein. Op 1 januari 2008 ondertekenden zij daartoe een GR.

Op grond van de GR die geldig was vanaf 1 juli 2014 tot 1 januari 2017, was voor de uitvoering van het samenwerkingsverband een gemeenschappelijk orgaan ingesteld als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wgr. Met ingang van 1 januari 2017 werd dit een bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de Wgr.

De regelgeving die van toepassing is op deze onderzoeksvraag bestaat uit verschillende wetsartikelen die betrekking hebben op de wijze waarop een gemeenschappelijk orgaan zich financieel verantwoordt. Hierbij zijn de volgende artikelen uit de Wgr en de Gemeentewet van belang:

- In artikelen 34, 34a, 34b en 35 van de Wgr zijn de vereisten ten aanzien van de financiële verantwoording opgenomen. Artikel 35, zevende lid, van de Wgr bepaalt dat de artikelen 186 tot en met 213 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing zijn, voor zover daarvan bij of krachtens de Wgr niet is afgeweken.<sup>6</sup>
- Artikel 189, eerste en derde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de raad voor alle taken en activiteiten jaarlijks op de begroting de bedragen brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij daarvoor kan aanwenden. Slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties kunnen ten laste van de gemeente worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.
- Artikel 198, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de raad de jaarrekening en het jaarverslag vaststelt in het jaar volgend op het begrotingsjaar. De jaarrekening betreft alle baten en lasten van de gemeente.

Daarnaast is artikel 3, eerste, tweede en derde lid, van het BBV van belang.<sup>7</sup> Hierin wordt het volgende vermeld:

- 1 De begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven volgens normen die voor gemeenten en provincies als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder provinciale staten en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen.
- 2 De begroting, de meerjarenraming en de uitvoeringsinformatie geven duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer. De begroting geeft tevens duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie.
- 3 De jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven getrouw, duidelijk en stelselmatig de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede het saldo ervan weer. De jaarrekening geeft tevens een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar.

### 3.1.1 DEELVRAAG A: JUISTHEID VAN HET (FINANCIËLE) BEELD

- a *Heeft de uitvoeringsorganisatie over de jaren 2015 en 2016 een juist (financieel) beeld gegeven in de begroting, rapportages en jaarrekeningen?*

In de periode 2016 tot en met 2018 zijn er meerdere rapporten gepubliceerd over het (financiële) beeld van de uitvoeringsorganisatie over de jaren 2015 en 2016. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit deze rapporten geanalyseerd. Deze analyse richt zich, vanwege de aard van deze rapporten, hoofdzakelijk op de jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisatie over 2015 en 2016.

In opdracht van het bestuur startte accountantsfirma [E] op 14 juli 2016 een onderzoek. Tijdens dat onderzoek signaleerde verzoekster dat in het jaarverslag van de uitvoeringsorganisatie over de jaarrekening van 2015 van de uitvoeringsorganisatie een onjuiste boekhoudkundige verantwoording was gegeven. Naar aanleiding van dit signaal volgde geen nieuw of aanvullend boekenonderzoek door het bestuur. Dit signaal werd nadien wel opgepakt na een raadsbespreking binnen gemeente [C] in september 2017. Gemeente [C] stelde daarop een raads werkgroep in die alsnog aanvullend onderzoek uitvoerde en de signalen van verzoekster, die de positie en belangen van gemeente [C] raakten, verifieerde. Op 8 januari 2018 bracht de raads werkgroep een

---

<sup>6</sup> Op dat moment volgde dit uit artikel 35, zesde lid, van de Wgr.

<sup>7</sup> Bepalingen uit het BBV zijn voor de uitvoeringsorganisatie van overeenkomstige toepassing.

rapport uit. Uit dat rapport kwam naar voren dat ten behoeve van de accountantsverslagen over de jaarrekeningen van zowel 2015 als 2016 van de uitvoeringsorganisatie geen forensisch oftewel boekenonderzoek was uitgevoerd.

Voor de beantwoording van deze deelvraag is informatie relevant over de verdeling van kosten tussen gemeenten en de verantwoording van:

- de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y];
- de inhuur van externen; en
- de automatiseringskosten van [IT dienstverlener].

Het Huis heeft zijn informatie hierover met name gehaald uit het rapport van de financieel adviseur van gemeente [C] van 20 januari 2017 en het rapport van de raadswerkgroep van 8 januari 2018. Voor die rapporten is immers aanvullend (boeken)onderzoek verricht. Hierna gaat het Huis in op de bovengenoemde onderdelen.

#### *De kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y]*

De financieel adviseur van gemeente [C] constateerde in zijn rapport van 20 januari 2017 dat de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] geheel ten laste van het Participatiebudget van gemeente [C] zijn gebracht. De raadswerkgroep onderschreef deze constatering in het rapport van 8 januari 2018. De financieel adviseur van gemeente [C] constateerde dat deze kosten in de jaarrekening 2015 van de uitvoeringsorganisatie waren toegelicht en gemeld bij de post optimaliseringskosten. De directeur bevestigde deze constatering tegenover de onderzoekers van het Huis. Zij verklaarde dat bij haar destijds de opvatting leefde dat het resterende Participatiebudget moest worden teruggegeven aan de Rijksoverheid, zoals dat tot en met 2014 het geval was. Om dat te voorkomen was het resterende Participatiebudget gebruikt voor de aanschaf van de IT- diagnosetool [pakket Y].

Het Huis stelt vast dat de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] in de jaarrekening van 2015 een onjuiste verantwoording heeft afgelegd aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C].

#### *De inhuur van externen*

De raadswerkgroep stelde in zijn rapport van 8 januari 2018 vast dat de uitvoeringsorganisatie kosten voor inhuur van externe medewerkers had toegelicht en gemeld bij de post optimaliseringskosten in de jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisatie. Dit gold voor zowel 2015 als 2016. Hiermee waren deze kosten ten onrechte geboekt ten laste van het Participatiebudget van gemeente [C].

Het Huis stelt vast dat de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de inhuur van externen in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 een onjuiste verantwoording heeft afgelegd aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C].

#### *De automatiseringskosten van [IT dienstverlener]*

De automatiseringskosten van [IT dienstverlener] hadden betrekking op de jaarlijkse kosten van een applicatie. De raadswerkgroep stelde vast dat die kosten niet apart over de drie gemeenten hoefden te worden verdeeld. Gemeente [C] verzorgde de faciliterende diensten voor de uitvoeringsorganisatie, waaronder automatisering. Hiervoor werd aan de uitvoeringsorganisatie een aandeel in de totaalkosten van gemeente [C] in rekening gebracht. Op dit punt geven de jaarrekeningen van 2015 en 2016 van de uitvoeringsorganisatie een juist (financieel) beeld.

Het Huis stelt vast dat de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de automatiseringskosten van [IT dienstverlener] in 2015 en 2016 een juiste verantwoording heeft afgelegd aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C].

#### **Resumerend**

De uitvoeringsorganisatie heeft geen volledig juist (financieel) beeld gegeven in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 over de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur van externen. Deze kosten zijn in de betreffende jaarrekeningen toegelicht en gemeld bij de post optimaliseringskosten, maar zijn geboekt op het Participatiebudget van gemeente [C]. Het Huis constateert dat de uitvoeringsorganisatie hiermee onvoldoende heeft zorggedragen voor de juistheid van het (financiële) beeld aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C].

### **3.1.2 DEELVRAAG B: FACTOREN DIE EEN ROL SPEELDEN**

b *Zo nee, welke factoren (zoals AO/IC, bedrijfscultuur en opvolging van de melding) hebben daarbij een rol gespeeld?*

Het Huis heeft in paragraaf 3.1.1 vastgesteld dat de uitvoeringsorganisatie in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 over de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur van externen geen juist (financieel) beeld heeft gegeven. In deze paragraaf zal worden beoordeeld welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld. Uit het onderzoeksdossier komen de volgende vier factoren naar voren.

#### **1 Het niet beschikken over volledige informatie ten behoeve van controles**

In het accountantsverslag van accountantsfirma [D] van 11 april 2016 over de jaarrekening van 2015 van de uitvoeringsorganisatie is een aantal opmerkingen gemaakt over de beschikbare informatie. Zo blijkt uit het accountantsverslag van 2016 dat tijdens de accountantscontrole geen volledige conceptjaarrekening beschikbaar was. Daarnaast wordt in dat verslag opgemerkt dat de uitvoeringsorganisatie de volledigheid van de kosten en verplichtingen (over het jaar 2015) onvoldoende in kaart had. In het accountantsverslag van 14 april 2017 over de jaarrekening van 2016 van de uitvoeringsorganisatie is hierin geen wijziging te zien. In het accountantsverslag van 2017 merkt accountantsfirma [D] eveneens op dat de uitvoeringsorganisatie de volledigheid van de kosten en verplichtingen (over het jaar 2016) onvoldoende in kaart had. Weliswaar heeft accountantsfirma [D] een goedkeurende verklaring aan de uitvoeringsorganisatie afgegeven voor de jaarrekeningen van 2015 en 2016, maar het Huis stelt vast dat hiervoor feitelijk niet alle informatie ten behoeve van de controles beschikbaar was.

#### **2 Het ontbreken van regels en bijbehorende mandaten voor interne controle**

Door het voeren van een AO/IC geeft een organisatie blijk de verantwoording en controle van de administratie- en declaratieprocessen inzichtelijk en onder controle te hebben. Accountantsfirma [D] gaf echter in zijn accountantsverslag van 2016 over de jaarrekening van 2015 van de uitvoeringsorganisatie aan dat er onvoldoende interne controle aanwezig was binnen de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de doorbelasting vanuit de gemeente [C], oftewel het doorberekenen van kosten naar een andere partij. Ook in het accountantsverslag van 2017 over de jaarrekening van 2016 van de uitvoeringsorganisatie merkte accountantsfirma [D] op dat de interne controle binnen de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de doorbelasting vanuit de gemeente [C] beperkt was.

Voor het voeren van een goede AO/IC is het volgens het Huis van belang dat dit is vastgelegd in samenhangende regels en bijbehorende mandaten voor interne controle. Accountantsfirma [E] constateerde in zijn eindrapport van 16 januari 2017 ten aanzien van de interne controle binnen de uitvoeringsorganisatie verschillende gebreken, namelijk:

- er vond geen interne controle plaats op de algemene kosten van de uitvoeringsorganisatie;
- er waren geen formele escalatielijnen voor de interne-controledmedewerker en deze had geen apart mandaat;
- de concerncontroller van gemeente [C] verrichtte in 2015 en 2016 geen werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van (financiële) beelden betreffende de uitvoeringsorganisatie;
- het vier-ogenprincipe voor uitgaven (tot een bedrag van maximaal € 500.000,-) werd onjuist toegepast; en
- de AO/IC-regels voor het gehele boekhoudproces van de uitvoeringsorganisatie waren voor zover bekend nog niet formeel vastgesteld en geïmplementeerd.

Gelet op het vorenstaande stelt het Huis vast dat relevante AO/IC-regels en bijbehorende mandaten voor de interne controle destijds niet formeel vastgesteld en geïmplementeerd waren. De uitvoeringsorganisatie had hierdoor de verantwoording en controle van de administratie- en declaratieprocessen beperkt inzichtelijk en onvoldoende onder controle.

### **3 Onvoldoende (tijds) opvolging van de door verzoekster gesignaleerde problematiek**

Verzoekster stuurde de directeur op 24 januari 2016 een verbetermemo met concrete (verbeter)plannen voor de administratie van de uitvoeringsorganisatie.

Op 24 maart 2016 ontving verzoekster van de directeur een reactie dat dit verbetermemo nog bij haar in beraad was. In de tussentijdse periode vonden er twee gesprekken plaats tussen verzoekster en de directeur, maar concrete punten uit het verbetermemo van verzoekster waren geen primaire gespreksonderwerpen. De verbeterpunten lichtte verzoekster uitgebreider toe in het memo tekortkomingen AO/IC van 3 juni 2016. Dat toelichtende memo werd op diezelfde dag in het MT en op 6 juni 2016 met het bestuur besproken. Het bestuur besloot naar aanleiding van dit gesprek een onafhankelijk onderzoek in te stellen. Op 14 juli 2016 werd daartoe aan accountantsfirma [E] een opdracht verstrekt. Accountantsfirma [E] deed onderzoek en bracht op 16 januari 2017 een rapport uit. Nadien constateerde de raads werkgroep over dat onderzoek dat de door verzoekster aangedragen punten ten aanzien van de financiële administratie niet waren nagelopen en dat er geen forensisch onderzoek was gedaan. De raads werkgroep merkte daarom op dat er niet op constructieve wijze was omgegaan met vragen en kritische opmerkingen van verzoekster.

Op basis van bovenstaande bevindingen constateert het Huis dat de uitvoeringsorganisatie destijds geen adequate opvolging heeft gegeven aan de door verzoekster gesignaleerde problematiek. Daarbij is in aanmerking genomen dat de inhoudelijke inbreng van verzoekster nooit onderwerp van gesprek is geweest in de periode eind januari tot en met juni 2016. Daarnaast is van belang dat in het onderzoek van accountantsfirma [E] geen aanvullend (boeken)onderzoek is verricht naar de door verzoekster gesignaleerde problematiek. Het Huis volgt daarbij ook de rechtbank die op 26 april 2019 heeft geoordeeld dat de uitvoeringsorganisatie in het kader van het ontslagbesluit ten onrechte betekenis heeft toegekend aan het onderzoek van accountantsfirma [E].

#### 4 Tekortkomingen in de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie

Firma [F] voerde in oktober 2016 een tweede analyse uit over de uitkomsten van een regulier medewerkersonderzoek dat aan het begin 2016 had plaatsgevonden.

Daarna verrichtte het externe bureau [naam bureau] nog een onafhankelijk onderzoek naar de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie. De bevindingen van dat onderzoek zijn neergelegd in een rapport van 15 juni 2018.

In de tweede analyse van firma [F] werd geconstateerd dat er geen indicaties waren aangetroffen voor intimidatie op de werkvloer of de aanwezigheid van een angstcultuur. Ook het externe bureau [naam bureau] concludeerde in zijn rapport dat vrijwel geen van de medewerkers de bedrijfscultuur als angstcultuur typeerde. Wel trok het externe bureau [naam bureau] in zijn rapport van 15 juni 2018 harde conclusies, namelijk dat de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie ernstig was gemankeerd. Daarbij werd opgemerkt dat de sturing op loyaliteit ernstig en zorgelijk was en een negatief effect had gehad op de organisatiecultuur. Ook werd volgens dit rapport van 15 juni 2018 met geuite kritiek weinig gedaan.

Gelet op het vorenstaande stelt het Huis vast dat destijds sprake was van ernstige tekortkomingen in de bedrijfscultuur van de uitvoeringsorganisatie.

Het Huis stelt vast dat de bovengenoemde vier factoren een rol hebben gespeeld bij het onjuiste (financiële) beeld dat de uitvoeringsorganisatie over de jaren 2015 en 2016 over de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur van externen heeft gegeven.

##### Resumerend

Diverse factoren hebben een rol gespeeld bij het ontstaan van een niet volledig juist (financieel) beeld in de jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisatie over 2015 en 2016. Deze factoren kunnen worden toegerekend aan het ontbreken van volledige informatie ten behoeve van controles en het ontbreken van formele vaststelling en implementatie van regels en bijbehorende mandaten voor interne controle. Het Huis stelt namelijk vast dat er voor de controles resulterend in de accountsverslagen geen volledige informatie beschikbaar was. Ook waren relevante AO/IC-regels en bijbehorende mandaten voor de interne controle niet formeel vastgesteld en geïmplementeerd. De uitvoeringsorganisatie had hierdoor de verantwoording en controle van de administratie- en declaratieprocessen beperkt inzichtelijk en onvoldoende onder controle.

Het Huis ziet daarbij ook een relatie tussen de geconstateerde tekortkomingen in de bedrijfscultuur binnen de uitvoeringsorganisatie en de wijze waarop de door verzoekster geuite kritiek op het functioneren van de AO/IC is opgevolgd. Over de bedrijfscultuur komt naar voren dat er met geuite kritiek weinig werd gedaan. Dit beeld lijkt ook te kloppen voor de door verzoekster aangedragen verbeterpunten, die pas vier maanden na eerste verzending aan de directeur inhoudelijk tijdens een overleg met het MT en het bestuur werden besproken en niet 'voldoende' zijn onderzocht door accountantsfirma [E].

### 3.1.3

#### DEELVRAAG C: MOGELIJKE GEVOLGEN

- c *Indien sprake is (geweest) van het geven van een onjuist (financieel) beeld in de begroting, rapportages en jaarrekeningen, wat zijn de (mogelijke) gevolgen hiervan?*



Voor de beantwoording van deze deelvraag over de (mogelijke) gevolgen van een onjuist geschetst (financieel) beeld is gekeken naar de volgende twee aspecten: (1) de (mogelijke) gevolgen en (2) herstel van het onjuiste (financiële) beeld.

### **1 De (mogelijke) gevolgen**

In de jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisatie van 2015 en 2016 zijn de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur van externen gemeld bij de post optimaliseringskosten. Deze kosten zijn echter geboekt op het Participatiebudget van gemeente [C]. Geconstateerd is dat gemeente [C] over 2015 en 2016 ten gunste van gemeenten [A] en [B] € 251.693,- teveel heeft bijgedragen aan de uitvoeringsorganisatie. Hiermee zijn in 2015 en 2016 lasten van gemeente [A] en [B], die buiten de begroting van gemeente [C] vallen, op het Participatiebudget van gemeente [C] geboekt. Dit is in strijd met artikel 189, derde lid, van de Gemeentewet (zie 'Van toepassing zijnde regelgeving' in paragraaf 3.1) dat bepaalt dat er slechts bedragen ten laste van de gemeente kunnen worden genomen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.

Gelet op het feit dat gemeente [C] over 2015 en 2016 ten gunste van gemeenten [A] en [B] € 251.693,- teveel heeft bijgedragen aan de uitvoeringsorganisatie is er sprake van een verkeerde verantwoording in de jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisatie over 2015 en 2016. Deze jaarrekeningen zijn via de in de GR afgesproken verantwoordingscyclus gedeeld met gemeenten [A], [B] en [C]. Door het geven van een onjuist (financieel) beeld in de jaarrekeningen van 2015 en 2016, was het voor de gemeenteraden van gemeenten [A], [B] en [C] in deze jaren niet mogelijk op dit punt een verantwoord oordeel te vormen over de financiële positie en over de baten en de lasten van hun gemeente. Dit is in strijd met artikel 3, derde lid, van het BBV (zie 'Van toepassing zijnde regelgeving' in paragraaf 3.1). De gemeenteraden zijn daarmee niet volledig in positie gebracht in het kader van hun controlerende rol.

Omdat het geconstateerde onjuiste (financiële) beeld voortkomt uit een foutieve verdeling van middelen tussen gemeenten stelt het Huis vast dat hierdoor ook artikel 198 van de Gemeentewet niet is nageleefd. Dit artikel bepaalt dat de raad de jaarrekening vaststelt waarin alle baten en lasten van de gemeente zijn opgenomen. Aangezien de jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisatie over 2015 en 2016 geen waarheidsgetrouw beeld hebben geschetst, hebben de jaarrekeningen van de gemeenten [A], [B] en [C] ook geen volledig beeld van de baten en lasten gegeven.

### **2. Herstel van het onjuiste (financiële) beeld**

Accountantsfirma [D] merkte in zijn accountantsverslag van 27 april 2018 over de jaarrekening van 2017 van de uitvoeringsorganisatie op dat naar aanleiding van de herhaalde melding van verzoekster de controle over 2017 was geïntensiveerd. Blijkens dit accountantsverslag was bij de controle zowel de melding van verzoekster als het rapport van 8 januari 2018 van de raads werkgroep betrokken. In het rapport van de raads werkgroep was geconstateerd dat in 2016 een bedrag van (afgerond) € 252.000,- onjuist was verwerkt. Dit bedrag was in de jaarrekening van de uitvoeringsorganisatie over 2017 alsnog op juiste wijze toebedeeld, constateerde accountantsfirma [D]. Daarmee is het onjuiste (financiële) beeld dat over de jaren 2015 en 2016 was ontstaan hersteld. Accountantsfirma [D] merkte voorts op dat er geen aanwijzingen voor materiële fraude waren gevonden. Er volgde een goedkeurend oordeel voor de jaarrekening 2017.

In 2020 werd de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] geëvalueerd door [naam externe organisatie]. In het daarop volgende evaluatierapport van 16 november 2020 werd onder meer aandacht besteed aan de efficiëntie van de

bedrijfsvoering. In het evaluatierapport werd vermeld dat door het aanpakken van structuur- en cultuurproblemen de rust was weergekeerd en dat het vertrouwen in de ambtelijke en bestuurlijke laag was hersteld. In het rapport werd echter ook vermeld dat nog niet alle problemen waren opgelost. Zo was volgens het rapport de ondersteuning van de directeur op de strategische en financiële aspecten nog beperkt. Dit uitte zich blijkens het rapport in het feit dat de directeur voor veel vraagstukken nog zelf aan de lat stond zoals de penvoering van een aantal stukken voor de Planning & Control-cyclus en het te laat vaststellen van financiële stukken. Daarbij kwam uit de uitgevoerde evaluatie ook naar voren dat de governance nog te veel een papieren werkelijkheid was en dat werkprocessen slechts beperkt waren gedigitaliseerd en geautomatiseerd, wat de organisatie inefficiënt en kwetsbaar maakte, aldus het evaluatierapport.

Het Huis constateert op basis van de accountantsverklaring over de jaarrekening van 2017 dat het onjuiste financiële beeld over de jaren 2015 en 2016 is hersteld door een correctieve boeking/ verrekening tussen de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. Tegelijkertijd wijst een evaluatie van de uitvoeringsorganisatie, ruim drie jaar na het herstellen van het onjuiste financiële beeld, uit dat er op dat moment nog onderliggende problemen waren rondom de financiële en administratieve ondersteuning van de directeur. Uit het onderzoek van het Huis kan niet worden opgemaakt hoe er is omgegaan met de signalen uit de laatste evaluatie van de uitvoeringsorganisatie in 2020. Het Huis acht het belangrijk dat de uitvoeringsorganisatie aandacht houdt voor het functioneren van de AO/IC, de ondersteuning van de directeur en de totstandkoming van de financiële rapportages.

#### **Resumerend**

Gemeente [C] heeft in 2015 en 2016 in totaal € 251.693,- te veel bijgedragen aan de uitvoeringsorganisatie ten gunste van gemeenten [A] en [B]. De gemeenteraden van de drie gemeenten hebben daarbij geen juist financieel beeld ontvangen. Door deze gang van zaken en de onjuiste verantwoording hierover zijn er verschillende wettelijke voorschriften omtrent gemeentefinanciën niet nageleefd.

De uitvoeringsorganisatie heeft door een correctieve boeking/ verrekening het ontstane onjuiste financiële beeld in 2017 hersteld. Daardoor wordt er weer in lijn met het wettelijk kader omtrent gemeentefinanciën gehandeld. Wel komt uit een evaluatierapport van eind 2020 van [naam externe organisatie] naar voren dat er drie jaar na het herstellen van het onjuiste financiële beeld nog steeds onderliggende problemen waren rondom de financiële en administratieve functie binnen de uitvoeringsorganisatie.

### **3.1.4**

#### **CONCLUSIE**

##### **Centrale onderzoeksvraag**

*Is sprake (geweest) van een misstand, zoals bedoeld in de Wet Hvk bij de uitvoeringsorganisatie door het onvoldoende zorgdragen voor de juistheid van de (financiële) informatie in de begroting, rapportages en jaarrekeningen van 2015 en 2016 aan de betrokken gemeenteraden?*

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

Om deze vraag te kunnen beantwoorden licht het Huis eerst toe wanneer er sprake is van een misstand.

Er zijn verschillende wettelijke criteria om te bepalen of er sprake is van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk. Zo kan er sprake zijn van een misstand als er schending is van een wettelijk voorschrift, er 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 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.

Het Huis heeft in zijn analyse, door middel van het beantwoorden van de deelvragen, vastgesteld dat de uitvoeringsorganisatie geen volledig juist (financieel) beeld heeft gegeven in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 over de kosten van de IT-diagnosetool [pakket Y] en de inhuur van externen. Deze kosten zijn in de betreffende jaarrekeningen toegelicht en gemeld bij de post optimaliseringskosten, maar zijn geboekt op het Participatiebudget van gemeente [C]. Daarnaast heeft het Huis vastgesteld dat gemeente [C] in 2015 en 2016 in totaal € 251.693,- te veel heeft bijgedragen aan de uitvoeringsorganisatie ten gunste van gemeenten [A] en [B] en de gemeenteraden van de drie gemeenten daarbij geen juist financieel beeld hebben ontvangen. Door deze gang van zaken en de onjuiste verantwoording hierover zijn er verschillende wettelijke voorschriften omtrent gemeentefinanciën niet nageleefd, namelijk artikelen 34, 34a, 34b en 35 van de Wgr en artikelen 189 en 198 van de Gemeentewet. Ook is artikel 3, derde lid, van het BBV hierbij van belang.

Deze handelwijze kwalificeert het Huis als een schending van verschillende wettelijke voorschriften. Volgens het Huis mag van publieke organisaties worden verwacht dat er in lijn met wet- en regelgeving wordt gehandeld. Als dit niet gebeurt, heeft dit bovendien gevolgen voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Vertrouwen in het openbaar bestuur is belangrijk voor de samenwerking tussen burgers en bestuur en het draagvlak van overheidsbesluiten. Daarbij is van belang dat de overheid een open houding heeft en aanspreekbaar is, ook en juist op eventuele fouten. De uitvoeringsorganisatie stond aanvankelijk niet open voor het interne signaal over de tekortkomingen in de AO/IC en de mogelijke gevolgen voor de uitvoeringsorganisatie en de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. Op grond van de eigen regelgeving had dit wel van de uitvoeringsorganisatie verwacht mogen worden. Burgers moeten er ook op kunnen vertrouwen dat met overheidsgeld op correcte en zorgvuldige wijze wordt omgegaan en daarover een juiste verantwoording wordt afgelegd. Als niet op correcte wijze wordt omgegaan met wet- en regelgeving dan kan dit het maatschappelijk aanzien van, en het vertrouwen in de overheid schaden. Dit maakt dat het Huis van oordeel is dat het maatschappelijk belang in het geding was, en er sprake was van een misstand zoals bedoeld in de Wet Hvk.

## 4. ANALYSE BEJEGENING

In een bejegeningsonderzoek onderzoekt het Huis de wijze waarop een werkgever zich jegens een werknemer heeft gedragen naar aanleiding van zijn/ haar melding van een vermoeden van een misstand en geeft daar een oordeel over.

### CENTRALE VRAAG IN HET KADER VAN HET BEJEGENINGSONDERZOEK

*Is verzoekster door de melding van de vermoede misstand benadeeld door haar (voormalige) werkgever(s)?*

Om te kunnen beoordelen of er al dan niet sprake is van benadeling als gevolg van de melding, dient het onderzoek de volgende deelvragen te beantwoorden:

#### Deelvragen in het kader van het bejegeningsonderzoek

- a Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang?
- b Heeft verzoekster haar vermoeden van een misstand intern gemeld?
- c Is er sprake van benadeling van verzoekster na de melding, en zo ja, is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoekster?

De beantwoording van deze vragen komt achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.4. Indien relevant begint elke paragraaf met een korte beschrijving van de afwegingscriteria zoals die naar voren komen in de Wet Hvk.

#### 4.1.1 DEELVRAAG A: (REDELIJK) VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND

- a *Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang?*

De Wet Hvk beschrijft een vermoeden van een misstand als het vermoeden van een werknemer dat binnen de organisatie waarin hij/ zij werkt of heeft gewerkt, sprake is van een misstand. Dit is het geval wanneer:

- het vermoeden is gebaseerd op redelijke gronden die voortvloeien uit kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit kennis die de werknemer heeft verkregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie; en
- het maatschappelijk belang in het geding is bij een schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

In paragraaf 3.1.4 concludeerde het Huis dat **er sprake was van een misstand met een maatschappelijk belang**. In deze paragraaf wordt gekeken naar de gronden op basis waarvan verzoekster haar vermoeden baseerde. Hierbij wordt ingegaan op (1) de achtergrond en werkervaring van verzoekster; en (2) de informatie waarover verzoekster beschikte en op basis waarvan het vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang is geuid.

## 1 Achtergrond en werkervaring van verzoekster

Verzoekster trad op 1 januari 2016 in dienst van gemeente [C] om werkzaamheden te verrichten voor de uitvoeringsorganisatie. Zij werkte hiervoor als medewerkster control bij een gemeente in de regio en beschikte over een relevante financiële (kennis)achtergrond en passende werkervaring. Op basis van haar achtergrond en werkervaring werd van verzoekster verwacht dat zij bedrijfseconomische en financiële analyses uit kon voeren en kon adviseren over de inrichting van de AO/IC.

Het Huis oordeelt dat verzoekster op basis van haar eerdere werkervaring voldoende kennis en kunde had om te weten op welke wijze de uitvoeringsorganisatie boekhoudkundige verantwoording diende af te leggen.

## 2 Informatie waarop het vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang was gebaseerd

Verzoekster was vanuit haar functie van senior medewerker financiën en control betrokken bij de werkzaamheden die nodig waren voor de totstandkoming van de jaarstukken over 2015 van de uitvoeringsorganisatie. Op basis van haar eerste indrukken schreef verzoekster een verbetermemo met aanbevelingen ter verbetering van de financiële administratie. Zij verwerkte dit ook in een toelichtend memo dat zij op 3 juni 2016 stuurde aan het MT. Hierin beschreef zij onder meer de tekortkomingen aangaande de inrichting van de AO/IC en de contolebeperkingen.

Voor het onderzoek van accountantsfirma [E] verstreekte verzoekster nog aanvullende informatie en maakte zij gebruik van de mogelijkheid tot wederhoor. Verzoekster onderbouwde haar vermoeden van een misstand ook met stukken. Haar vermoeden had betrekking op onjuiste boekhoudkundige verwerkingen van een IT-diagnosetool [pakket Y], en een kostenpost voor inhuur van externen in de jaarrekening van de uitvoeringsorganisatie van 2015. Verzoekster heeft hiermee haar vermoeden en indrukken, die zij eerder deelde met de directeur en het MT, verder kunnen onderbouwen.

### Resumerend

Het Huis stelt vast dat er sprake was van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang. Dat sprake was van een misstand met maatschappelijk belang heeft het Huis reeds vastgesteld in paragraaf 3.1.4 van dit rapport. Daarnaast is gebleken dat verzoekster haar vermoeden baseerde op zowel haar financiële (kennis)achtergrond als ook op haar werkervaring in voorgaande functie(s). Tevens kreeg zij de beschikking over stukken waarmee zij haar vermoeden in toenemende mate kon onderbouwen.

## 4.1.2

### DEELVRAAG B: MELDING

*b Heeft verzoekster haar vermoeden van een misstand intern gemeld?*

Een melding in het kader van de Wet Hvk is het door de werknemer melden van zijn vermoeden van een misstand aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere persoon binnen een interne procedure die daarvoor bedoeld is.

In de periode januari 2016 - juni 2016 zijn er diverse momenten geweest waarop verzoekster problemen binnen de uitvoeringsorganisatie aan de orde stelde.

Zo stuurde verzoekster op 24 januari 2016 de directeur en tevens haar direct leidinggevende binnen de uitvoeringsorganisatie een e-mail met een verbetermemo. In dat verbetermemo attendeerde zij de directeur op de door haar geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de financiële administratie van de uitvoeringsorganisatie. Twee maanden later – op 24 maart 2016 – gaf de directeur een eerste reactie op het aan haar gezonden verbetermemo. Evenwel leidde die reactie niet tot de gevraagde aandacht voor de tekortkomingen die verzoekster had geconstateerd. Ook in twee gesprekken tussen verzoekster en de directeur op respectievelijk 4 maart 2016 en 11 maart 2016 waren de punten uit het verbetermemo van januari 2016 voor de directeur geen onderwerp van gesprek.

Toen een gesprek over de geconstateerde tekortkomingen met de directeur uitbleef, deed verzoekster op 22 april 2016 via de vertegenwoordiger van gemeente [C] een beroep op haar (op dat moment) formele werkgever, gemeente [C]. De informatie over de tekortkomingen die verzoekster deelde, benoemde zij niet als een melding in het kader van de geldende klokkenluidersregeling, maar bevatte volgens het Huis wel duidelijke signalen die op een misstand konden duiden. De vertegenwoordiger van gemeente [C] zag echter geen reden voor actie en verwees verzoekster terug naar de directeur. Derhalve kon verzoekster haar waarnemingen en ervaringen evenmin bij haar formele werkgever toelichten.

Vervolgens besloot verzoekster haar signalering opnieuw en breder onder de aandacht te brengen van de uitvoeringsorganisatie (op dat moment haar materiële werkgever). Op maandag 30 mei 2016 stuurde verzoekster per e-mail aan de directeur en het MT het verzoek om de in die e-mail genoemde onderwerpen toe te voegen aan de agenda van de eerstvolgende MT-vergadering. Deze onderwerpen spitsten zich toe op de implementatie en tekortkomingen van de AO/IC van het samenwerkingsverband en de financiële risico's die daarmee samenhangen voor de drie deelnemende gemeenten [[A], [B] en [C].

Tenslotte stelde verzoekster op 3 juni 2016 de directeur en de overige leden van het MT via een toelichtend memo op de hoogte van haar bevindingen over de tekortkomingen van de uitvoeringsorganisatie en het verhoogde risico dat verzoekster daarmee voorzag voor de uitvoeringsorganisatie en de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C]. Hoewel verzoekster het toelichtende memo van 3 juni 2016 niet benoemde als een 'klokkenluidersmelding' blijkt uit het handelen van zowel verzoekster als de uitvoeringsorganisatie dat verzoekster op 3 juni 2016 een melding in het kader van de Wet Hvk deed.

Daarbij is het volgende in aanmerking genomen.

Ten eerste volgde verzoekster de interne procedure van een interne klokkenluidersmelding uit de dan geldende Regeling klokkenluiders gemeente [C] van 2002 (hierna: de Regeling), die ook voor de uitvoeringsorganisatie gold. Verzoekster deelde conform artikel 2.1 van de Regeling een vermoeden van een misstand met mogelijke gevolgen bij haar directe leidinggevende, in casu de directeur (en het MT). Ook uit het handelen van de uitvoeringsorganisatie merkt het Huis op dat dit moment, al dan niet impliciet, als melding in het kader van de Wet Hvk is opgevat. De directeur heeft namelijk in lijn met artikel 2.3 van de Regeling op 3 juni 2016 het bestuur van de uitvoeringsorganisatie op de hoogte gebracht van de melding. Tevens is er naar aanleiding van de melding, conform artikel 2.4 van de Regeling, een onderzoek ingesteld. Dit betreft het onderzoek van accountantsfirma [E] dat een maand na de melding werd gestart.

Ten tweede blijkt uit de correspondentie vanuit gemeente [C] na 2016 dat 3 juni 2016 als moment van 'klokkenluidersmelding' is aangemerkt. Dit blijkt onder meer uit een brief van 17 september 2017 van de auditcommissie die verwijst naar de "klokkenluidersmelding" van een medewerker van de uitvoeringsorganisatie uit 2016.

Het Huis constateert tenslotte dat de melding gaandeweg door verzoekster is aangevuld, toen zij de beschikking kreeg over meer informatie. In de periode tussen de melding op 3 juni 2016 en 21 september 2017 heeft verzoekster het vermoeden uit haar melding van 3 juni 2016 onderbouwd met gedetailleerde bedrijfsinformatie. Deze informatie is door verzoekster via het eindrapport van het accountantsonderzoek van accountantsfirma [E] aan het bestuur bekend gemaakt.

#### **Resumerend**

Verzoekster heeft op 3 juni 2016 een melding gedaan als bedoeld in de Wet Hvk. Hoewel verzoekster deze melding op dat moment niet heeft benoemd als klokkenluidersmelding kwalificeert het Huis deze melding wel als zodanig vanwege het handelen van zowel verzoekster als de uitvoeringsorganisatie. Verzoekster heeft haar melding gaandeweg aangevuld op basis van aanvullende informatie uit de geautomatiseerde administratie van de uitvoeringsorganisatie.

### **4.1.3**

#### **DEELVRAAG C: BENADELING ALS GEVOLG VAN DE MELDING**

*c Is er sprake van benadeling van verzoekster na de melding, en zo ja, is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoekster?*

De benadeling van een verzoeker kan uiteenlopende vormen aannemen en beperkt zich niet noodzakelijkerwijs tot rechtspositionele maatregelen. Het Huis houdt hier rekening mee bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van benadeling. Deze paragraaf gaat in op de eventuele benadeling van verzoekster nadat zij haar melding deed.

Vervolgens gaat het Huis na of de benadeling van verzoekster door haar werkgever het gevolg is geweest van de melding. Daartoe overweegt het Huis eerst of uit het onderzoeksdossier blijkt dat sprake is van direct verband tussen de melding en de vastgestelde benadeling. Zo ja, dan is sprake van benadeling als gevolg van de melding.

Indien geen sprake is van een direct verband tussen de benadeling en de melding, dan kan er nog wel sprake zijn van een indirect verband. Ook bij een indirect verband kan, afhankelijk van de omstandigheden, tot de conclusie worden gekomen dat sprake is van benadeling als gevolg van de melding, tenzij uit het onderzoeksdossier blijkt dat het betreffende verband tussen de benadeling en de melding daarvoor te ver verwijderd is.

Wanneer geen sprake is van een direct of indirect verband tussen de benadeling en de melding, dan is de benadeling niet het gevolg geweest van de melding.

In deze paragraaf worden met betrekking tot de deelvraag de volgende onderwerpen behandeld:

- A. Meldprocedure en opvolging melding;
- B. Bijzonder verlof;
- C. Ontslag;
- D. Communicatie over ontslag.

Alvorens in te gaan op de benadelingspunten na het meldmoment van 3 juni 2016, plaatst het Huis een aantal kanttekeningen bij de reacties vanuit gemeente [C] en de uitvoeringsorganisatie op de momenten dat verzoekster zich voorafgaand aan haar melding kritisch uitte over de financiële administratie.

Ten eerste beschreef de in augustus 2015 gepubliceerde vacaturetekst voor de nieuwe medewerker control dat er ruimte was voor nieuwe ideeën. Van de nieuwe medewerker, in casu verzoekster, werd verwacht dat zij in haar functie zou adviseren over de inrichting en verbetering van de AO/IC. Verzoekster voldeed aan deze verwachtingen door binnen een maand na haar indiensttreding eerste verbeterpunten hieromtrent via een verbetermemo aan te dragen. Een reactie van de directeur op dit verbetermemo bleef echter uit. Ook tijdens overleggen die volgden tussen verzoekster en de directeur is geen aandacht gegeven aan de door verzoekster aangekaarte verbeterpunten.

Tegelijkertijd werd wel, nog voordat over de verbeterpunten het gesprek was gevoerd tussen de directeur en verzoekster, op 19 april 2016 door de uitvoeringsorganisatie een advocaat geraadpleegd met de vraag hoe om te gaan met het handelen van verzoekster. De directeur focuste zich hiermee vooral op de wijze waarop verzoekster zaken voor het voetlicht bracht in plaats van dat zij aandacht had voor de inhoud van de verbeterpunten die verzoekster aandroeg en deze punten serieus nam.

Het Huis merkt op dat de uitvoeringsorganisatie zich niet heeft gedragen als een goed werkgever door de inhoudelijke inbreng van verzoekster niet te bespreken. De uitvoeringsorganisatie heeft verzoekster niet serieus genomen als ter zake kundige functionaris, op welke grond zij was aangesteld.

Daarnaast merkt het Huis op dat ook de destijds formele werkgever, gemeente [C], de kans heeft laten liggen om op te treden als een goed werkgever. Immers, voormalige vertegenwoordiger van gemeente [C] zag geen reden tot handelen toen verzoekster zich tot hem wendde op 22 april 2016 en verwees verzoekster direct terug naar de directeur. Verzoekster heeft hierdoor de gesignaleerde verbeterpunten niet kunnen bespreken met haar formele werkgever.

## **A. Meldprocedure en opvolging melding**

### *Meldprocedure*

Gemeente [C] beschikte over een meldregeling Klokkenluiders uit 2002. Deze meldregeling stond ook open voor medewerkers van de uitvoeringsorganisatie. De meldregeling was gericht op het reguleren van het vermoeden van een misstand en beschreef de procedurele waarborgen van een meldproces. Zo schrijft de meldregeling onder meer voor dat de melder een bevestiging van ontvangst krijgt van zijn of haar melding, dat er onverwijld een onderzoek naar aanleiding van de melding wordt ingesteld en dat de melder binnen zes weken een standpunt ontvangt van het college (c.q. de uitvoeringsorganisatie) aangaande de melding.

Niet is gebleken dat het door verzoekster gemelde vermoeden van een misstand, gedaan op 3 juni 2016, bewust conform deze meldprocedure is behandeld. Verzoekster heeft geen ontvangstbevestiging van haar gemelde vermoeden van een misstand ontvangen. Ook heeft het college (c.q. de uitvoeringsorganisatie) niet binnen zes weken een standpunt aangaande de melding gevormd, noch gedeeld met verzoekster.

Het Huis constateert dat verzoekster is benadeeld door een niet juiste toepassing van regels als neergelegd in de vastgestelde meldprocedure. Hierdoor is verzoekster niet behandeld zoals een melder met alle waarborgen en bescherming die daarbij horen.



Verzoekster heeft door het melden van een vermoeden van een misstand zich gedragen als een goed ambtenaar betaamt. Een overheidswerkgever dient daarop te handelen door aan die ambtenaar bescherming te bieden. Door dat te doen draagt de werkgever niet alleen bij aan bescherming van een melder, maar ook aan het integriteitsbewustzijn binnen de organisatie.

Tegelijkertijd neemt het Huis waar dat de uitvoeringsorganisatie acties heeft ondernomen die in lijn zijn met de interne meldregeling om zo opvolging te geven aan de melding. Het betreft hier het door de directeur op de hoogte stellen van het bestuur van de melding en het daaropvolgend instellen van een onderzoek door het bestuur.

#### *Opvolging melding*

Op 6 juni 2016 werd verzoekster door het bestuur uitgenodigd voor het geven van een toelichting op de melding van 3 juni 2016. Het bestuur onderschreef de ernst van deze melding en verstreekte aan accountantsfirma [E] de opdracht om een onderzoek uit te voeren.

Evenwel blijkt uit het eindrapport van 16 januari 2017 van dit onderzoek dat de daarin opgenomen formulering van het onderzoeksdoel afwijkt van de oorspronkelijke opdracht. In de oorspronkelijke opdrachtformulering was opgenomen dat het onderzoek zich eveneens zou richten op de door verzoekster 'geuite beschuldigingen'. Deze toevoeging maakt in het eindrapport geen onderdeel meer uit van het onderzoeksdoel. Het uiteindelijke onderzoeksdoel lijkt er hiermee niet op gericht om de 'geuite beschuldigingen' expliciet te onderzoeken.

Daarnaast is gebleken dat accountantsfirma [E] verzoekster weliswaar in staat heeft gesteld om te reageren op het conceptrapport, maar dat met haar reactie toen weinig tot niets is gedaan. Zo gaf verzoekster in haar wederhoorreactie aan dat er onvoldoende diepgravend onderzoek was gedaan doordat geen boekenonderzoek was uitgevoerd in relatie tot haar melding. Volgens de voormalig wethouder van gemeente [C] en de directeur werd op dit punt aangegeven dat er in hun ogen wel degelijk diepgaand en zorgvuldig onderzoek was uitgevoerd. Dat er geen aanvullend boekenonderzoek is uitgevoerd, werd later door de raads werkgroep bevestigd. Hierdoor is niet alleen een onterechte waarde toegekend aan het onderzoek van accountantsfirma [E] maar zijn er bovendien ook onjuiste conclusies getrokken (zie verder C. Ontslag).

De raads werkgroep voerde blijkens zijn rapport van 8 januari 2018 uiteindelijk wel boekenonderzoek uit. Hiermee is alsnog tegemoet gekomen aan het in de interne meldregeling voorgeschreven onderzoek. Dit gebeurde echter nadat er al lange tijd was verstreken en na blijvend aandringen van verzoekster, die in september 2017 leden van de auditcommissie van gemeente [C] hierover informeerde.

Het Huis constateert op basis van het vorenstaande dat er geen recht is gedaan aan de melding van verzoekster en dat verzoekster is benadeeld door de aangepaste onderzoeksopdracht en het ontbreken van aanvullend boekenonderzoek in het onderzoek van accountantsfirma [E]. Er is eveneens sprake van een causale relatie aangezien de melding van verzoekster ten grondslag lag aan het onderzoek van accountantsfirma [E].

### **Resumerend**

Het Huis stelt vast dat verzoekster is benadeeld door een niet juiste toepassing van regels neergelegd in de vastgestelde meldprocedure. Hierdoor is verzoekster niet behandeld als een melder met alle waarborgen en bescherming die daarbij horen.

Wel is het bestuur op de hoogte gesteld en heeft het bestuur vervolgens een onderzoek ingesteld. Dit onderzoek was echter ontoereikend om het door verzoekster gemelde vermoeden van een misstand te onderzoeken. Het Huis stelt vast dat door een aangepaste onderzoeksopdracht en het ontbreken van aanvullend boekenonderzoek in het onderzoek van accountantsfirma [E] er geen recht is gedaan aan de melding van verzoekster. Er is eveneens sprake van een causale relatie aangezien de melding van verzoekster ten grondslag lag aan het onderzoek van accountantsfirma [E].

### **B. Bijzonder verlof**

Op 6 juni 2016 bood het bestuur verzoekster bijzonder verlof aan met volledige doorbetaling van loon. De reden voor dit aanbod was dat het bestuur van de uitvoeringsorganisatie, na toelichting op het toelichtende memo (melding in de zin van de Wet Hvk) op 6 juni 2016, de verhouding tussen de directeur en verzoekster als ernstig verstoord kwalificeerde. Verzoekster werd voorgehouden dat een onderzoek dat het bestuur voor ogen had in alle rust moest plaatsvinden en de aanwezigheid van verzoekster op kantoor voor de duur van dat onderzoek niet was gewenst. Als verzoekster niet inging op het aanbod zou het bestuur arbeidsrechtelijke maatregelen treffen om verzoekster van de werkvloer te weren.

Verzoekster stelde voor haar werkzaamheden op een andere plek binnen de organisatie of op een andere afdeling van de betrokken gemeenten [A], [B] en [C] uit te voeren. Het bestuur ging niet in op dit voorstel van verzoekster en bood haar evenmin de gelegenheid tot het inwinnen van juridisch advies. Dat verzoekster uiteindelijk het aanbod van bijzonder verlof heeft geaccepteerd, wil niet zeggen dat dit haar instemming had. Zij deed dit omdat haar bij weigering van dat aanbod verdergaande arbeidsrechtelijke maatregelen in het vooruitzicht werden gesteld.

Bovendien is gebleken dat, ondanks de uitgesproken intentie van het bestuur, het bijzonder verlof niet is beëindigd na oplevering van het rapport van accountantsfirma [E]. Sterker nog, het bijzonder verlof werd na de oplevering van het rapport van accountantsfirma [E] in stand gehouden waarna een ontslagprocedure volgde (zie C. Ontslag).

Het Huis stelt vast dat de uitvoeringsorganisatie verzoekster heeft benadeeld door haar bijzonder verlof te geven en haar feitelijk buiten de organisatie te plaatsen. De uitvoeringsorganisatie ging niet in op het voorstel van verzoekster om op een andere wijze de door de uitvoeringsorganisatie beoogde rust op de werkvloer te bewerkstelligen gedurende het onderzoek van accountantsfirma [E]. Doordat verzoekster bij weigering van het aanbod van bijzonder verlof verdergaande arbeidsrechtelijke maatregelen in het vooruitzicht werden gesteld, zag verzoekster geen ruimte om dat aanbod te weigeren. Derhalve is het Huis van oordeel dat dit bijzonder verlof niet kan worden aangemerkt als een verlof dat de instemming van verzoekster had. Bovendien heeft de uitvoeringsorganisatie dit bijzonder verlof laten voortbestaan na de oplevering van het rapport van accountantsfirma [E]. Eveneens is er sprake van een causale relatie aangezien de melding van 3 juni 2016 aan het uitgevoerde onderzoek van

accountantsfirma [E] (ten behoeve waarvan het bijzonder verlof werd gegeven) ten grondslag lag.

#### **Resumerend**

Het Huis stelt vast dat verzoekster is benadeeld door het bijzonder verlof dat haar werd gegeven gedurende de looptijd van het onderzoek van accountantsfirma [E] en nadien werd voortgezet. Verzoekster zag geen ruimte om het aanbod van bijzonder verlof te weigeren. Dit leidde ertoe dat verzoekster feitelijk buiten de organisatie werd geplaatst. Het Huis stelt hierbij een causale relatie vast tussen de melding en de benadeling. De melding lag namelijk ten grondslag aan het door het bestuur ingestelde onderzoek van accountantsfirma [E]. Ook werd de duur van het bijzonder verlof aanvankelijk gekoppeld aan het uit te voeren onderzoek dat was ingegeven door de melding van verzoekster.

### **C. Ontslag**

#### *Reorganisatieontslag*

In het kader van de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie werd het personeel, dat werkte bij de uitvoeringsorganisatie maar formeel in dienst was van gemeente [C], eind 2016 ontslagen en per 1 januari 2017 aangesteld bij de uitvoeringorganisatie. Hierover ontving verzoekster op 18 november 2017 een besluit waarin werd aangegeven dat zij werd herbenoemd in de functie van vakspecialist A. Verzoekster kon zich niet vinden in dit besluit. Zij meende dat haar nieuwe geformaliseerde rechtspositie als gevolg van de verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie teruggedraaid moest worden. Zij diende derhalve op 29 december 2016 bezwaar in tegen dit reorganisatieontslag. Dit bezwaar werd ongegrond verklaard. Deze beslissing bleef ook in stand na het namens verzoekster ingediende beroep en hoger beroep bij respectievelijk de rechtbank (26 april 2019) en de CRvB (29 april 2021).

De rechtbank en later ook de CRvB voerden als gronden hiervoor aan dat de uitvoeringsorganisatie zich hield aan de toezegging dat verzoekster overging in haar eigen functie, te weten Vakspecialist A. De omschrijving van de organieke taken, het competentieprofiel, de vakkennis en de salarisschaal bij de functie van vakspecialist A met ingang van 1 januari 2017 sloten immers aan op de functiebeschrijving en de salarisschaal van de functie van vakspecialist A van vóór 1 januari 2017.

Het Huis volgt de uitspraken van de rechtbank en de CRvB. Weliswaar is er sprake van ontslag maar dit is conform de vastgestelde reorganisatie en met een nieuwe aanstelling bij de uitvoeringsorganisatie. Dat de formele wijziging gepaard ging met andere functietaken doet hier niets aan af. Het Huis constateert hiermee dat verzoekster niet is benadeeld door gemeente [C] en/of de uitvoeringsorganisatie.

#### *Ontslag op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen*

Op 20 februari 2017 ontving verzoekster een brief met daarin het voornemen van de uitvoeringsorganisatie om het dienstverband met verzoekster wegens verstoorde arbeidsverhoudingen te beëindigen. Volgens het bestuur van de uitvoeringsorganisatie kon op basis van het onderzoek van accountantsfirma [E] niet worden opgemaakt dat er sprake was van ernstige gebreken in de organisatie of ernstige tekortkomingen in het optreden van de directeur, zoals door verzoekster was gesteld. Namens verzoekster is tegen dit besluit bezwaar aangetekend dat op 3 oktober 2018 ongegrond is verklaard. Er is vervolgens namens verzoekster op 5 december 2018 bij de rechtbank een

beroepschrift ingediend tegen het eervol ontslag op grond van een verstoorde arbeidsrelatie.

De rechtbank verklaarde het beroep van verzoekster op 26 april 2019 gegrond, een uitspraak die later in hoger beroep door de CRvB op 29 april 2021 is bevestigd. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de uitvoeringsorganisatie de door verzoekster gesignaleerde problemen in de toelichtende memo van 3 juni 2016 ten onrechte aangemerkt als een arbeidsconflict en vervolgens enkel ingezet op ontslag. De uitvoeringsorganisatie heeft daarbij volgens de rechtbank ten onrechte betekenis toegekend aan het onderzoek van accountantsfirma [E] omdat hierbij geen onderzoek is verricht naar de door verzoekster op 3 juni 2016 gesignaleerde problematiek. De door verzoekster gesignaleerde problematiek vond volgens de rechtbank wel steun in het rapport van de raads werkgroep van 8 januari 2018 en het rapport cultuuronderzoek van 15 januari 2018. Die onderzoeken zijn echter pas uitgevoerd nadat verzoekster ten onterechte op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen werd ontslagen.

Het Huis stelt vast dat verzoekster zich niet kon vinden in het gegeven ontslag en dat zij zich daartegen heeft verweerd. De gronden waarop het ontslag was gebaseerd, namelijk verstoorde arbeidsverhoudingen, hebben bij de rechter geen stand gehouden. Het Huis stelt vast dat het gehele proces en de positie waar verzoekster door de uitvoeringsorganisatie in werd gebracht, als benadeling moet worden aangemerkt.

Het Huis ziet hierbij een causale relatie tussen de benadeling en de melding van verzoekster. De onderbouwing voor de verstoorde arbeidsrelatie waarop de uitvoeringsorganisatie het ontslag stoelde, was immers gekoppeld aan bevindingen uit het onderzoek van accountantsfirma [E] dat naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand door verzoekster was ingesteld.

#### **Resumerend**

Het Huis stelt, in lijn met de rechtbank en de CRvB, vast dat verzoekster door het reorganisatieontslag van november 2016 niet is benadeeld door haar werkgever (in casu gemeente [C]). Het Huis stelt vast dat verzoekster wel is benadeeld (door de uitvoeringsorganisatie) door het ontslag op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen. Verzoekster kon zich niet vinden in het gegeven ontslag en de gronden waarop het ontslag was gebaseerd, hebben geen stand gehouden bij de rechtbank en de CRvB.

De onderbouwing voor het ontslag op grond van verstoorde arbeidshoudingen volgde uit het onderzoek van accountantsfirma [E] dat naar aanleiding van de melding van verzoekster was ingesteld. Hiermee stelt het Huis een causale relatie vast tussen het ontslag op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen en de melding van verzoekster.

#### **D. Communicatie over het ontslag van verzoekster**

Op verschillende momenten is over het ontslag van verzoekster gecommuniceerd vanuit gemeente [C] en de uitvoeringsorganisatie. Op 3 april 2017 werden de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie door de voorzitter, en tevens wethouder van gemeente [C], geïnformeerd over het proces dat leidde tot het ontslag van verzoekster. Tijdens deze bijeenkomst werd de volledigheid van het onderzoek van accountantsfirma [E] benadrukt en gesteld dat hiermee de aantijgingen door verzoekster niet waren aangetoond.

De wethouder van gemeente [C] deed op 16 juni 2017 via een e-mail aan de raadsleden en wethouders van de deelnemende gemeenten [A], [B] en [C] soortgelijke uitspraken. Kern van de boodschap was dat er geen sprake was van tekortkomingen of van gebreken in het optreden van de directeur en organisatie. Daarbij gaf hij aan dat de werknemer die was ontslagen vanwege een verstoorde arbeidsrelatie, in casu verzoekster, hen mogelijk zou benaderen in verband met dit ontslag. Daarnaast sprak de wethouder van gemeente [C] op 21 juni 2017 in een openbare raadsvergadering over het dossier. In de raadsvergadering vermeldde de wethouder de functienaam van verzoekster, namelijk dat het ging om een seniormedewerker financiën en control. De wethouder gaf over het dossier aan dat zijn eindconclusie was dat er sprake was van een arbeidsdispuut.

Het Huis stelt vast dat de wethouder van gemeente [C] destijds een verkeerde conclusie heeft verbonden aan het onderzoek van accountantsfirma [E]. Hierdoor heeft hij een verkeerde voorstelling van zaken gegeven aan het personeel van de uitvoeringsorganisatie en de wethouders en raadsleden van de gemeenten [A], [B] en [C]. Een constatering die hij later overigens ook zelf trok en mededeelde per brief van 15 januari 2018 aan de gemeenteraad van gemeente [C]. De wethouder diende op 19 januari 2018 zijn ontslag in.

Het Huis wijst erop dat de werkgever bij een melding van een vermoeden van een misstand voorzichtig moet zijn met de communicatie over de melding ter bescherming van de melder. Gemeente [C] en de uitvoeringsorganisatie hebben verzoekster niet benaderd om de hiervoor weergegeven communicatie met haar af te stemmen dan wel haar in staat gesteld haar kant van de zaak te belichten. Bovendien is gebleken dat gemeente [C] en de uitvoeringsorganisatie geen juiste voorstelling van zaken hebben gegeven. Daarbij is ook niet de benodigde vertrouwelijkheid omtrent de melder (in casu verzoekster) in acht genomen. Door het onjuist geschetste beeld en het niet in acht nemen van de benodigde vertrouwelijkheid zijn de goede naam, eer en reputatie van verzoekster geschaad.

Het Huis kwalificeert de wijze waarop over verzoekster is gecommuniceerd daarom als benadeling. Hierbij is een causale relatie tussen de benadeling en de (opvolging van de) melding van verzoekster omdat de communicatie over het ontslag van verzoekster gebaseerd is op het onderzoek van accountantsfirma [E] dat naar aanleiding van de melding van verzoekster is ingesteld.

### **Resumerend**

De wethouder van gemeente [C] en tevens voorzitter van de uitvoeringsorganisatie heeft op verschillende momenten gecommuniceerd over het ontslag van verzoekster. Hij heeft die communicatie niet met verzoekster afgestemd. Hierbij is een verkeerde voorstelling van zaken gegeven waardoor de goede naam, eer en reputatie van verzoekster zijn geschaad. Het Huis stelt vast dat verzoekster is benadeeld door deze wijze van communiceren. Het Huis stelt daarbij ook een causale relatie vast tussen de communicatie over het ontslag en de (opvolging van) de melding van verzoekster.

#### 4.1.4

### CONCLUSIE

#### Centrale onderzoeksvraag

*Is verzoekster door de melding van de vermoede misstand benadeeld door haar (voormalige) werkgever(s)?*

*Zo ja, waaruit heeft die benadeling bestaan?*

*Met andere woorden is er sprake van een causale relatie tussen de melding van verzoekster en de daarop vastgestelde benadeling?*

#### Conclusie

Het Huis komt tot de volgende conclusies:

#### **1 Verzoekster had een redelijk vermoeden van een misstand**

Verzoekster heeft op 3 juni 2016 een melding gedaan die het Huis beschouwt als melding in het kader van de Wet Hvk. Deze melding is gebaseerd op een vermoeden op basis van redelijke gronden. Verzoekster baseerde haar vermoeden op zowel haar financiële (kennis)achtergrond als ook op haar werkervaring in voorgaande functie(s). Tevens kreeg zij de beschikking over stukken waarmee zij haar vermoeden in toenemende mate kon onderbouwen.

#### **2 Verzoekster heeft haar vermoeden intern gemeld**

Hoewel verzoekster haar melding van 3 juni 2016 op dat moment niet heeft benoemd als melding van een vermoeden van een misstand, kwalificeert het Huis deze melding als zodanig vanwege het feitelijk handelen van zowel verzoekster als de uitvoeringsorganisatie. Het handelen van verzoekster ziet op de gevolgde interne meldprocedure en het handelen van de uitvoeringsorganisatie betreft het op de hoogte stellen van het bestuur en het instellen van een onderzoek naar aanleiding van de melding.

#### **3 Het Huis heeft geconstateerd dat sprake was van benadeling van verzoekster door haar (voormalige) werkgever(s)**

Hoewel er door de uitvoeringsorganisatie wel actie is ondernomen, concludeert het Huis dat verzoekster is benadeeld door een onjuiste toepassing van de uitvoering van de regels als neergelegd in de vastgestelde meldprocedure. Hierdoor is verzoekster niet behandeld als een melder met alle waarborgen en bescherming die daarbij horen. Het onderzoek dat naar aanleiding van de melding is ingesteld, was daarbij ontoereikend om het door verzoekster gemelde vermoeden van een misstand te onderzoeken. Omdat de melding van verzoekster ten grondslag lag aan het ingestelde onderzoek van accountantsfirma [E] is er sprake van een causale relatie.

Het Huis concludeert daarnaast dat verzoekster is benadeeld door het bijzonder verlof dat haar werd gegeven gedurende de looptijd van het ingestelde onderzoek van accountantsfirma [E]. Verzoekster zag geen ruimte om het aanbod tot bijzonder verlof te weigeren. Dit leidde ertoe dat verzoekster feitelijk buiten de organisatie werd geplaatst. Dit bijzonder verlof kan volgens het Huis niet los worden gezien van het vermoeden van een misstand dat verzoekster onder de aandacht bracht. Ook werd de duur van het bijzonder verlof gekoppeld aan het uit te voeren onderzoek dat was ingegeven door de melding van verzoekster. Daarmee stelt het Huis een causaal verband vast tussen de melding en het gegeven bijzonder verlof.

Ook concludeert het Huis dat verzoekster is benadeeld door het ontslag op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen. Verzoekster kon zich niet vinden in het gegeven ontslag en de gronden waarop het ontslag was gebaseerd. Het ontslag heeft geen stand

gehouden bij de rechtbank en de CRVB. Omdat de onderbouwing voor dit ontslag volgt uit het onderzoek van accountantsfirma [E] dat naar aanleiding van de melding van verzoekster is ingesteld, stelt het Huis een causale relatie vast tussen het ontslag op grond van verstoorde arbeidsverhoudingen en de melding van verzoekster.

Het Huis concludeert tot slot dat verzoekster is benadeeld door de communicatie over het ontslag door de wethouder van gemeente [C] en tevens bestuursvoorzitter van de uitvoeringsorganisatie. Door een verkeerde voorstelling van zaken zijn de goede naam, eer en reputatie van verzoekster geschaad. Hierbij is een causale relatie tussen de benadeling en de (opvolging van de) melding van verzoekster omdat de communicatie over het ontslag van verzoekster gebaseerd is op het onderzoek dat naar aanleiding van de melding van verzoekster is ingesteld.

## BIJLAGE 1. SAMENVATTING REACTIE OP COMMENTAREN

Conform artikel 17 van de Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: Wet Hvk)<sup>8</sup> leverden verzoekster en de (voormalige) werkgever(s) desgevraagd schriftelijk commentaar op het conceptrapport. Het commentaar van partijen leidde deels tot aanpassingen in het definitieve rapport. Verzoekster en de (voormalige) werkgever(s) hebben een aantal aanpassingssuggesties aangedragen. Het voert te ver om al deze aanpassingssuggesties te beschrijven. Het Huis beperkt zich tot een toelichting op een aantal typen aanpassingssuggesties. Het overige commentaar gaf geen aanleiding tot aanpassing. De redenen daarvoor zijn hieronder samengevat.

### **Commentaar van verzoekster**

Verzoekster geeft aan dat het een gedegen rapport is geworden dat voldoende recht doet aan de situatie en waarmee zij de toekomst in kan gaan. Verzoekster doet een aantal aanpassingssuggesties die zien op het in het rapport opgenomen feitenrelaas.

Drie aanpassingssuggesties zien op de beschrijving over het rapport van het accountantsonderzoek van accountantsfirma [E]. Evenwel hadden de suggesties betrekking op een verkeerd tekstbegrip dan wel werd de voorgestelde tekst al ondervangen door een opvolgende tekst in het rapport. Derhalve heeft het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) die aanpassingssuggesties niet overgenomen.

### **Commentaar van (voormalige) werkgever(s)**

In het licht van de complexiteit van deze zaak is het in het rapport opgenomen feitenrelaas volgens de (voormalige) werkgever(s) helder en zorgvuldig verwoord. Dat neemt niet weg dat zij wel enige nuancering op een paar onderdelen missen. Het Huis merkt in dat verband op dat in het feitenrelaas informatie is opgenomen die van belang is voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Derhalve worden de onderwerpen in een feitenrelaas niet tot in detail beschreven.

De (voormalige) werkgever(s) meent/ menen dat de interpretatie van het begrip misstand niet overeenkomt met de definitie als opgenomen in de Wet bescherming klokkenluiders. Het gaat hier volgens hen om een eenmalige fout van relatief bescheiden proporties, waarbij geen kwade bedoelingen een rol speelden. Zij erkennen de fout en achten het goed dat het Huis die fout ook vaststelt. Daarmee achten zij het nog geen misstand in de zin van de wet.

Het Huis heeft op basis van zijn onderzoek echter vastgesteld dat er verschillende wettelijke voorschriften omtrent gemeentefinanciën niet zijn nageleefd. Het betreft artikelen 24, 34a, 34b en 35 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikelen 189 en 198 van de Gemeentewet en artikel 3 van het Besluit Begroting en Verantwoording. Deze handelwijze kwalificeert het Huis als een schending van verschillende wettelijke voorschriften. Daarnaast oordeelt het Huis dat met deze handelwijze ook het maatschappelijk belang is geraakt. Hierbij heeft het Huis erop gewezen dat van publieke organisaties mag worden verwacht dat er in lijn met wet- en regelgeving wordt gehandeld. Als dit niet gebeurt, heeft dit gevolgen voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Daarnaast is van belang dat de overheid een open houding heeft en aanspreekbaar is op eventuele fouten. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat met belastinggeld op correcte en zorgvuldige wijze wordt omgegaan. Ten aanzien van

---

<sup>8</sup> Op 18 februari 2023 is de Wet bescherming klokkenluiders in werking getreden en vervangt de Wet Huis voor klokkenluiders. Ten aanzien van de verzoeken om onderzoek die voor 18 februari 2023 zijn ingediend, is de Wet Huis voor klokkenluiders nog van toepassing.



de begripsomschrijving van maatschappelijk belang in de Wet bescherming klokkenluiders, waarnaar de (voormalige) werkgever(s) verwijst/ verwijzen, merkt het Huis het volgende op. Als dergelijke omstandigheden als genoemd in de wet worden vastgesteld, is het maatschappelijk belang in ieder geval aan de orde. Dat wil echter niet zeggen dat dit de enige omstandigheden zijn waaruit maatschappelijk belang kan blijken. Overigens staat hier niet ter discussie dat de gemelde handelwijze uitstijgt boven het persoonlijk belang van verzoekster. Dat er geen sprake is geweest van persoonlijk voordeel of opzet van de uitvoeringsorganisatie maakt niet dat daarmee het maatschappelijk belang niet aan de orde kan zijn.

De (voormalige) werkgever(s) plaatst/ plaatsen ook een kanttekening bij de reikwijdte van de melding door verzoekster op 3 juni 2016. Zij menen dat die melding niet specifiek ging over de onderzoeksvraag die door het Huis is onderzocht. Het Huis beschrijft in zijn rapport echter uitvoerig wat en op welke momenten verzoekster meldde en hoe de melding van verzoekster van 3 juni 2016 gaandeweg is aangevuld. Het Huis stelt zelf op basis van het geheel aan beschikbare informatie de onderzoeksvraag en de focus vast op basis waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd. Tijdens het onderzoeksproces zijn partijen (verzoekster en de (voormalige) werkgever(s)) hierover ook geïnformeerd.

Tot slot acht/ achten de (voormalige) werkgever(s) het niet opportuun om een relatie te leggen tussen de in 2015/2016 gemaakte (maar herstelde) fouten enerzijds en de bevindingen uit een evaluatierapport over de uitvoeringsorganisatie 2020 anderzijds. Dat evaluatierapport geeft naast een aantal aandachtspunten een aantal positieve bevindingen ('het vertrouwen in de organisatie is herwonnen') weer, aldus de (voormalige) werkgever(s). Het Huis doet in zijn rapport evenwel recht aan de positieve bevindingen door deze expliciet te benoemen. Genoemd evaluatierapport liet echter ook zien dat in 2020 nog niet alle problemen waren opgelost en er aandachtspunten waren die raken aan de AO/IC. In dat opzicht acht het Huis het belangrijk om daarvoor blijvende aandacht te vragen.

### **Algemeen**

Tot slot houdt het Huis, bij zijn beoordeling of het verkregen commentaar aanleiding geeft tot aanpassing, alle belangen in het oog die zijn geformuleerd in artikel 5.1 van de Wet open overheid. Hierbij valt onder meer te denken aan het privacybelang van betrokkenen.

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkeluiders.

Rapportnummer: 2017-0910-014

© Huis voor Klokkeluiders, september 2023

**Contactgegevens**

Muzenstraat 89-91, 2511 WB Den Haag

Postadres: Postbus 85680, 2508 CJ Den Haag

Telefoon: 088-13 31 000

E-mail: [contact@huisvoorklokkeluiders.nl](mailto:contact@huisvoorklokkeluiders.nl)

[www.huisvoorklokkenluiders.nl](http://www.huisvoorklokkenluiders.nl)

The background of the page is a vibrant teal color with a complex geometric pattern. The pattern consists of numerous overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement. These shapes include triangles, quadrilaterals, and larger irregular polygons, all in various shades of teal, from light to dark. The overall effect is a modern, abstract, and dynamic design.