



HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS

RAPPORT

Misstand- en bejegeningsonderzoek bij gemeente: gebrekkige besluitvorming re- integratieproject en benadeling melder

16 juli 2026

Misstand- en bejegeningsonderzoek bij gemeente: gebrekkige besluitvorming re- integratieproject en benadeling melder

VOORWOORD

Met dit rapport doet de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders verslag van een misstand- en bejegeningsonderzoek bij een gemeente. In het misstandonderzoek ligt de nadruk op de wettelijke en interne regelgeving waarmee een gemeente rekening dient te houden bij opdrachten en overeenkomsten met externe partijen. Deze regelgeving moet waarborgen dat een gemeente transparant handelt en overheidsgeld doelmatig besteedt. De gemeente die in dit rapport centraal staat, sloot voor de uitvoering van een project een aantal opeenvolgende overeenkomsten af met dezelfde externe partij. Een dergelijke situatie kan zich ook bij andere gemeentes voordoen. Dit rapport laat zien dat het in zo'n situatie essentieel is dat aan elke overeenkomst steeds een volledig besluitvormingsproces voorafgaat. Dat zorgt ervoor dat een gemeente kritisch blijft kijken naar de benodigde werkzaamheden en de bijbehorende kosten. Daarbij dient de gemeente eveneens te kijken of de externe partij, met wie de gemeente bij aanvang van het project in zee gaat, ook de meest aangewezen partij is voor het vervolg van een project. Deze besluitvorming moet steeds controleerbaar zijn. Het college van burgemeester en wethouders dient zich immers tegenover de gemeenteraad (en uiteindelijk de inwoners van de gemeente) te kunnen verantwoorden.

Het bejegeningsonderzoek brengt het belang van het herkennen en opvolgen van een interne melding voor het voetlicht. Uit de Wet bescherming klokkenluiders volgt dat een melding van een vermoeden van een misstand vormvrij is. Voorkomen moet worden dat over de vraag of er al dan niet sprake is van een melding achteraf discussie kan ontstaan. Het herkennen van een melding van een vermoeden van een misstand begint met bewustwording binnen de organisatie. Het past een leidinggevende om een medewerker, die vanuit zijn of haar professionele deskundigheid ernstige zorgen uitspreekt, in ieder geval om een nadere toelichting te vragen. Zowel over de aanleiding van die zorgen als over het (procedurele) vervolg dat die medewerker beoogt met het uitspreken ervan. Een heldere en open communicatie hierover leidt ertoe dat daarover nadien geen misverstand kan ontstaan. Bovendien stelt dit de werkgever in staat om mogelijke misstanden te voorkomen of tijdig op te lossen. En daarin de juiste procedurele weg te bewandelen.



Em. prof. dr. M.P.A. (Martine) Bouman
Bestuurder Onderzoek
Huis voor Klokkenluiders

SAMENVATTING

Deze samenvatting is gebaseerd op de uitvoerige weergave van feiten en de beoordeling daarvan zoals opgenomen in het rapport en kan daar niet los van worden gezien. Voor een goed en volledig begrip van het onderzoek en de bevindingen wordt verwezen naar de volledige tekst van het rapport.

1. WAAR GAAT DIT RAPPORT OVER?

Dit rapport gaat over een onderzoek dat de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: de afdeling Onderzoek) deed naar een vermoeden van een misstand gemeld door een financieel beleidsadviseur bij een middelgrote gemeente in Nederland (hierna: de gemeente)¹. En naar de manier waarop de gemeente de financieel beleidsadviseur behandelde als gevolg van zijn melding. De financieel beleidsadviseur vermoedde dat de informatievoorziening en besluitvorming ten aanzien van een re-integratieproject waar de gemeente in totaal 1,7 miljoen euro aan uitgaf, niet correct was verlopen. Hij vermoedde ook dat hierbij sprake was van belangenverstrengeling. De afdeling Onderzoek concludeert dat de gemeente bij het sluiten van de overeenkomst voor de uitvoering van dit re-integratieproject inderdaad niet volgens wettelijke en interne regels handelde. Dit vormt volgens de afdeling Onderzoek een misstand met maatschappelijk belang. Voor belangenverstrengeling zag de afdeling Onderzoek onvoldoende aanwijzingen. Verder concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente de melding van de financieel beleidsadviseur niet op een juiste manier behandelde. Daarmee is ook sprake van benadeling van de financieel beleidsadviseur naar aanleiding van zijn melding.

2. HET VERHAAL

Misstandonderzoek²

Vitaliteitsproject

De gemeente wilde investeren in de gezondheid en vitaliteit van haar inwoners. Met het oog daarop liet zij in 2021 een breed inzetbaar pand bouwen waarin innovatieve projecten plaats konden vinden op het gebied van gezondheid en vitaliteit, waarbij zorg, educatie, onderzoek en kennis over voeding en beweging centraal zouden staan (hierna: het vitaliteitsproject). Voor het vitaliteitsproject maakte de gemeente jaarlijks een budget van 1,2 miljoen euro vrij (hierna: het vitaliteitsbudget).

Re-integratieproject (interventiemethode)

Voor het vitaliteitsproject voerde de gemeente in het voorjaar van 2021 verkennende gesprekken met de voorzitter van een stichting (hierna: de stichting). De voorzitter van deze stichting is een voormalig bedrijfsarts die zelf een interventiemethode had ontwikkeld. De interventiemethode had hij oorspronkelijk ontwikkeld voor mensen met een specifieke chronische lichamelijke aandoening. Later stemde hij deze methode af op re-integratie in de arbeidsmarkt. De gemeente sprak met de voorzitter van de stichting over de mogelijkheid om de door hem ontwikkelde interventiemethode in te zetten bij de gemeente voor twee doelgroepen, te weten de arbeidsongeschikte medewerkers van

¹ Zie ook *Figuur 1: Organogram gemeente* in paragraaf 2.1.1 van dit rapport.

² Zie ook *Figuur 2: Tijdlijn aangaan, uitvoeren en beëindigen van het re-integratieproject* zoals opgenomen in paragraaf 2.2.15 van dit rapport.

de gemeente en de bijstandsgerechtigden binnen de gemeente (hierna: het re-integratieproject).

Haalbaarheidsonderzoek

Op 8 december 2021, na een formeel besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college), onderzocht de stichting op verzoek van de gemeente in hoeverre implementatie van de interventiemethode bij de gemeente haalbaar was (hierna: het haalbaarheidsonderzoek). De kosten van het haalbaarheidsonderzoek zouden worden betaald door de gemeente. De stichting mocht hier maximaal 135.000 euro voor in rekening brengen. Op 29 maart 2022 werd dit maximumbedrag met een addendum bijgesteld naar 120.000 euro. Deze kosten werden betaald vanuit het vitaliteitsbudget van de gemeente.

Uitvoeringsovereenkomst

Op 3 mei 2022 – het haalbaarheidsonderzoek was toen nog niet klaar – stelde de stichting een uitgebreide offerte op voor de implementatie van de interventiemethode binnen de gemeente. Hierin gaf de stichting een toelichting op het behandelprogramma voor de twee doelgroepen en een inschatting van wat het per deelnemer zou kosten. Op 10 mei 2022 stuurde de voorzitter van de stichting een e-mail aan de gemeente waarin hij verwees naar de offerte en waarin hij een aantal aanvullende afspraken voorstelde.

In de offerte en de e-mail stond verder niet vermeld wat het te verwachten aantal deelnemers zou zijn dat het volledige programma zou doorlopen. Op 24 mei 2022 – de dag voordat een nieuw college werd geïnstalleerd – plaatsten de toenmalig wethouder Sociale Zaken en de voorzitter van de stichting hun handtekening op de offerte van 3 mei 2022 en op de e-mail van 10 mei 2022. De gemeente ziet deze ondertekende offerte en e-mail gezamenlijk als 'de overeenkomst' die ten grondslag lag aan het re-integratieproject. De gemeente overlegde aan de afdeling Onderzoek echter geen schriftelijke besluitvorming van het college (of ambtelijke voorbereiding daarvan) die dateert van vóór de ondertekening van 'de overeenkomst' op 24 mei 2022.

Opstartkosten

Per e-mail van 29 juni 2022 – 'de overeenkomst' was toen al getekend – deelde de stichting de eindrapportage van het haalbaarheidsonderzoek met de gemeente. De uitkomst was positief. De stichting vroeg de gemeente om een aanvullende bijdrage om het re-integratieproject bij de gemeente te kunnen opstarten. Op 28 juli 2022 sloten de gemeente en de stichting, nadat het college daarmee had ingestemd, een overeenkomst tot betaling van 'opstartkosten' aan de stichting tot een maximumbedrag van 80.000 euro. Ook deze kosten werden betaald uit het vitaliteitsbudget.

Addendum op uitvoeringsovereenkomst

In de zomer van 2022 stelde de gemeente na gesprekken met de stichting een addendum op 'de overeenkomst' op, dat zij in september 2022 voorlegde aan het college. Daarbij werd het college ook gevraagd in te stemmen met het voorstel om de afname van de interventiemethode te financieren uit het participatiebudget (voor de doelgroep bijstandsgerechtigden binnen de gemeente) en het budget human resource management (voor de doelgroep arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente).

In het voorstel aan het college stond dat de gemeente een overeenkomst met de stichting kon aangaan tot een bedrag van maximaal 750.000 euro zonder dat Europese aanbesteding nodig was. Uitgaande van een totaal van 24 à 25 deelnemers, stelde de gemeente dat dit drempelbedrag (net) niet zou worden overschreden. Op 20 september 2022 ging het college akkoord met het addendum en met het financieringsvoorstel. Het

addendum is echter nooit ondertekend. De gemeente bleef daarom gebonden aan 'de overeenkomst' van 24 mei 2022, waarmee zij min of meer een 'blanco cheque' had uitgeschreven aan de stichting.

Vaststellingsovereenkomst

Voor de afwikkeling van het re-integratieproject sloten de gemeente en de stichting in november 2023 een vaststellingsovereenkomst. Zij besloten gezamenlijk dat 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 was beëindigd per 15 september 2023. Ook verleenden partijen elkaar over en weer finale kwijting en verklaarden zij dat zij – behalve de afspraken in de vaststellingsovereenkomst – niets meer van elkaar te vorderen hadden uit hoofde van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. In totaal heeft de gemeente voor het gehele re-integratieproject (inclusief het haalbaarheidsonderzoek en de opstartkosten) 1,7 miljoen euro betaald aan de stichting.

Risico (schijn van) belangenverstrengeling

Op 9 november 2022 stuurde het college een brief aan de voormalig wethouder Sociale Zaken (die op 24 mei 2022 'de overeenkomst' met de stichting had ondertekend). Het college had gehoord dat er voor hem "*wellicht mogelijkheden zouden kunnen ontstaan voor een dienstverband bij [de stichting]*". Het college raadde hem af om dit dienstverband aan te gaan vanwege het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling. Per brief van 26 november 2022 reageerde de voormalig wethouder Sociale Zaken op deze brief. Hij bevestigde dat de stichting hem medio augustus 2022 had gevraagd om als een soort ambassadeur de interventiemethode bij gemeenten en bedrijven onder de aandacht te brengen. Zelf zag hij hierin geen risico op (de schijn van) belangenverstrengeling. Hij ging immers niet voor de gemeente zelf werken. Hij gaf aan dat hij desondanks, op basis van "*overwegingen van partijpolitieke aard*", had besloten om vanaf 1 januari 2023 als "*vrijwilliger*" aan de slag te gaan voor de stichting. Tegenover de afdeling Onderzoek verklaarde de voormalig wethouder Sociale Zaken dat zijn daadwerkelijke inzet voor de stichting meer omvatte dan vrijwilligerswerkzaamheden, en dat hij hiervoor een mondeling overeengekomen uurtarief ontving.

Aandacht in de gemeenteraad

Vanaf het voorjaar van 2024 stelde de gemeenteraad (hierna: de raad) meerdere vragen aan het college over het re-integratieproject. Deze vragen waren hoofdzakelijk afkomstig van de fractie van één van de politieke partijen in de raad. Deze fractie had zich ook voorafgaand aan en gedurende het re-integratieproject al kritisch uitgelaten over het project. In september 2024 stelde dezelfde fractie voor om het re-integratieproject te laten onderzoeken door de Gemeentelijke Rekenkamer. Die motie werd niet aangenomen. De fractie bleef ook in 2025 vragen stellen aan het college over het re-integratieproject.

Bejegeningsonderzoek

Eerste signalen financieel beleidsadviseur

In september 2022 vonden de eerste betalingen aan de stichting plaats vanuit het participatiebudget. Deze betalingen riepen vragen op bij de financieel beleidsadviseur die dit budget beheerde. Hij was namelijk niet op de hoogte van het re-integratieproject noch met de stichting. De financieel beleidsadviseur deed daarom navraag bij zijn direct leidinggevende. Ook besloot hij zelf nader onderzoek te doen. Daarbij zag hij meerdere onregelmatigheden in het besluitvormingsproces rondom het re-integratieproject. Hij besprak zijn zorgen hierover met zijn direct- en hoger leidinggevende. Op 22 november 2022 besprak de financieel beleidsadviseur zijn zorgen ook met de politiek

verantwoordelijke, de wethouder Sociale Zaken (de opvolger van de wethouder die op 24 mei 2022 'de overeenkomst' had ondertekend).

Ziekmelding

Op 2 oktober 2023 meldde de financieel beleidsadviseur zich ziek. Gedurende zijn ziekteverlof sprak de financieel beleidsadviseur verschillende keren met zijn direct leidinggevende(n) en met de wethouder Sociale Zaken. Daarbij kwam ook steeds het re-integratieproject (opnieuw) ter sprake.

Integriteitsonderzoek

Op 18 december 2023 – de financieel beleidsmedewerker was toen nog steeds ziekgemeld – was opnieuw een gesprek gepland tussen de financieel beleidsadviseur en zijn direct leidinggevende. Bij de uitnodiging voor dit gesprek had zijn direct leidinggevende aangegeven dat dit gesprek zou gaan over zijn re-integratie. Aan de start van het gesprek bleek echter dat de bedoeling van het gesprek was om de financieel beleidsadviseur te bevragen over het feit dat zijn naam op een gevelbord van een advocatenkantoor was aangetroffen. Omdat de financieel beleidsadviseur volgens de gemeente niet had gemeld dat hij als advocaat(-stagiair) nevenwerkzaamheden deed voor het betreffende advocatenkantoor, had de gemeente besloten een integriteitsonderzoek in te stellen. Om die reden was vanuit de gemeente niet alleen de direct leidinggevende van de financieel beleidsadviseur aanwezig bij het gesprek, maar ook de advocaat van de gemeente (in de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie). Zij gaf tijdens het gesprek aan dat de financieel beleidsadviseur bij een eventuele herstelmelding direct zou worden geschorst.

Schorsing en voornemen tot ontslag

Op 5 januari 2024 bevestigde de gemeente de schorsing van de financieel beleidsadviseur per brief. Het integriteitsonderzoek liep ondertussen door. Per brief van 9 februari 2024 deelde de gemeentesecretaris aan de financieel beleidsadviseur mee dat de gemeente het voornemen had zijn dienstverband te beëindigen. Aanleiding hiervoor waren het gedrag van de financieel beleidsadviseur met betrekking tot zijn nevenwerkzaamheden en het gebrek aan openheid daarover.

Formele melding

Op 15 februari 2024 reageerde de financieel beleidsadviseur schriftelijk op de brief van de gemeentesecretaris van 9 februari 2024. Hij wees erop dat hij meermaals bij zijn leidinggevend(men) melding had gedaan van misstanden met betrekking tot het re-integratieproject. Hij stelde dat zijn leidinggevend(men) niets met zijn meldingen hadden gedaan. Daarom deed de financieel beleidsadviseur met zijn brief van 15 februari 2024 (opnieuw) een melding van een vermoeden van een misstand, ditmaal bij de gemeentesecretaris.

Ontbinding arbeidsovereenkomst

Op 29 maart 2024 verzocht de gemeente, vertegenwoordigd door haar advocaat, de kantonrechter om de arbeidsovereenkomst met de financieel beleidsadviseur te ontbinden. Op 21 juni 2024 kende de kantonrechter dit verzoek toe. De kantonrechter oordeelde onder meer dat de financieel beleidsadviseur de gemeente had moeten informeren over zijn werk als advocaat(-stagiair) sinds 2022. De kantonrechter oordeelde ook dat de financieel beleidsadviseur niet aannemelijk had kunnen maken dat hij vóór schorsing en het (voorgenomen) ontbindingsverzoek melding had gedaan van een misstand. De financieel beleidsadviseur ging in beroep bij het hof, maar zijn beroep slaagde niet. Op 23 oktober 2025 oordeelde het hof dat de financieel beleidsadviseur (opnieuw) niet was geslaagd in het bewijzen van zijn stelling dat hij voorafgaand aan de schorsing en het (voorgenomen) ontbindingsverzoek bij de gemeente een melding van

een vermoeden van een misstand had gedaan. Het hof bevestigde bovendien dat de financieel beleidsadviseur zonder toestemming van de gemeente niet als advocaat(-stagiair) had mogen gaan werken. Het hof meende dan ook dat de financieel beleidsadviseur zodanig verwijtbaar had gehandeld dat van de gemeente in redelijkheid niet kon worden gevraagd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

3. HET ONDERZOEK

Op 9 juli 2024 verzocht de financieel beleidsadviseur de afdeling Onderzoek om een onderzoek in te stellen. In december 2024 startte de afdeling Onderzoek zowel een misstand- als een bejegeningsonderzoek bij de gemeente. Het misstandonderzoek richtte zich op de vraag of bij de gemeente sprake was van een misstand, zoals bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de Wbk), bij het aangaan, uitvoeren en beëindigen van het re-integratieproject. Daarbij richtte de afdeling Onderzoek zich enerzijds op de (wettelijke en interne) regelgeving en procedures die er binnen de gemeente bestaan voor inhuur en financiering van externe projecten, en anderzijds op de (ambtelijke en bestuurlijke) informatievoorziening en besluitvorming rondom het re-integratieproject. Ook ging de afdeling Onderzoek na of ten aanzien van het re-integratieproject sprake was van belangenverstrengeling. Het bejegeningsonderzoek richtte zich op de vraag of de gemeente de financieel beleidsadviseur had benadeeld naar aanleiding van zijn melding van een vermoeden van een misstand.

De afdeling Onderzoek hoorde diverse getuigen onder ede. Daarnaast bestudeerde de afdeling Onderzoek verschillende documenten zoals gemeentelijke besluitvormingsstukken, correspondentie in het kader van het re-integratieproject en stukken van gerechtelijke procedures.

4. CONCLUSIES

Misstandonderzoek

Bij het afsluiten van de overeenkomsten voor het haalbaarheidsonderzoek (en het addendum daarop), de opstartkosten en de afwikkeling van het re-integratieproject, volgde de gemeente naar het oordeel van de afdeling Onderzoek de daarvoor geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures. Ook zag de afdeling Onderzoek ten aanzien van die overeenkomsten geen onregelmatigheden als het gaat om informatievoorziening aan de raad.

Als het gaat om de gang van zaken rondom de uitvoeringsovereenkomst van het re-integratieproject ('de overeenkomst' van 24 mei 2022), zag de afdeling Onderzoek wel meerdere onregelmatigheden. Aan die overeenkomst lag geen schriftelijke bestuurlijke besluitvorming of ambtelijke voorbereiding ten grondslag. Daardoor was er geen herleidbare volmacht voor de toenmalig wethouder Sociale Zaken om 'de overeenkomst' te ondertekenen namens het college. Bovendien had de gemeente op grond van wettelijke en interne regels voorafgaand aan het aangaan van 'de overeenkomst' een 'deugdelijke en objectieve raming' moeten uitvoeren van de kosten. Verder moest afhankelijk van de geraamde kosten de juiste wijze voor (Europese) aanbesteding of gunning worden bepaald. Als er al (mondelinge) besluitvorming ten grondslag lag aan het ondertekenen van 'de overeenkomst' – zoals de gemeente stelt – blijkt uit de onderzoeksinformatie niet dat bovenstaande punten daarbij zijn betrokken.

Verder concludeert de afdeling Onderzoek dat het erop lijkt dat de gemeente met het addendum op 'de overeenkomst' van 24 mei 2022, de gebreken aan die overeenkomst wilde 'repareren'. Aangezien partijen het addendum niet hebben ondertekend, is het

addendum echter nooit tot stand gekomen. Van eventuele 'reparatie' kan volgens de afdeling Onderzoek dan ook geen sprake zijn.

De afdeling Onderzoek plaatst bovendien kanttekeningen bij de informatievoorziening aan de raad ten aanzien van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 en het addendum daarop. Het college informeerde de raad niet op eigen initiatief over 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 of over het feit dat het addendum nooit is ondertekend. Daar komt bij dat het college had beloofd om de gemeenteraad op de hoogte te houden van evaluatiemomenten en dat zij die belofte niet nakwam. Ook informeerde het college de raad niet op het moment dat duidelijk werd dat de kosten van het project hoger waren dan voorzien.

Op grond van het voorgaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente bij 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 voor de uitvoering van het re-integratieproject, en het addendum daarop, niet de geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures volgde. Hierbij was naar het oordeel van de afdeling Onderzoek ook het maatschappelijk belang in het geding. De kwestie stijgt immers uit boven persoonlijke belangen en is daarnaast aan te merken als ernstig. Bovendien leest de afdeling Onderzoek in een toelichting van de gemeente op de gang van zaken eerder een poging om de genomen besluiten te rechtvaardigen dan een open en transparante verantwoording.

Met betrekking tot de vraag of bij het re-integratieproject sprake was van belangenverstrengeling concludeert de afdeling Onderzoek als volgt. De afdeling Onderzoek kan niet vaststellen dat de wethouder Sociale Zaken voorafgaand aan de ondertekening van 'de overeenkomst' (toen hij nog in functie was als wethouder) afspraken maakte met de stichting om tegen betaling voor de stichting te gaan werken. Daarom kan zij ook niet vaststellen dat op het moment van ondertekening van 'de overeenkomst' sprake was van belangenverstrengeling in de zin van de gedragscode van de gemeente. Ondanks dat roepen de gang van zaken rondom de ondertekening van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 en de daaropvolgende werkzaamheden van de voormalig wethouder Sociale Zaken voor de stichting, wel vragen op bij de afdeling Onderzoek. Een (voormalig) bestuurder van een gemeente moet zich steeds bewust zijn van zijn handelen en daarbij iedere mogelijke schijn van belangenverstrengeling voorkomen.

Bejegeningsonderzoek

De afdeling Onderzoek constateert dat de financieel beleidsadviseur tweemaal een interne melding deed. De eerste melding deed hij tussen september 2022 en oktober 2023. In die periode uitte verzoeker meermaals mondeling zijn zorgen over het re-integratieproject bij zijn leidinggevend en de wethouder Sociale Zaken. Van de gemeente had volgens de afdeling Onderzoek verwacht mogen worden dat zij die signalen opvatte als een melding in de zin van de Wbk. De financieel beleidsadviseur uitte zijn zorgen namelijk op een manier die verder ging dan de gebruikelijke uitvoering van zijn taken en verantwoordelijkheden. Zijn signalen gingen niet alleen over een mogelijke overschrijding van het beschikbare budget, maar ook over de besluitvorming die eraan ten grondslag lag. De afdeling Onderzoek komt hiermee tot een andere conclusie dan het hof. Dat is te verklaren door het feit dat de afdeling Onderzoek in het kader van haar onderzoek over meer informatie beschikte dan het hof destijds. Zo heeft de afdeling Onderzoek, anders dan het hof, ook de direct- en hoger leidinggevende(n) van de financieel beleidsadviseur als getuige gehoord, die (onder ede) bevestigden dat hij tussen september 2022 en oktober 2023 meermaals zijn zorgen over het re-integratieproject tegenover hen uitte. Zijn tweede melding deed de financieel beleidsadviseur per brief van 15 februari 2024 bij de gemeentesecretaris.

Over de manier waarop de gemeente de financieel beleidsadviseur behandelde naar aanleiding van zijn melding(en) concludeert de afdeling Onderzoek het volgende. Zowel het integriteitsonderzoek, als de schorsing en het ontslag van de financieel beleidsadviseur kunnen aangemerkt worden als benadelingshandelingen in de zin van de Wbk. Die handelingen waren echter niet het gevolg van de melding(en) van de financieel beleidsadviseur. Uit de onderzoeksinformatie blijkt namelijk dat de aanleiding voor elk van deze handelingen was dat de financieel beleidsadviseur zonder toestemming van de gemeente nevenwerkzaamheden deed als advocaat(-stagiair).

Wel plaatst de afdeling Onderzoek een aantal kanttekeningen bij de gesprekken die de gemeente in het kader van het integriteitsonderzoek voerde met de financieel beleidsadviseur. Bij aanvang van het gesprek op 18 december 2023 werd de financieel beleidsadviseur overvallen door zowel het onderwerp van gesprek – dat anders was dan aangekondigd – als door de onaangekondigde aanwezigheid van de advocaat van de gemeente. Dit laatste is des te bezwaarlijker omdat dezelfde advocaat later ook betrokken was bij de ontbinding van de arbeidsovereenkomst van de financieel beleidsadviseur.

Verder merkt de afdeling Onderzoek ook de behandeling door de gemeente van de beide interne meldingen van de financieel beleidsadviseur aan als benadeling in de zin van de Wbk. De gemeente volgde hierbij namelijk niet de (wettelijk en intern voorgeschreven) procedurele voorschriften. De eerste melding merkte de gemeente ten onrechte niet aan als melding waardoor zij naliel hieraan opvolging te geven. Ook ten aanzien van de tweede melding bleef (correcte) opvolging door de gemeente uit. Dat deze incorrecte afhandeling van de meldingen van de financieel beleidsadviseur in beide gevallen ook het gevolg was van die meldingen, spreekt voor zich.

5. AANDACHTSPUNTEN

Naar aanleiding van het onderzoek geeft de afdeling Onderzoek nog een aantal aandachtspunten mee aan de gemeente. Ten eerste dient een gemeente als overheidsinstantie zich te houden aan wettelijke en interne voorschriften. En als achteraf blijkt dat iets niet goed is gegaan, is het van belang dat de gemeente daar transparant over is. Ook dat is onderdeel van een integere organisatie. Verder wijst de afdeling Onderzoek de gemeente op de gevaren van rolvermenging. In deze casus bleek dat de gemeente de rol van integriteitscoördinator belegde bij de afdeling Personeel en Organisatie. Dat betekent dat degene die (integriteits-)onderzoeken verrichtte, ook betrokken was bij het nemen van personele maatregelen. Dat is onwenselijk. Verder benadrukt de afdeling Onderzoek dat een melding van een vermoeden van een misstand vormvrij is. Dit vraagt van de leidinggevende een hoge mate van oplettendheid. Als een werknemer zijn zorgen uit bij zijn leidinggevende, en de leidinggevende twijfelt eraan of hij dit moet opvatten als een melding, dient hij dit bij de werknemer na te vragen. Heldere en open communicatie hierover voorkomt dat een melder zich niet gehoord voelt. Bovendien stelt het de werkgever in staat om een mogelijke misstand zo snel mogelijk op te lossen.

INHOUD

	Voorwoord	3
	Samenvatting	4
	Inhoud	11
1.	Inleiding	13
1.1	Achtergrond	13
1.2	Onderzoekstoets	13
1.3	Onderzoeksvragen	14
1.3.1	Afbakening	14
1.4	Aanpak onderzoek	15
1.4.1	Documentenstudie	15
1.4.2	Interviews	15
1.5	Leeswijzer	15
2.	Feitenrelaas	17
2.1	Achtergrond van de organisatie	17
2.1.1	Organisatiestructuur	17
2.1.2	Interne regelgeving	17
2.2	Het vermoeden van een misstand	19
2.2.1	Vitaliteitsproject en re-integratieproject (interventiemethode)	19
2.2.2	Verkennde gesprekken tussen gemeente en stichting	20
2.2.3	Overeenkomst haalbaarheidsonderzoek	20
2.2.4	Addendum op overeenkomst haalbaarheidsonderzoek	22
2.2.5	Eindrapportage haalbaarheidsonderzoek	22
2.2.6	Overeenkomst opstartkosten	22
2.2.7	Uitvoeringsovereenkomst	23
2.2.8	Addendum op uitvoeringsovereenkomst	25
2.2.9	RIB van 3 oktober 2022	26
2.2.10	Uitvoerings- en evaluatiegesprekken over het re-integratieproject	26
2.2.11	Vaststellingsovereenkomst	28
2.2.12	Financiële verantwoording en budgetbewaking	29
2.2.13	Mogelijke belangenverstrengeling	30
2.2.14	Vragen over re-integratieproject vanuit de raad	31
2.2.15	Tijdslijn	34
2.3	Bejegening	35
2.3.1	Uiten van zorgen door verzoeker over re-integratieproject	35
2.3.2	Ziekmelding verzoeker en re-integratiegesprek	35
2.3.3	Integriteitsonderzoek naar nevenwerkzaamheden en schorsing	37
2.3.4	Voornemen ontslag en verzoek ontbinding arbeidsovereenkomst	38
2.3.5	Uitspraak kantonrechter	39
2.3.6	Uitspraak gerechtshof	40
2.3.7	Verzoek tot cassatie bij hoge raad	41
3.	Analyse	43
3.1	Misstandonderzoek	43
3.1.1	Deelvraag 1: wettelijke en interne regelgeving voor externe inhuur	44
3.1.2	Deelvraag 2: informatievoorziening en besluitvorming	51

3.1.3	Deelvraag 3: mogelijke belangenverstrengeling	57
3.1.4	Deelvraag 4: maatschappelijk belang	60
3.2	Bejegeningsonderzoek	61
3.2.1	Deelvraag 1: (redelijk) vermoeden van een misstand	62
3.2.2	Deelvraag 2: melding	62
3.2.3	Deelvragen 3 en 4: benadeling als gevolg van melding	65
4.	Conclusies	71
4.1	Misstandonderzoek	71
4.2	Bejegeningsonderzoek	72
4.3	Aandachtspunten	73
Bijlage 1.	Samenvatting reactie op commentaren	74
Bijlage 2.	Normenkader	78
A.1	Wet bescherming klokkenluiders	78
A.2	Richtlijn 2014/24/EU (versie 1/1/2022)	85
A.3	Verordening (EU), nr. 1407/2013 (versie 27 juli 2020)	88
A.4	Aanbestedingswet 2012	90
A.5	Gemeentewet	91

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

De werkgever waar het onderzoek zich op richt, is een gemeente in Nederland (hierna: de gemeente). Verzoeker startte in mei 2019 als financieel beleidsadviseur Sociale Zaken bij de gemeente. Vanuit die hoedanigheid uitte verzoeker zijn zorgen over verschillende onregelmatigheden die hij vanaf september 2022 constateerde ten aanzien van de uitvoering van een gemeentelijk re-integratieproject, dat viel binnen een gemeentelijk vitaliteitsproject. Hij besprak zijn zorgen onder meer met zijn direct leidinggevende, zijn hoger leidinggevende en met de verantwoordelijk portefeuillehouder, de wethouder Sociale Zaken van de gemeente.

In december 2023/januari 2024 ontstond een arbeidsconflict tussen verzoeker en de gemeente. In februari 2024 deed verzoeker een interne schriftelijke melding van een vermoeden van een misstand. Het arbeidsconflict leidde in juli 2024 via een verzoekschrift van de gemeente bij de kantonrechter tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst van verzoeker.

Verzoeker stelt dat hij tot op heden geen inhoudelijke terugkoppeling ontving van de gemeente op zijn melding(en). Ook stelt hij dat de gemeente hem benadeelde naar aanleiding van zijn melding(en).

1.2 ONDERZOEKSTOETS

Op 9 juli 2024 ontving de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: de afdeling Onderzoek) een verzoek van verzoeker om een onderzoek in te stellen naar een vermoeden van een misstand met betrekking tot verschillende onregelmatigheden omtrent een re-integratieproject in de periode 2021-2023 bij de gemeente (hierna: het re-integratieproject). Ook verzocht hij de afdeling Onderzoek een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de gemeente hem had bejegend als gevolg van zijn melding van een vermoeden van een misstand. De afdeling Onderzoek beoordeelde het verzoek aan de hand van artikelen 5 en 6 van de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de Wbk). Deze beoordeling vond plaats op basis van informatie die verzoeker aanleverde en openbaar beschikbare informatie.³

De afdeling Onderzoek constateerde in deze fase dat sprake is van een vermoeden van een misstand in de zin van de Wbk. Het vermoeden van een misstand van verzoeker heeft namelijk onder meer betrekking op handelingen of nalatigheden waarbij sprake is van een (gevaar voor) schending van een of meer wettelijke voorschriften en interne regels.⁴ De afdeling Onderzoek achtte daarbij het maatschappelijk belang in het geding. Ook constateerde de afdeling Onderzoek dat verzoeker zijn vermoeden baseerde op redelijke gronden die voortvloeiden uit de kennis die hij opdeed tijdens zijn werkzaamheden bij de gemeente. Voorts constateerde de afdeling Onderzoek dat de informatie die verzoeker aanleverde aanwijzingen bevat dat de gemeente hem mogelijk benadeelde naar aanleiding van zijn melding van zijn vermoeden van een misstand. De afdeling Onderzoek zag voldoende aanleiding om een misstandonderzoek en een bejegeningsonderzoek in te stellen bij de gemeente. Op 3 december 2024 stelde de afdeling Onderzoek partijen hiervan per brief op de hoogte.

³ In de fase van de onderzoekstoets neemt de afdeling Onderzoek in beginsel nooit contact op met de werkgever voor (nadere) informatie. Dit volgt uit de Wbk en dient ter bescherming van een verzoeker.

⁴ Zie paragraaf 2.1.2.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Centrale vraag misstandonderzoek

De centrale onderzoeksvraag van het misstandonderzoek luidt:

Is bij de gemeente sprake geweest van een misstand, zoals bedoeld in de Wbk, bij het aangaan, het uitvoeren en het beëindigen van het re-integratieproject?

Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1 Volgde de gemeente bij de inhuur en financiering van het re-integratieproject de geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures?
- 2 Voldeed de gemeente bij het aangaan (de inhuur), de uitvoering en de beëindiging van het re-integratieproject (ambtelijk en bestuurlijk) aan de wet- en regelgeving ten aanzien van informatievoorziening en besluitvorming?
- 3 Was er ten aanzien van het re-integratieproject sprake van belangenverstrengeling (gedurende het project en/of daarna)?
- 4 Was het maatschappelijk belang in het geding bij het eventueel handelen in strijd met (wettelijke en interne) regelgeving en procedures of bij eventuele belangenverstrengeling, dan wel bij een eventuele tekortkoming in de informatievoorziening en/of besluitvorming?

Centrale vraag bejegeningsonderzoek

De centrale onderzoeksvraag van het bejegeningsonderzoek luidt:

Heeft de gemeente verzoeker benadeeld naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand?

Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1 Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk?
- 2 Heeft verzoeker zijn vermoeden van een misstand gemeld in de zin van de Wbk, en zo ja, wanneer?
- 3 Is er sprake van benadelingshandelingen (in rechtspositionele zin of op andere wijze) jegens verzoeker na zijn melding?
- 4 Als sprake is van benadelingshandelingen na een melding van verzoeker in de zin van de Wbk, waren deze het gevolg van de melding van verzoeker?

1.3.1 AFBAKENING

Onderzoeksperiode misstandonderzoek

Het misstandonderzoek heeft in ieder geval betrekking op de periode van aangaan, uitvoeren en beëindigen van het re-integratieproject. Ook is de bespreking die daarna in de gemeenteraad (hierna: de raad) plaatsvond in het onderzoek meegenomen. De onderzoeksperiode van het misstandonderzoek beslaat de periode maart 2021 tot en met juni 2025.

Onderzoeksperiode bejegeningsonderzoek

Verzoeker maakte – naar zijn zeggen – zijn zorgen ten aanzien van de uitvoering van het re-integratieproject op verschillende momenten intern kenbaar. Hij deed dit in ieder geval bij zijn direct leidinggevende, zijn hoger leidinggevende en bij de verantwoordelijk portefeuillehouder, de wethouder Sociale Zaken van de gemeente. Op 15 februari 2024 meldde verzoeker zijn vermoeden van een misstand ten aanzien van het

re-integratieproject in een brief aan de gemeentesecretaris, waarbij hij (ook) reageerde op het voorgenomen ontslagbesluit. De gestelde benadelingshandelingen vonden plaats vanaf 18 december 2023. Om te kunnen beoordelen in hoeverre deze benadelingshandelingen het gevolg waren van een melding in de zin van de Wbk, betreft de afdeling Onderzoek in het bejegeningsonderzoek de gehele periode waarin verzoeker werkzaam was voor de gemeente. De onderzoeksperiode van het bejegeningsonderzoek beslaat daarmee de periode mei 2019 tot 31 juli 2024.

1.4 AANPAK ONDERZOEK

1.4.1 DOCUMENTENSTUDIE

De afdeling Onderzoek voerde een documentenstudie uit. Verzoeker, de gemeente en getuigen⁵ leverden daarvoor documenten aan. De documentatie betrof onder meer gemeentelijke besluitvormingsstukken, correspondentie in het kader van het re-integratieproject en stukken van gerechtelijke procedures. Daarnaast nam de afdeling Onderzoek kennis van openbaar beschikbare informatie.

De afdeling Onderzoek nam kennis van de documenten en beoordeelde welke stukken relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

1.4.2 INTERVIEWS

In het kader van het onderzoek nam de afdeling Onderzoek interviews af onder ede met de volgende (voormalige) medewerkers van de gemeente. Deze getuigen bekleedden (in ieder geval in de periode waarbinnen de vermoede misstand en de gestelde benadelingshandelingen zich voordeden) de volgende functies binnen de gemeente:

- gemeentesecretaris, tevens directeur vitaliteitsproject;
- hoofd Personeel en Organisatie, tevens integriteitscoördinator;
- directeur Sociale Zaken;
- senior beleidsmedewerker Sociale Zaken, tevens projectleider vitaliteitsproject;
- hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken;
- clusterleider Werk en Inkomen Sociale Zaken;
- financieel beleidsadviseur Sociale Zaken (verzoeker).

Daarnaast nam de afdeling Onderzoek interviews af onder ede met de volgende (voormalige) wethouders van de gemeente:

- (voormalig) wethouder Sociale Zaken (hierna: wethouder Sociale Zaken 1);
- (huidig) wethouder Sociale Zaken (hierna: wethouder Sociale Zaken 2)⁶.

1.5 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijft de afdeling Onderzoek de feiten die zij relevant achtte voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. In paragraaf 2.1 gaat de afdeling Onderzoek in op de organisatiestructuur van de gemeente en de relevante interne regelgeving. Paragraaf 2.2 heeft betrekking op het vermoeden van een misstand dat aan het misstand- en bejegeningsonderzoek ten grondslag ligt. In die paragraaf beschrijft de afdeling Onderzoek het gehele proces van informatievoorziening en besluitvorming rond het re-integratieproject. Paragraaf 2.3 heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente verzoeker bejegende. In deze paragraaf beschrijft de afdeling Onderzoek de periode die voorafging aan het voornemen tot ontslag op 9 februari 2024 en de reactie

⁵ Zie paragraaf 1.4.2.

⁶ Op 18 maart 2026 waren er in Nederland gemeenteraadsverkiezingen en op 3 juni 2026 is het nieuwe college geïnstalleerd. De wethouder Sociale Zaken 2 is hierbij door de raad herbenoemd in zijn ambt.

van verzoeker daarop bij brief van 15 februari 2024. In die brief deed verzoeker een schriftelijke melding van een vermoede misstand. Voorts gaat de afdeling Onderzoek in deze paragraaf in op het arbeidsconflict tussen verzoeker en de gemeente, de ontslagprocedure en de rechterlijke uitspraken die daarop volgden.

Hoofdstuk 3 betreft een analyse op basis van de feiten als beschreven in hoofdstuk 2. In paragraaf 3.1 beantwoordt de afdeling Onderzoek de deelvragen die zij opstelde in het kader van het misstandonderzoek. In paragraaf 3.2 beantwoordt zij de deelvragen die de afdeling Onderzoek opstelde in het kader van het bejegeningsonderzoek.

Hoofdstuk 4 bevat een korte beschrijving van de conclusies die de afdeling Onderzoek trekt op basis van haar analyse. Hierin beantwoordt de afdeling Onderzoek de centrale vragen van zowel het misstand- als het bejegeningsonderzoek. Daarnaast bevat hoofdstuk 4 een aantal aandachtspunten die de afdeling Onderzoek meegeeft aan de gemeente naar aanleiding van het misstand- en bejegeningsonderzoek.

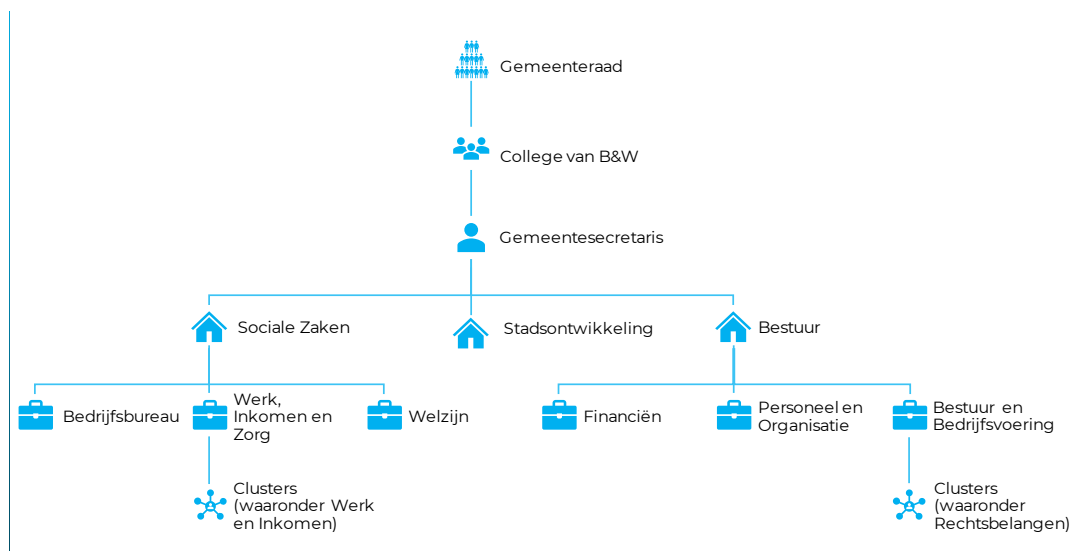
2. FEITENRELAAS

2.1 ACHTERGROND VAN DE ORGANISATIE

2.1.1 ORGANISATIESTRUCTUUR

Volgens de definitie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten gaat het om een middelgrote gemeente in Nederland (30.000 tot 80.000 inwoners). De gemeente heeft een bestuurlijke structuur die bestaat uit een raad (hoogste orgaan), een college (het dagelijks bestuur) en een ambtelijk orgaan dat de uitvoering van beleid verzorgt. De uitvoering van het beleid is binnen de gemeente verdeeld over drie vakgebieden, te weten Sociale Zaken, Stadsontwikkeling en Bestuur.

Verzoeker was werkzaam binnen het vakgebied Sociale Zaken. Binnen dit vakgebied waren een bedrijfsbureau en twee afdelingen geplaatst, waaronder een afdeling Werk, Inkomen en Zorg. In de afdeling Werk, Inkomen en Zorg waren drie clusters ondergebracht. Naast het vakgebied Sociale Zaken speelde ook het vakgebied Bestuur een rol bij de vermoede misstand en de gestelde benadelingshandelingen. Het vakgebied Bestuur bestond uit verschillende afdelingen, waaronder (voor zover relevant) de afdeling Financiën, de afdeling Personeel en Organisatie en de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering. Ook in die afdelingen waren verschillende clusters ondergebracht.⁷



Figuur 1: Organogram van de gemeente

2.1.2 INTERNE REGELGEVING

De gemeente kent verschillende interne regels, procedures en voorschriften. Hieronder volgt een korte beschrijving van een aantal interne regels, procedures en voorschriften voor zover relevant in het kader van het misstandonderzoek en het bejegeningsonderzoek.

⁷ Er is hierbij uitgegaan van het organogram van de gemeente van 2022.

Misstandonderzoek

Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente

De gemeente stelde in 2017 een Inkoop- en aanbestedingsbeleid op waarin zij de doelstellingen, uitgangspunten en kaders schetst waarbinnen de inkoop in de gemeente dient plaats te vinden. In dit beleid zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten opgenomen. Voorts wordt vermeld dat afwijkingen van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid slechts mogelijk en toegestaan zijn op basis van een *“deugdelijk gemotiveerd besluit van het college voor zover een en ander op basis van geldende wet- en regelgeving mogelijk is”*.

Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling van het college van de gemeente⁸

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft binnen een gemeente veel bevoegdheden, waaronder het nemen van besluiten en het aangaan en ondertekenen van overeenkomsten. Zoals gebruikelijk binnen gemeenten, draagt het college veel van deze bevoegdheden over aan het ambtelijk orgaan. In de Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling van het college van de gemeente is vastgelegd welke bevoegdheden van het college aan ambtelijk functionarissen zijn opgedragen.

Gedragscode voor de wethouders van de gemeente

Op 30 september 2015 stelde de gemeente een gedragscode voor wethouders van de gemeente vast waarin zij onder meer regels opnam ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling. Zo vermeldde zij in deze regeling dat oud-wethouders gedurende een jaar na het eind van de zittingstermijn uitgesloten worden van het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden bij de gemeente, met uitzondering van het raadslidmaatschap.

In 2025 paste de gemeente de gedragscode voor wethouders van de gemeente aan. In de aangepaste gedragscode geeft de gemeente aan dat wanneer iemand na zijn tijd als bestuurder ‘een goedbetaalde baan’ aanneemt bij een bedrijf (waarmee de gemeente samenwerkt of waarbij de gemeente betrokken is), hij er rekening mee moet houden hoe dit op inwoners van de gemeente overkomt. Een (voormalig) bestuurder moet volgens de gemeente (de schijn van) belangenverstrengeling vermijden en dit actief en uit zichzelf tegengaan.

Bejegeningsonderzoek

Regeling melding vermoede misstand en inbreuk Unierecht

De gemeente kent een meldregeling waarin is beschreven op welke manier een werknemer van de gemeente (of van een andere organisatie) intern of extern een melding kan doen van een vermoeden van een misstand of (dreigende) inbreuk op het Unierecht binnen de gemeente of een poging tot het verhullen van een inbreuk op het Unierecht. Daarnaast vermeldt de meldregeling onder welke voorwaarden en op welke manier de gemeente een melder van een dergelijk vermoeden (en andere betrokkenen) dient te beschermen tegen benadeling. Ook is beschreven op welke manier de gemeente opvolging dient te geven aan een melding.

De hierboven beschreven meldregeling is opgenomen in het personeelshandboek van de gemeente dat deel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden van alle medewerkers die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij de gemeente.

⁸ Er is hierbij gekeken naar de regeling geldend van half maart 2022 tot en met december 2023, met een daarbij behorende *“Lijst College 2022”*.

Gedragsregels ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid

De gemeente stelde op 15 april 2003 gedragsregels voor haar medewerkers vast met betrekking tot de ambtelijke integriteit. Hierin is ook een paragraaf gewijd aan het vervullen van nevenwerkzaamheden.

De gemeente stelde in december 2015 een notitie Integriteitsbeleid vast. De gemeente zette daarin haar visie uiteen, beschreef de stand van zaken op het gebied van integriteit en formuleerde daarin haar doelstellingen.⁹

2.2 HET VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND

De misstand die verzoeker vermoedt, heeft in de kern betrekking op de wijze van besluitvorming en informatievoorziening met betrekking tot het re-integratieproject. In de volgende paragrafen beschrijft de afdeling Onderzoek dit proces. Voor een grafische tijdlijn verwijst de afdeling Onderzoek naar *Figuur 2: Tijdlijn aangaan, uitvoeren en beëindigen van het re-integratieproject* in paragraaf 2.2.15 van dit rapport.

2.2.1 VITALITEITSPROJECT EN RE-INTEGRATIEPROJECT (INTERVENTIEMETHODE)

Vitaliteitsproject

De gemeente wilde graag aanzienlijk investeren in de gezondheid en vitaliteit van haar inwoners. Met ondersteuning van omliggende gemeenten en de provincie realiseerde de gemeente in dit kader de bouw van een breed inzetbaar pand (hierna: het vitaliteitsgebouw). In 2021 werd het vitaliteitsgebouw opgeleverd. De bedoeling was om in het vitaliteitsgebouw innovatieve projecten plaats te laten vinden op het gebied van gezondheid en vitaliteit, waarbij zorg, educatie, onderzoek en kennis over voeding en beweging centraal zouden staan (hierna: het vitaliteitsproject). Het vitaliteitsproject werd geleid door een projectdirecteur (de gemeentesecretaris¹⁰, hierna ook: directeur vitaliteitsproject) en een projectleider (een senior beleidsmedewerker Sociale Zaken, hierna: projectleider vitaliteitsproject).

De raad besloot voor de duur van tien jaar jaarlijks 1,2 miljoen euro vrij te maken voor het vitaliteitsproject (hierna: het vitaliteitsbudget). Daarnaast stelde de raad tweemaal een extra vitaliteitsbudget van 500.000 euro beschikbaar. Via de website van het vitaliteitsproject kunnen mensen initiatieven aandragen die bijdragen aan de gezondheid en vitaliteit in de gemeente.

Re-integratieproject (interventiemethode)

Eind jaren '90 ontwikkelde een voormalig bedrijfsarts een interventiemethode voor mensen met een specifieke chronische lichamelijke aandoening. Deze voormalige bedrijfsarts optimaliseerde de interventiemethode daarna verder en stemde de interventiemethode af op re-integratie in de arbeidsmarkt. De gemeente zag in de interventiemethode een mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de gezondheid en vitaliteit van haar inwoners. De gemeente achtte deze interventiemethode geschikt om als eerste innovatief project (het re-integratieproject) in (het programma van) het vitaliteitsproject op te nemen en in het vitaliteitsgebouw uit te voeren. De gemeente richtte zich met het re-integratieproject op de volgende twee doelgroepen: 1) (langdurig)

⁹ Getuigen verklaarden dat nieuwe medewerkers een integriteitstraining krijgen en dat deze training ook wordt herhaald.

¹⁰ Tot 2021 vervulde de gemeentesecretaris de functie van directeur Bestuur. Vanuit die functie was hij aangesteld als directeur vitaliteitsproject. Toen hij de functie van directeur Bestuur neerlegde, behield hij nog enige tijd de functie van directeur vitaliteitsproject. In de tweede helft van 2022 droeg hij die functie over aan de directeur Sociale Zaken.

arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente en 2) bijstandsgerechtigden binnen de gemeente.

De gemeente ging voor het re-integratieproject een overeenkomst aan met een stichting (hierna: de stichting), waarvan de voormalig bedrijfsarts, die de interventiemethode ontwikkelde, voorzitter was. Het behandelteam voor de interventiemethode bestond in ieder geval uit een revalidatiearts, een fysiotherapeut, een psycholoog en een arbeidsdeskundige. Het behandelprogramma bevatte de volgende elementen:

- 1 analyse van de volledige doelgroep;
- 2 individuele pre-analyse;
- 3 individuele intake;
- 4 interventiemethode; en
- 5 individuele outtake.

De interventiemethode (4) omvatte vier weken, vijf dagen in de week, gedurende acht uur per dag. Voor de deelnemende bijstandsgerechtigden was een vijfde week toegevoegd die tot doel had om een *mental reset* te realiseren.

Verschillende getuigen verklaarden dat de voorzitter van de stichting zich tot de gemeente had gewend met zijn idee om de interventiemethode binnen de gemeente toe te passen. Dit komt overeen met hetgeen hierover in de gemeentelijke stukken is vermeld.

2.2.2 VERKENNENDE GESPREKKEN TUSSEN GEMEENTE EN STICHTING

In het voorjaar van 2021 vond een eerste verkennend gesprek plaats met de voorzitter van de stichting (i.o.)¹¹ over de inzet van de (gepatenteerde) interventiemethode bij de gemeente. Bij dat gesprek was onder meer de burgemeester aanwezig, die verdere bespreking van het idee overdroeg aan de wethouder Sociale Zaken 1. Daarna vonden opvolgende verkennende gesprekken plaats.

2.2.3 OVEREENKOMST HAALBAARHEIDSONDERZOEK

Op 26 september 2021 verstrekte de voorzitter van de stichting (i.o.) een 'businessplanvoorstel' aan de gemeente. Hierin deed hij een voorstel voor het opstellen van een 'businessplan' dat gericht zou zijn op de implementatie van de interventiemethode bij de gemeente. Op 8 december 2021 sloten de gemeente en de stichting een overeenkomst voor een haalbaarheidsonderzoek naar de implementatie van de interventiemethode bij de gemeente (hierna: het haalbaarheidsonderzoek). De burgemeester en de voorzitter van de stichting ondertekenden de overeenkomst. Partijen kwamen hierin overeen dat de stichting haar voorstel nader zou uitwerken in een projectdocument. Hierin dienden minimaal een afgebakend projectresultaat en een tijdsplanning met *go/no go*-momenten te worden opgenomen. Daarnaast diende in het projectdocument duidelijkheid te worden gegeven over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voorts kwamen partijen overeen dat de stichting voor het haalbaarheidsonderzoek kosten bij de gemeente in rekening kon brengen tot een maximumbedrag van 135.000 euro. De beschikbaarstelling van kantoor, c.q. vergaderruimte door de gemeente zou volgens de overeenkomst in overleg en in natura plaatsvinden.

¹¹ De stichting is op 1 oktober 2021 opgericht.

Ambtelijke voorbereiding

Voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst is aan het college een collegenota voorgelegd. Daarbij waren de conceptovereenkomst, het businessplanvoorstel (van 26 september 2021) van de stichting en een inkoopadvies van de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering (van het vakgebied Bestuur) als bijlagen gevoegd. De collegenota was eveneens voorzien van een nota van toelichting van de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject). De collegenota werd op 17 november 2021 besproken met de portefeuillehouder, wethouder Sociale Zaken 1.

Afwijking Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Op grond van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente dienden, gelet op de waarde van de overeenkomst, minimaal drie en maximaal vijf aanbieders te worden benaderd. In het inkoopadvies dat was bijgevoegd bij de collegenota, ging de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering in op een voorstel van de directeur vitaliteitsproject om voor de uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek af te wijken van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. De afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering kon zich vinden in de door de directeur vitaliteitsproject aangevoerde argumenten om van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente af te wijken.

De aangevoerde argumenten waren: 1) dat de interventiemethode gepatenteerd was, 2) dat het idee van de stichting aansloot bij de taakstelling van het vitaliteitsproject en 3) dat het vitaliteitsgebouw een belangrijke rol zou kunnen vervullen bij de uitvoering. In haar inkoopadvies schaarde de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering de opdracht voor het uitvoeren van het haalbaarheidsonderzoek tot en met het bereiken van het projectresultaat onder de categorie *diensten*, en zij stemde in met de voorgestelde wijze van gunning aan de stichting.

Financiën

Volgens de nota van toelichting lag het voor de hand de kosten van het haalbaarheidsonderzoek te betalen uit het vitaliteitsbudget. Het beschikbare vitaliteitsbudget was echter niet toereikend voor de geraamde kosten voor het haalbaarheidsonderzoek (135.000 euro). Er zou een beroep worden gedaan op het extra vitaliteitsbudget (van 500.000 euro). Om gebruik te kunnen maken van het extra vitaliteitsbudget was echter een raadsbesluit nodig. Het voorstel was om de niet door het reguliere vitaliteitsbudget gedekte kosten tot het moment van het raadsbesluit 'voor te financieren' uit het budget 're-integratie overig'. De projectleider vitaliteitsproject verklaarde bij de afdeling Onderzoek dat alle kosten voor het haalbaarheidsonderzoek uiteindelijk vanuit het totale vitaliteitsbudget zijn betaald. Hiervan kwam 80.000 euro uit het reguliere vitaliteitsbudget van 1,2 miljoen euro en 40.000 euro uit het extra vitaliteitsbudget van 500.000 euro.¹² De adviescommissie vitaliteitsproject¹³ gaf hierover op 28 januari 2022 een positief advies, dat op een raadsvergadering van 23 februari 2022 is behandeld en waarover de raad conform het advies heeft besloten.

Bestuurlijke besluitvorming

Op 23 november 2021 stemde het college in met het voorstel om de stichting een haalbaarheidsonderzoek te laten uitvoeren.

¹² De gemeente betaalde uiteindelijk 120.000 euro voor het haalbaarheidsonderzoek (zie paragraaf 2.2.4, 'Addendum op overeenkomst haalbaarheidsonderzoek').

¹³ Deze commissie is samengesteld uit inwoners van de gemeente en is een soort klankbord voor de lokale politiek.

2.2.4 ADDENDUM OP OVEREENKOMST HAALBAARHEIDSONDERZOEK

Op 29 maart 2022 tekenden de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject) en de voorzitter van de stichting een addendum op de overeenkomst van 8 december 2021 voor het haalbaarheidsonderzoek. Daarmee pasten zij het tussen partijen overeengekomen beschikbaar gestelde bedrag van 135.000 euro aan naar een bedrag van 120.000 euro.

De projectleider vitaliteitsproject verklaarde dat de gemeentesecretaris (in zijn rol als directeur vitaliteitsproject) dit addendum namens de gemeente kon tekenen, omdat dit op dat moment al onder 'de uitvoering' viel. Eveneens viel dit onder het vitaliteitsproject en ging het om een voor de gemeente positieve afwijking, aldus de projectleider vitaliteitsproject. De gemeentesecretaris verklaarde dat hij denkt dat hij het addendum tekende in zijn rol van directeur vitaliteitsproject.

2.2.5 EINDRAPPORTAGE HAALBAARHEIDSONDERZOEK

Bij e-mail van 29 juni 2022 stelde de stichting een eindrapportage van het haalbaarheidsonderzoek beschikbaar aan de gemeente. De stichting concludeerde dat *"niets eraan in de weg stond om de interventiemethode succesvol binnen het vitaliteitsgebouw tot uitvoering te brengen"*. De stichting lichtte hierin ook de verschillende fases in de interventiemethode inhoudelijk toe. Zij vroeg de gemeente daarbij een additionele bijdrage van 150.000 euro om de interventiemethode bij de gemeente te kunnen opstarten. Daarnaast deed de stichting een aanbod om een bedrag van 250 euro per deelnemer aan de gemeente af te dragen met een maximum van 1.800 deelnemers over een periode van drie jaar.

2.2.6 OVEREENKOMST OPSTARTKOSTEN¹⁴

Op 28 juli 2022 sloten de gemeente en de stichting een overeenkomst tot betaling van 'opstartkosten' aan de stichting tot een maximumbedrag van 80.000 euro. Zij kwamen daarbij ook overeen dat de stichting, onder bepaalde voorwaarden, per deelnemer aan de interventiemethode, 250 euro aan de gemeente zou afdragen. De stichting had dat aanbod gedaan omdat zij de gemeente erkentelijk was voor het feit dat de gemeente in de interventiemethode geloofde, hierin investeerde en verbindingen legde om het een succes te laten worden. De burgemeester en de voorzitter van de stichting ondertekenden de overeenkomst.

Ambtelijke voorbereiding

In juli 2022 werd aan het college een collegenota voorgelegd. Daarbij waren de eindrapportage van juni 2022 van het haalbaarheidsonderzoek, een advies van cluster rechtsbelangen¹⁵ en het aanbod afdracht (van 250 euro per deelnemer aan de interventiemethode) van de stichting als bijlagen toegevoegd. De collegenota was eveneens voorzien van een nota van toelichting van de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject). De collegenota werd op 18 juli 2022 besproken met de coördinerend portefeuillehouder vitaliteitsproject, wethouder Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn van de gemeente.

Advies van cluster rechtsbelangen

In een advies van 7 juni 2022 lichtte cluster rechtsbelangen toe op welke wijze de gemeente een aanvullende bijdrage aan de stichting kon verstrekken. Cluster rechtsbelangen deed in haar advies een aantal aanbevelingen. Zo achtte cluster rechtsbelangen het raadzaam om meer duidelijkheid te verkrijgen over bijvoorbeeld daadwerkelijk afgesloten behandeltrajecten door andere afnemers/deelnemers van de

¹⁴ De besluitvorming ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomst wordt in paragraaf 2.2.7 beschreven.

¹⁵ Cluster rechtsbelangen valt onder de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering van het vakgebied Bestuur van de gemeente.

interventiemethode. Daarnaast wees cluster rechtsbelangen erop voor de inkoop van de behandeltrajecten de aanbestedingsregels in acht te nemen. Ook wees cluster rechtsbelangen de gemeente erop om vooraf inzicht te krijgen in onder meer de daadwerkelijke kosten voor de inrichting (van de benodigde ruimtes voor het uitvoeren van de interventiemethode), het ICT-systeem en communicatie. Tot slot raadde cluster rechtsbelangen de gemeente aan om na te gaan wat de financiële investering van de stichting zelf was en of de stichting daarvoor een begroting had opgesteld.

Financiën

In de nota van toelichting van de directeur vitaliteitsproject werd aangegeven dat uit het advies van cluster rechtsbelangen volgde dat de gemeente “*probleemloos*” een aanvullende financiële bijdrage kon verstrekken tot een bedrag van 80.000 euro. Hieraan waren een aantal voorwaarden verbonden. De conclusie luidde dat het bedrag van 80.000 euro kon worden gefinancierd uit het vitaliteitsbudget van 1,2 miljoen euro. Dit bedrag moest uiteindelijk wel ‘terugkomen’ in het vitaliteitsbudget via de afdracht per deelnemer aan de interventiemethode. Als de bijdrage van de stichting via de afdracht per deelnemer aan de interventiemethode binnen een jaar niet toereikend was, diende het (resterende) bedrag van 80.000 euro aan het vitaliteitsbudget door de gemeente ‘bijgelegd’ te worden.

Voorgesteld werd:

- Een financiële bijdrage te leveren van 80.000 euro uit het vitaliteitsbudget.
- De inkomsten van afdracht door de stichting ten gunste te laten komen van programma's, producten en services van(uit) het platform voor innovatieve projecten van het vitaliteitsproject.

Verder stond in de nota van toelichting onder meer dat de raad zou worden geïnformeerd over de inhoud en voortgang van de ontwikkelingen van het re-integratieproject.

Bestuurlijke besluitvorming

Op 26 juli 2022 stemde het college in met het voorstel voor een financiële bijdrage van 80.000 euro uit het vitaliteitsbudget aan de stichting onder de voorwaarden als genoemd in de nota van toelichting. Daarnaast stemde het college in om een overeenkomst op te stellen tussen de gemeente en de stichting tot betaling van ‘opstartkosten’ aan de stichting conform de voorwaarden als opgenomen in de nota van toelichting (het betreft de overeenkomst van 28 juli 2022).

2.2.7

UITVOERINGSOVEREENKOMST

De stichting stelde op 3 mei 2022 een uitgebreide offerte op voor de implementatie van de interventiemethode binnen de gemeente. In deze offerte gaf de stichting een toelichting op het behandelprogramma voor de twee doelgroepen, te weten de arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente en de bijstandsgerechtigden binnen de gemeente. Voorts maakte de stichting voor de twee verschillende doelgroepen in de bijlagen van deze offerte de (financiële) investering per deelnemer inzichtelijk. Zo was met het doorlopen van het volledige programma voor arbeidsongeschikte medewerkers 17.350 euro per deelnemer gemoeid en voor bijstandsgerechtigden 18.300 euro per deelnemer. Voorts stelde de stichting voor om ten aanzien van in ieder geval 40 langdurig arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente na te gaan of zij in aanmerking kwamen voor de interventiemethode. Met betrekking tot de bijstandsgerechtigden binnen de gemeente schatte de stichting in dat voor ongeveer 150 personen nagegaan kon worden of zij in aanmerking kwamen. Het voorstel bevatte geen inschatting van het aantal deelnemers dat het volledige programma zou doorlopen. Bij de afsluitende bepalingen van deze offerte vermeldde de stichting dat het voorstel 30 dagen geldig was en duidde zij de offerte eveneens aan als ‘overeenkomst’ met de woorden “*door ondertekening van deze overeenkomst*”. De

voorzitter van de stichting ondertekende dit document op 3 mei 2022. Op 24 mei 2022 – de dag voordat een nieuw college werd geïnstalleerd – plaatste de wethouder Sociale Zaken 1 op dit document zijn handtekening. Op diezelfde datum ondertekenden de voorzitter van de stichting en de wethouder Sociale Zaken 1 een e-mail die de voorzitter van de stichting twee weken eerder, op 10 mei 2022, stuurde aan de burgemeester, de gemeentesecretaris en de wethouder Sociale Zaken 1. In de e-mail van 10 mei 2022 verwees de voorzitter van de stichting naar een eerdere offerte. Ook bevatte deze e-mail een aantal aanvullende afspraken, waaronder de afspraak dat de gemeente maandelijks minimaal tien deelnemers zou aandragen voor wie nagegaan kon worden of zij in aanmerking kwamen voor de interventiemethode. Daarbij werd er vooralsnog van uitgegaan dat de gemeente in totaal maximaal 150 deelnemers zou aandragen voor het doorlopen van de individuele pre-analyse en individuele intake.

De gemeente duidt de offerte van de stichting en de e-mail van 10 mei 2022, die beide op 24 mei 2022 door de wethouder Sociale Zaken 1 zijn ondertekend, aan als de overeenkomst die ten grondslag lag aan het re-integratieproject (hierna: 'de overeenkomst').

Bestuurlijke besluitvorming

De afdeling Onderzoek trof in de onderzoeksinformatie geen schriftelijke besluitvorming van het college aan die dateert van vóór de ondertekening van 'de overeenkomst' op 24 mei 2022. Bij de beantwoording van vragen van de raad (brief van 4 juli 2024) en in een Raadsinformatiebrief (hierna: RIB) van 18 september 2024 gaf het college aan dat de wethouder Sociale Zaken 1 het besluit om de uitvoeringsovereenkomst te tekenen voorafgaand had voorgelegd in een opiniërende discussie ter collegevergadering. Het college zou op dat moment te kennen hebben gegeven in te stemmen met het voorstel om een uitvoeringsovereenkomst aan te gaan. Om het collegebesluit te formaliseren zou het een en ander conform geldende procedures later in een collegenota (van 20 september 2022) zijn vastgelegd en vastgesteld, aldus het college in de RIB van 18 september 2024 (zie ook paragraaf 2.2.14). De wethouder Sociale Zaken 1 gaf, als verklaring voor deze gang van zaken, tegenover de afdeling Onderzoek aan dat het niet wenselijk was dat het re-integratieproject vertraging zou oplopen doordat zijn opvolger zich eerst zou moeten inwerken in de hele materie. Hij gaf tevens aan dat het niet mogelijk is dat er een handtekening door iemand onder een dergelijke overeenkomst wordt gezet zonder dat dit in het college behandeld, besproken en besloten is. In zijn brief van 26 november 2022 aan het college (zie 2.2.13 '(Mogelijke) Belangenverstrengeling') schreef de wethouder Sociale Zaken 1 dat hij 'de overeenkomst' had getekend op basis van het ambtelijke advies van de gemeentesecretaris/directeur vitaliteitsproject. Verschillende getuigen gaven aan dat externen erop mochten vertrouwen dat 'de overeenkomst' rechtsgeldig was.

Ambtelijke voorbereiding

De afdeling Onderzoek trof in de onderzoeksinformatie geen schriftelijke ambtelijke voorbereiding van het besluit tot ondertekening van 'de overeenkomst' aan. De directeur Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat als de ondertekening van de overeenkomst via de normale route was verlopen, zij hierover in het Management Team (hierna: MT) en de reguliere wethoudersoverleggen (hierna: rwo's) hadden gesproken. Hij zou dan vanuit zijn functie van directeur Sociale Zaken de overeenkomst hebben getekend. Voorts verklaarde de directeur Sociale Zaken tegenover de afdeling Onderzoek dat eerder ook een conceptovereenkomst voor de uitvoering van het re-integratieproject, opgesteld door de gemeente, aan hem zou zijn voorgelegd. Later begreep hij echter dat hij niet meer naar deze conceptovereenkomst hoefde te kijken omdat er al een overeenkomst getekend zou zijn.

2.2.8

ADDENDUM OP UITVOERINGSOVEREENKOMST

Na ondertekening van 'de overeenkomst' op 24 mei 2022 voerden partijen diverse gesprekken die voor de gemeente aanleiding gaven tot een aanpassing dan wel nadere specificering van 'de overeenkomst'. Hiertoe stelde de gemeente in september 2022 een addendum op 'de overeenkomst' op. In het addendum vermeldde de gemeente dat 'de overeenkomst' voor de duur van een jaar zou worden aangegaan en zou starten op 15 september 2022. Voorts gaf de gemeente in het addendum een nadere invulling aan een aantal punten, zoals de doelgroepanalyse, de individuele pre-analyse en de individuele intake. Ook nam de gemeente twee evaluatiemomenten – één in januari 2023 en één in juni 2023 – hierin op. De burgemeester en de voorzitter van de stichting werden in het addendum als beoogde ondertekenaars genoemd. Uiteindelijk werd dit addendum nooit ondertekend. De clusterleider Werk en Inkomen Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat een getekend addendum wel zou hebben bijgedragen aan het voorkomen van later ontstane interpretatieverschillen.

Ambtelijke voorbereiding

Het voorstel om akkoord te gaan met het ondertekenen van het addendum op 'de overeenkomst' werd aan het college in een collegenota van september 2022 voorgelegd. Daarbij waren het addendum op 'de overeenkomst' (van september 2022) en 'de overeenkomst' (van 24 mei 2022) als bijlagen toegevoegd. De collegenota was eveneens voorzien van een nota van toelichting. De collegenota werd op 14 september 2022 besproken met de portefeuillehouders, (voormalig) wethouder Personeel en Organisatie en wethouder Sociale Zaken 2. De directeur Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij normaal gesproken vanuit zijn functie bij de collegenota betrokken zou zijn geweest, maar dat deze collegenota was opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

Afspraken voor (kosten) deelname en rechtmatigheid

In de nota van toelichting lichtte de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject) de afspraken als opgenomen in het addendum van september 2022 verder toe. Hij gaf aan dat de kosten voor deelname aan de interventiemethode door de doelgroep arbeidsongeschikte medewerkers uit het budget human resource management zouden worden betaald. Voor de doelgroep bijstandsgerechtigden zouden de kosten voor deelname aan de interventiemethode worden betaald uit het participatiebudget. Voor de pilotfase van een jaar werd uitgegaan van een totaal aantal van 24 à 25 deelnemers.

Onder het kopje rechtmatigheid vermeldde de gemeentesecretaris dat de afname door de gemeente van de interventiemethode (voor beide doelgroepen) viel onder sociaal maatschappelijke dienstverlening. Overeenkomsten op dat vlak konden volgens het beleid van de gemeente worden aangegaan tot een bedrag van maximaal 750.000 euro zonder dat er een aanbesteding nodig was. Hij verwees naar de financiële paragraaf van de nota van toelichting, waaruit viel op te maken dat de kosten onder dat bedrag bleven. De gemeentesecretaris ging bij zijn kostenraming uit van een totaalprijs voor de doelgroepanalyse (voor de bijstandsgerechtigden), het doorlopen van een individuele pre-analyse en individuele intake door 150 deelnemers. Daarnaast ging de gemeentesecretaris bij zijn kostenraming uit van 25 deelnemers die het gehele re-integratietraject zouden doorlopen. Het zou dan voor één jaar gaan om een totaalbedrag van 739.300 euro. Op het moment dat 'de overeenkomst' zou worden verlengd of de interventiemethode vaker zou worden ingezet dan vooraf ingeschat, dienden de regels van inkoop en aanbesteding gevolgd te worden. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat binnen het vakgebied Sociale Zaken (jaarlijks) een totaal budget van 80 à 90 miljoen euro beschikbaar is en dat er voor de financiering van deze pilot dus ruimte was.

Bestuurlijke besluitvorming

Op 20 september 2022 stemde het college in met de afspraken als opgenomen in het addendum van september 2022. Daarbij voegde het college als voorwaarde toe dat er een RIB verstrekt zou worden.

2.2.9

RIB VAN 3 OKTOBER 2022

In een RIB van 3 oktober 2022 informeerde het college de raad over de start van de interventiemethode voor de twee doelgroepen (de arbeidsongeschikte medewerkers en de bijstandsgerechtigden binnen de gemeente). Zij gaven aan dat de kosten per deelnemer aan de interventiemethode tussen de 13.000 en 18.400 euro zouden bedragen. Daartegenover stond volgens hen dat dit bedrag werd “*terugverdiend*” voor iedere persoon die ruim een jaar “*uit de uitkering*” bleef. Ten aanzien van de (langdurig) arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente gold dat met de interventiemethode de arbeidscapaciteit kon worden verhoogd en de kosten voor vervanging van arbeidsongeschikte medewerkers konden worden gereduceerd. Als bijkomend voordeel noemden zij “*winst*” op persoonlijk vlak (van de betreffende medewerkers of bijstandsgerechtigden). Volgens een schriftelijke reactie van 3 september 2024 (zie ook paragraaf 2.2.14) van het college op vragen van een fractie van één van de politieke partijen in de raad (hierna: de fractie) was de “*winst*” onder meer het opdoen van sociale contacten en werken aan fysieke gezondheid en mentale weerbaarheid. De inschatting was dat het aantal deelnemers aan de interventiemethode gedurende het jaar ongeveer 25 zou zijn. Zij vermeldde dat de gemeente met de stichting “*heldere afspraken*” had gemaakt. Zij voegden daaraan toe dat onderdeel van de intake was dat de deelnemer aan de interventiemethode ook nadien perspectief geboden moest kunnen worden op werk of participatie. Zij sloten de brief af met de toezegging dat de raad na de evaluatiemomenten in januari en juni 2023 op de hoogte zou worden gehouden over het re-integratieproject.

De directeur Sociale Zaken en de clusterleider Werk en Inkomen Sociale Zaken, die voor de doelgroep van bijstandsgerechtigden bij het re-integratieproject waren betrokken, verklaarden tegenover de afdeling Onderzoek dat zij het punt van “*terugverdiene*n” niet als argument voor het aangaan van deze pilot naar voren zouden hebben gebracht. De bijstandsgerechtigden vormden volgens hen in dat opzicht een lastige doelgroep voor een mogelijke terugkeer in het arbeidsproces.

2.2.10

UITVOERINGS- EN EVALUATIEGESPREKKEN OVER HET RE-INTEGRATIEPROJECT

Gesprek in november/december 2022 met wethouder Sociale Zaken 2 en betrokken ambtenaren

Op 22 november 2022 uitte verzoeker bij de wethouder Sociale Zaken 2 zijn zorgen over het re-integratieproject, meer specifiek over de totstandkoming van de uitvoeringsovereenkomst en de financiën. Naar aanleiding daarvan vond in november/december 2022 een gesprek plaats waarbij de wethouder Sociale Zaken 2, de gemeentesecretaris, de directeur Sociale Zaken, het hoofd Werk en Inkomen Sociale Zaken, de clusterleider Werk en Inkomen Sociale Zaken en verzoeker aanwezig waren. Uit verklaringen van de wethouder Sociale Zaken 2 en de clusterleider Werk en Inkomen Sociale Zaken komt naar voren dat onder meer gesproken is over de wijze waarop de bijstandsgerechtigden werden benaderd voor deelname aan de interventiemethode, en de twijfel over het financiële rendement van het project. Zij twijfelden aan de eerdere aanname dat een bijstandsgerechtigde na deelname aan de interventiemethode ruim een jaar ‘uit de uitkering’ zou blijven.

Uitvoeringsgesprek op 13 december 2022

De wethouder Sociale Zaken 2 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij en de directeur Sociale Zaken op 13 december 2022 met de voorzitter van de stichting spraken over de uitvoering van het re-integratieproject. In dat gesprek bespraken zij volgens de wethouder Sociale Zaken 2 hoe zij de wijze van benaderen van de bijstandsgerechtigden voor de interventiemethode konden aanpassen. Volgens de wethouder Sociale Zaken 2 was de wethouder Sociale Zaken 1 als adviseur van de stichting bij dat gesprek aanwezig. De wethouder Sociale Zaken 1 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij zich dit niet kan herinneren, al achtte hij zijn aanwezigheid erbij niet uitgesloten.

Evaluatiegesprek op 27 februari 2023

Op 27 februari 2023 voerden de gemeente en de stichting een eerste evaluatiegesprek over het re-integratieproject. Hiervan is een verslag opgesteld. Bij dat gesprek waren vanuit de gemeente de wethouder Sociale Zaken 2, de gemeentesecretaris en de directeur Sociale Zaken aanwezig. De wethouder Sociale Zaken 2 gaf in dat gesprek aan dat hij niet tevreden was over het resultaat van de investering in de interventiemethode. Hij benadrukte dat de stichting met gemeenschapsgeld werd betaald en dat daarmee zorgvuldig moest worden omgegaan. Hij concludeerde voorts dat het project niet werkte en dat hij de samenwerking met de stichting in de huidige vorm niet wilde voortzetten. De stichting gaf in dat gesprek aan dat bij haar het gevoel bestond dat de gemeente onvoldoende moeite had gestoken in het aanleveren van potentiële deelnemers voor de interventiemethode. De stichting meende dat zij tot dat moment geen serieuze kans had gekregen om het re-integratieproject succesvol te maken. Tijdens dat gesprek maakten zij de afspraak dat de gemeente nogmaals zou kijken naar eventuele geschikte deelnemers voor de interventiemethode. De wethouder Sociale Zaken 2 stelde in dat gesprek vast dat de einddatum van de lopende overeenkomst, namelijk 15 september 2023, een *"harde deadline"* was en dat *"de overeenkomst" "in zijn huidige vorm"* niet zou worden voortgezet.

De wethouder Sociale Zaken 2 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat zijn inzet voor het evaluatiegesprek op 27 februari 2023 was 'om de zaken op scherp te zetten'. Volgens de wethouder Sociale Zaken 2 zou het namelijk veel moeilijker zijn om het re-integratieproject te verantwoorden als de mensen die de interventiemethode hadden gevolgd geen betaald werk zouden krijgen. Als hij echter *"direct de stekker uit het traject zou trekken"* zou een juridisch conflict met de stichting volgen, aldus de wethouder Sociale Zaken 2. Overigens erkende hij tijdens het evaluatiegesprek dat de gemeente ook een 'miscalculatie' had gemaakt als het ging over het aantal aan te leveren kandidaten. De clusterleider Werk en Inkomen Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat de wethouder Sociale Zaken 2 kritisch was, een zakelijke kijk had op het project en vragen stelde over onder meer het financiële rendement.

Evaluatiegesprek op 19 juli 2023

Op 19 juli 2023 voerden de gemeente en de stichting een tweede evaluatiegesprek over het re-integratieproject. Van het tweede evaluatiegesprek is een conceptverslag opgesteld. Bij dat gesprek waren vanuit de gemeente de wethouder Sociale Zaken 2, de wethouder Welzijn en coördinatie vitaliteitsproject, de directeur Sociale Zaken en het hoofd Personeel en Organisatie aanwezig. De voorzitter van de stichting gaf tijdens dat gesprek aan dat er na het evaluatiegesprek van 27 februari 2023 een *"positieve kanteling"* was ontstaan. Hij vertelde dat er op dat moment ongeveer elf mensen uit de bijstandsuitkering waren gegaan. Hij vertelde ook dat een andere groep bijstandsgerechtigden bezig was met vrijwilligerswerk of in trajecten met behoud van uitkering zaten. De wethouder Sociale Zaken 2 merkte in dat gesprek op dat de gemeente zag dat de interventiemethode werkte, maar dat de gemeente het re-integratieproject na 15 september 2023 niet zou voortzetten. Op dat moment had de

gemeente 1.1175.000 euro uitgegeven aan het re-integratieproject. Volgens de wethouder Sociale Zaken 2 zou dat betekenen dat er uiteindelijk twee jaar lang 30 mensen uit de bijstandsuitkering moesten zijn om dat geld terug te verdienen. Het aantal voormalig bijstandsgerechtigden dat na deelname aan de interventiemethode op dat moment betaald werk verrichtte, leverde volgens de wethouder Sociale Zaken 2 130.000 euro op. Het hoofd Personeel en Organisatie liet in dat gesprek weten dat de gemeente wel voor arbeidsongeschikte medewerkers de interventiemethode wilde voortzetten, maar dit dan niet op basis van 'voorgecalculeerde' aantallen of termijnen te willen doen.

De wethouder Sociale Zaken 2 gaf aan de raad geen terugkoppeling van de evaluatiegesprekken op 27 februari 2023 en 19 juli 2023, ondanks de toezegging daartoe in de RIB van 3 oktober 2022.

2.2.11

FASTSTELLINGSOVEREENKOMST

Voor de afwikkeling van het re-integratieproject sloten de gemeente en de stichting een vaststellingsovereenkomst. Zij kwamen onder meer overeen dat 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 was beëindigd per 15 september 2023. Na 15 september 2023 zou de gemeente nog wel "*actief meewerken*" om vanuit de bijstandspopulatie deelnemers te selecteren voor een wetenschappelijk onderzoek van de stichting. De stichting behield daarbij eenzijdig het recht om de samenwerking met de gemeente in het kader van dit wetenschappelijk onderzoek te beëindigen als zou blijken dat het aantal door de gemeente geselecteerde deelnemers onvoldoende was om het wetenschappelijk onderzoek "*gestalte te geven*". Ook zou de gemeente nog een bedrag van 20.000 euro betalen voor de laatste groep deelnemers aan een informatiebijeenkomst over de interventiemethode in oktober 2023. Dit ongeacht hoeveel deelnemers uit die groep nog de interventiemethode zouden volgen. Daarnaast verleenden partijen elkaar over en weer finale kwijting en verklaarden zij dat zij – behoudens de afspraken in de vaststellingsovereenkomst – niets meer van elkaar te vorderen hadden uit hoofde van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. Daarmee verviel ook de afspraak tussen de stichting en de gemeente ten aanzien van het bedrag van 250 euro dat de stichting per deelnemer van de interventiemethode aan de gemeente zou afdragen. Die afdracht vond uiteindelijk dan ook nooit plaats.

De directeur Sociale Zaken ondertekende op 17 november 2023 deze vaststellingsovereenkomst. De voorzitter van de stichting ondertekende deze vaststellingsovereenkomst op 22 november 2023. De directeur Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat de juridische afdeling van de gemeente had aangeraden om een formele vaststellingsovereenkomst op te stellen. De reden daarvoor was dat de stichting niet achteraf de gemeente nog zou confronteren met juridische aanspraken.

Ambtelijke voorbereiding

Voorafgaand aan het sluiten van de vaststellingsovereenkomst is aan het college een collegenota voorgelegd. Daarbij was de conceptvaststellingsovereenkomst als bijlage toegevoegd. De collegenota is op 8 november 2023 besproken met de portefeuillehouder, wethouder Sociale Zaken 2, en op 6 november 2023 met de portefeuillehouder, wethouder Personeel en Organisatie.

Bestuurlijke besluitvorming

Op 14 november 2023 stemde het college in met het voorstel tot afronding van de overeenkomst met de stichting inzake het re-integratieproject/inzet interventiemethode en met de vaststellingsovereenkomst ten behoeve van de afronding. Voorts verleende

het college volmacht aan de directeur Sociale Zaken om de vaststellingsovereenkomst namens de gemeente te ondertekenen.

Definitieve beëindiging samenwerking tussen gemeente en stichting

In een e-mail van 9 februari 2024 liet de stichting aan de gemeente weten dat zij de samenwerking met de gemeente in het kader van het wetenschappelijk onderzoek per 31 maart 2024 beëindigde. De stichting gaf als reden daarbij op dat de instroom van het aantal deelnemers onvoldoende was gebleken om het beoogde wetenschappelijk onderzoek gestalte te geven.

2.2.12

FINANCIËLE VERANTWOORDING EN BUDGETBEWAKING

Budgetbewaking

Het re-integratieproject werd, zoals toegelicht in paragraaf 2.2.8, betaald vanuit twee budgetten, namelijk het participatiebudget en het budget human resource management. Het grootste gedeelte van de kosten van het re-integratieproject zou worden betaald vanuit het participatiebudget.

Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij in de zomer van 2022 in een advies aan de directeur Sociale Zaken had aangegeven dat er voldoende ruimte was in het participatiebudget voor de financiering van het re-integratieproject. Het ging hier om een pilot en volgens het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken is binnen de financiële kaders een pilot iets waar je “*met een open einde aan begint*”.

Verschillende getuigen verklaarden dat tussen de verschillende budgetten binnen Sociale Zaken kon worden “*geschoven*” en dat dan sprake is van “*bijstelling*”. Dit gebeurde in afstemming met de directeur Sociale Zaken. De wethouder Sociale Zaken 2 verklaarde dat hij uiteindelijk toestemming geeft om in het totaal beschikbare budget van Sociale Zaken te “*schuiven*”. In deze casus betekent dit dat de kosten voor het re-integratieproject die niet uit het participatiebudget konden worden betaald, werden betaald uit het budget van Sociale Zaken dat nog niet was uitgeput.

Bewaking overschrijding drempelbedrag Europese aanbesteding

Zoals ook toegelicht in paragraaf 2.2.8, ging de gemeente ervan uit dat het re-integratieproject niet Europees aanbesteed hoefde te worden zolang de kosten ervan onder het drempelbedrag van 750.000 euro bleven.

De verantwoordelijkheid voor het signaleren van een eventuele overschrijding van het Europese drempelbedrag van 750.000 euro ten aanzien van het re-integratieproject lag volgens het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken bij het hoofd Werk en Inkomen Sociale Zaken. Verzoeker zou daarbij een adviserende rol hebben richting het hoofd Werk en Inkomen Sociale Zaken, aldus het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken. Uit de verklaringen van verschillende getuigen komt naar voren dat (de financiële component van) het re-integratieproject meermaals binnen de MT-vergaderingen en de rwo's is besproken.

Uit de gegevens van de gemeente is gebleken dat de kosten voor het gehele re-integratieproject (met het haalbaarheidsonderzoek en de opstartkosten) 1,7 miljoen euro bedroegen. De gemeentesecretaris verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij denkt dat het niet te voorzien was dat het Europese drempelbedrag van 750.000 euro zou worden overschreden. Daarbij wees hij er tevens op dat de controlerend accountant van de gemeente (hierna: de accountant) heeft verklaard dat de gemeente geen enkele regel heeft overschreden.

Jaarrekeningen en controle accountant

De gemeente heeft haar jaarrekeningen over de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 gepubliceerd. De accountant verstrekke bij deze jaarrekeningen een goedkeurende controleverklaring ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid ervan.

2.2.13

MOGELIJKE BELANGENVERSTRENGELING

Brief van gemeente aan wethouder Sociale Zaken 1

Op 9 november 2022 stuurde het college een brief aan de (op dat moment voormalig) wethouder Sociale Zaken 1. Het college had vernomen dat er voor hem *"wellicht mogelijkheden zouden kunnen ontstaan voor een dienstverband bij [de stichting]"*. Aangezien de gemeente een *"nauwe contractuele relatie"* had met de stichting, ontraadde het college hem om dit dienstverband aan te gaan. Het college gaf daarbij aan dat het college het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling voor zittende collegeleden onwenselijk achtte. In dit verband wees het college op de in de gemeente geldende gedragscode voor wethouders die ook bepalingen bevat voor oud-bestuurders. De gemeentesecretaris lichtte hierop toe dat het versturen van deze brief aan de wethouder Sociale Zaken 1 mede verband hield met de kritische opstelling van de fractie met betrekking tot het re-integratieproject. Voorafgaand aan deze brief sprak de wethouder Personeel en Organisatie (en tevens partijgenoot van de wethouder Sociale Zaken 1) hierover met de wethouder Sociale Zaken 1. De wethouder Sociale Zaken 2 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat iedereen binnen het college in dit geval van mening was *"dat dit niet zo hoorde"*, namelijk dat de wethouder Sociale Zaken 1 een dienstverband met de stichting zou aangaan.

Antwoordbrief van wethouder Sociale Zaken 1

In een brief van 26 november 2022 gaf de wethouder Sociale Zaken 1 een reactie op de brief van het college van 9 november 2022. Hij meldde daarin dat de stichting hem medio augustus 2022 vroeg om als een soort ambassadeur de interventiemethode bij gemeenten en bedrijven onder de aandacht te brengen. De wethouder Sociale Zaken 1 meldde dat via zijn bemiddeling de stichting bij diverse gemeenten en bedrijven presentaties over de interventiemethode had verzorgd. Daarnaast stond er nog een aantal presentaties bij gemeenten en bedrijven gepland. De wethouder Sociale Zaken 1 achtte de verwijzing van de gemeente naar de gedragscode voor wethouders niet van toepassing op een mogelijk betaald dienstverband van hem bij de stichting en gaf daarvoor drie argumenten. Hij gaf aan dat 1) het ging om een dienstverband bij de stichting en dat hij werkzaamheden voor deze stichting uitvoerde, 2) hij geen werkzaamheden bij de gemeente tegen beloning verrichtte en 3) de gemeente diensten afnam van de stichting en er dus sprake was van een leverancier-klantrelatie. Daarnaast gaf de wethouder Sociale Zaken 1 aan dat hij voor de volledigheid ook de Handleiding [lees: Handreiking] integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen [2021] had geraadpleegd (hierna: de Handreiking). Artikel 3.11 van de Handreiking gaf invulling aan de betekenis van een 'draaideurconstructie'. De wethouder Sociale Zaken 1 wees erop dat ook deze Handreiking niet op hem van toepassing was omdat hij geen werkzaamheden voor dezelfde overheid verrichtte waar hij bestuurder was geweest. Daarnaast voldeed hij niet aan het criterium *"...direct na hun aftreden betaalde activiteiten verrichten..."*. De wethouder Sociale Zaken 1 meende blijkens zijn brief van 26 november 2022 dat er best valide argumenten waren aan te dragen om af te zien van een betaald dienstverband bij de stichting, maar dat het college met verwijzing naar de gedragscode voor wethouders van de gemeente de plank volledig had misgeslagen.

De wethouder Sociale Zaken 1 sloot zijn brief af met de mededeling dat hij op basis van overwegingen van partijpolitieke aard had besloten om de overeenkomst als betaald adviseur van de stichting per 1 januari 2023 niet te ondertekenen. Hij zou zich vanaf

1 januari 2023 als vrijwilliger inzetten voor de stichting en met name voor de interventiemethode.

De gemeentesecretaris verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij niet alleen betaalde, maar ook vrijwillige (onbetaalde) werkzaamheden voor de stichting "*niet handig*" vond.

Verklaringen van wethouder Sociale Zaken 1 tegenover de afdeling Onderzoek

De wethouder Sociale Zaken 1 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij vanaf september/oktober 2022 tot en met maart/april 2024 (op ad hoc basis) werkzaamheden voor de stichting verrichtte. Hij zette daarbij zijn netwerk in om deuren te openen bij gemeenten en andere organisaties. Dit ging volgens hem wel wat verder dan vrijwilligerswerkzaamheden, zoals aanvankelijk zijn intentie was. Hij ontving voor deze werkzaamheden een met de stichting mondeling overeengekomen uurtarief. Naast dit uurtarief ontving hij geen onkostenvergoeding (voor bijvoorbeeld reiskosten). De wethouder Sociale Zaken 1 verklaarde dat hij voorafgaand aan het vervullen van die werkzaamheden het aanbod van de stichting had besproken met een partijgenoot. Hij besprak dit omdat mensen het wel op een andere manier konden gaan "*framen*" en zij er als partijleden alert op dienden te zijn dat de partij hierdoor niet werd geschaad. Hij verklaarde dat hij denkt dat zijn partijgenoot – die op dat moment wethouder Personeel en Organisatie was – dit nadien in het college heeft gemeld. Het was volgens de wethouder Sociale Zaken 1 zeker niet zo dat hijzelf een gevaar voor (schijn van) belangenverstrengeling vanuit zijn voorgaande functie als wethouder zag. Hij ging immers niet voor de gemeente werken, maar voor een extern bedrijf, aldus de wethouder Sociale Zaken 1.

2.2.14

VRAGEN OVER RE-INTEGRATIEPROJECT VANUIT DE RAAD

Schriftelijke vragen en beantwoording in 2024 over re-integratieproject

Op 23 mei 2024 en 16 juli 2024 stelde de fractie aan het college schriftelijke (vervolg)vragen over het re-integratieproject. Het college beantwoordde deze vragen bij brieven van 4 juli 2024 en 3 september 2024. Ook werd het onderwerp in de raadsvergaderingen van 3 juli 2024 en 25 september 2024 besproken. In de brief van 4 juli 2024 gaf het college aan dat er vanaf september 2022 tot dat moment (4 juli 2024) 203 bijstandsgerechtigden gescreend waren in het kader van het re-integratieproject. Vervolgens waren er 79 mensen gestart met de interventiemethode en hadden 48 mensen daarvan de interventiemethode geheel doorlopen. Daarnaast hadden op dat moment zes gemeentemedewerkers de volledige interventiemethode doorlopen. In de brief van 3 september 2024 bevestigde het college dat er uiteindelijk 14 bijstandsgerechtigden, na het doorlopen van de interventiemethode, waren doorgestroomd naar werk. Voorts stelde het college dat de kosten vooraf niet bekend waren, omdat het om een pilot ging. Daarbij was de verwachting dat 25 personen zouden deelnemen, maar uiteindelijk bleken uit de intake meer deelnemers voor de interventiemethode geschikt te zijn, aldus het college.

De wethouder Sociale Zaken 2 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij de situatie rond het re-integratieproject misschien "*iets eerder*" aan de raad had moeten terugkoppelen. Hij verklaarde dat hij aan de raad had moeten vertellen dat het re-integratieproject niet zo liep als was voorzien en dat hij van plan was het re-integratieproject niet voort te zetten.

RIB van 18 september 2024

Tijdens een commissievergadering op 10 september 2024 riep de fractie de raad op om middels een motie in te stemmen met het verrichten van een onderzoek door de Gemeentelijke Rekenkamer. Het onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer zou volgens de fractie met name gericht moeten worden op het besluitvormingsproces en de wijze van totstandkoming van de contractuele verplichtingen rond het re-integratieproject. In een RIB van 18 september 2024 gaf het college een nadere toelichting op het besluitvormingsproces. Het college vroeg zich af wat een onderzoek door de Gemeentelijke Rekenkamer nog zou toevoegen aan de conclusies die reeds waren getrokken door het college, de (raads)commissie en de accountant. Het college wees erop dat reeds sprake was van reflectie en de behoefte tot verbetering. Het college achtte het dus zinvoller deze slag direct te maken. In de raadsvergadering van 25 september 2024 wees de raad de motie voor een onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer af.

Memo accountant van 6 december 2024

Bij brief van 8 november 2024 vroeg de fractie aan de accountant te onderzoeken of het re-integratieproject in overeenstemming met Europese aanbestedingsregels was verlopen. De fractie meende dat de gemeente met het aangaan van 'de overeenkomst' (van 24 mei 2022) een betalingsverplichting van maximaal 2,4 miljoen euro was aangegaan.

In een memo van 6 december 2024 gaf de accountant een beoordeling van de aanbestedingscasus met betrekking tot de stichting. De accountant benoemde hierbij de bij zijn beoordeling gehanteerde documenten, te weten de overeenkomst voor het haalbaarheidsonderzoek, de offerte van 3 mei 2022 (door de accountant aangeduid als "*intentieovereenkomst waarin elementen van een raamovereenkomst waren verwerkt*"), de e-mail van 10 mei 2022, ondertekend op 24 mei 2022 door de stichting en de wethouder Sociale Zaken 1 en het niet ondertekende addendum van september 2022. Eveneens gaf de accountant aan het collegevoorstel voor aanvullende financiering van 80.000 euro (de opstartkosten) in zijn beoordeling te hebben meegenomen.

De accountant concludeerde op basis van de door de gemeente aangeleverde stukken dat sprake was van diverse overeenkomsten en subsidies die betaald waren aan de stichting. De subsidies, te weten de kosten voor het haalbaarheidsonderzoek en de opstartkosten, dienden volgens de accountant buiten de casus te worden gelaten.

Voorts concludeerde de accountant dat op basis van de offerte en het bijbehorende addendum (ongetekend) slechts een afnameverplichting bleek ten aanzien van uit te voeren individuele pre- analyses over een populatie van 150 personen. Volgens de accountant waren verder geen verplichtingen opgenomen ten aanzien van het af te nemen aantal intakegesprekken of interventietrajecten. De offerte en het addendum vormden volgens de accountant geen juridische grondslag voor een aangegane verplichting van circa 2,4 miljoen euro.

Daarnaast concludeerde de accountant dat op basis van het collegebesluit (van 20 september 2022) een inkoopverwachting was geschetst van 739.300 euro. Hierbij was volgens de accountant de volledige inkoop ingestoken op trajecten ten behoeve van de bijstandsgerechtigden en was verder geen geschatte inkoopwaarde afgegeven voor de arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente.

De accountant concludeerde dat voor beide doelgroepen [toevoeging afdeling Onderzoek: als de uitgaven bij elkaar worden opgeteld] weliswaar een overschrijding van de inkoopwaarde was maar dat de overschrijdingen binnen de wettelijke bepalingen in

de Aanbestedingswet 2012 (waarmee de Europese aanbestedingsregels in Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd) bleven.

De eindconclusie van de accountant luidde dat er geen onregelmatigheden over de kosten 2022-2023 waren. Voor de boekjaren 2021 en 2024 waren volgens de accountant geen kosten voor het re-integratieproject verantwoord.

De gemeentesecretaris verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat de inhoud van de memo van 6 december 2024 overeenkwam met datgene wat de accountant eerder in de accountantsrapportage had vermeld.

Reactie van fractie op memo accountant

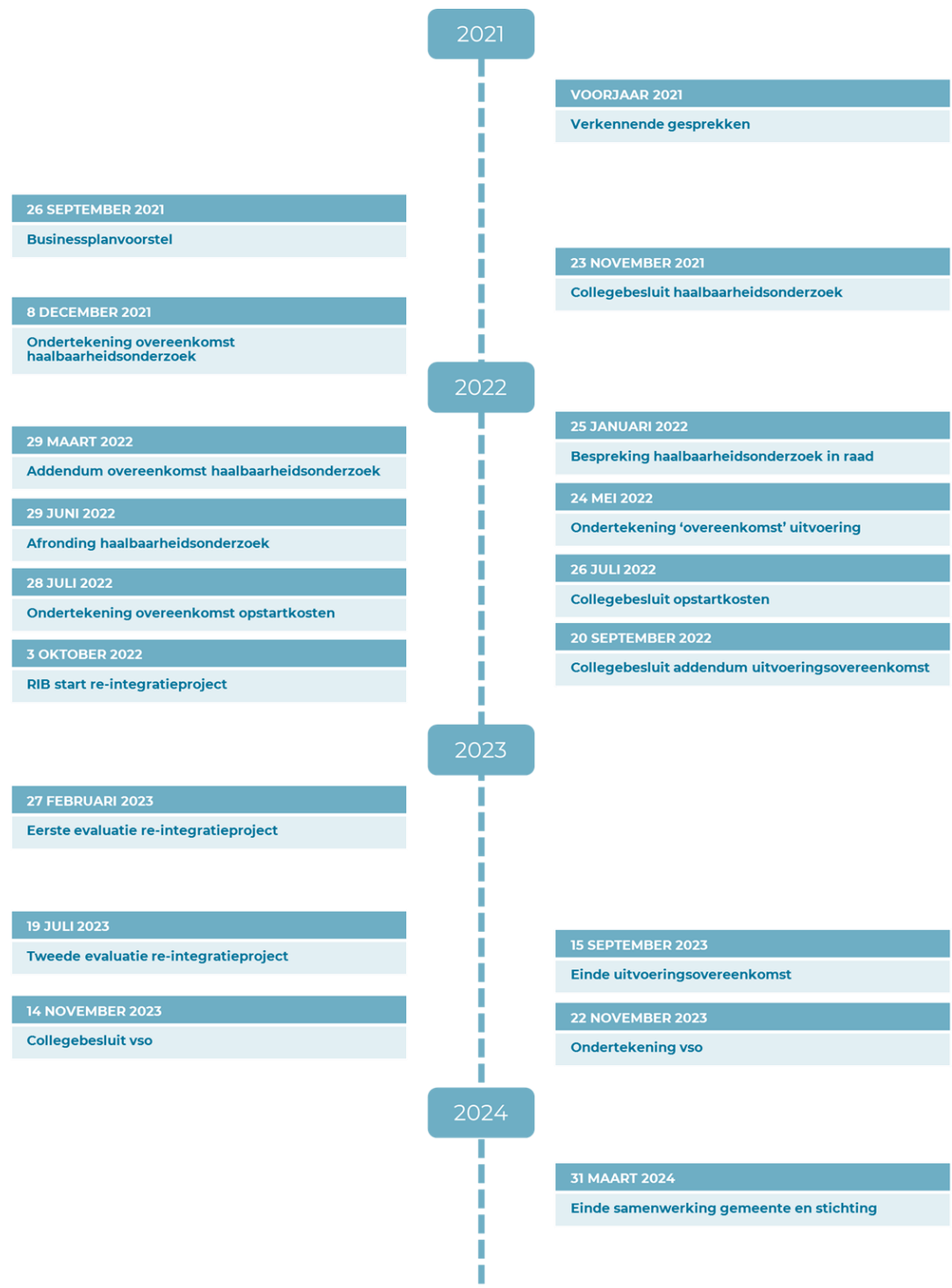
Bij brief van 19 januari 2025 gaf de fractie een uitgebreide reactie op de memo van 6 december 2024. Zij gaf aan dat zij zich niet kon vinden in de conclusie en de bevindingen van de accountant.

Schriftelijke vragen en beantwoording in 2025 over re-integratieproject

De fractie stelde in een brief van 7 mei 2025 nogmaals nadere vragen aan het college over het re-integratieproject. Het college beantwoordde bij brief van 16 juni 2025 deze vragen. Het college gaf in die brief onder meer aan dat tot en met september 2023 54 bijstandsgerechtigden met de interventiemethode waren gestart. Daarnaast waren er volgens het college zes langdurig arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente ingestroomd. Derhalve ging het om een instroom van 60 mensen in de interventietherapie. Na september 2023 waren nog vier bijstandsgerechtigden ingestroomd, maar de stichting had die trajecten niet gefactureerd, aldus het college.

2.2.15

TIJDLIJN



Figuur 2: Tijdlijn aangaan, uitvoeren en beëindigen van het re-integratieproject

2.3 BEJEGENING

2.3.1 UITEN VAN ZORGEN DOOR VERZOEKER OVER RE-INTEGRATIEPROJECT

Verzoeker verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij in de functie van financieel beleidsadviseur Sociale Zaken als controller verantwoordelijk was voor alle grootboekrekeningen die onder het participatiebudget vielen. Toen verzoeker in september 2022 een uitgave zag voor een bedrag van ongeveer 100.000 euro aan een voor hem tot dan toe onbekende partij (de stichting), besloot hij navraag te doen bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken. Nadat hij in oktober 2022 zag dat er opnieuw een grote betaling klaarstond voor de stichting deed hij hierover opnieuw navraag bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken. Ook besloot hij zelf nader onderzoek te doen. Hij onderzocht in het zaakstelsel van de gemeente hoe het besluitvormingsproces was verlopen en wat hij in de toekomst aan betalingen kon verwachten. Er vond volgens verzoeker normaal gesproken voorafgaand aan een voorstel tot het sluiten van een overeenkomst onder meer een financiële toets plaats, waarbij hij dan werd betrokken. Hij ging dan na wat de financiële impact van het project was. Op die manier kon verzoeker ook nagaan of er genoeg budgetruimte overbleef voor de overige gebudgetteerde kosten. Bij zijn zoektocht constateerde verzoeker dat niemand de financiële toets voor het re-integratieproject had uitgevoerd. Er lag geen “verantwoordingsformulier”, aldus verzoeker.

Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat verzoeker vanuit zijn rol als controller inderdaad meerdere malen zijn zorgen uitte over de kosten van het re-integratieproject.

Op 22 november 2022 uitte verzoeker bij de wethouder Sociale Zaken 2 zijn zorgen over (de totstandkoming van de uitvoeringsovereenkomst en de financiën ten aanzien van) het re-integratieproject.¹⁶ Eind november/begin december 2022 vond een e-mailwisseling plaats tussen de projectleider vitaliteitsproject en verzoeker. Hierin stelde verzoeker nadere vragen over het re-integratieproject. De projectleider vitaliteitsproject gaf daarbij aan dat er aan de basis van de afname van de interventiemethode een overeenkomst lag die door de wethouder Sociale Zaken 1 was gesloten zonder dat deze overeenkomst ambtelijk of met een collegebesluit was afgestemd. De projectleider vitaliteitsproject gaf in die e-mailwisseling aan sinds half juni [2022] van die overeenkomst op de hoogte te zijn. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken was bij deze e-mailwisseling in cc meegenomen.

2.3.2 ZIEKMELDING VERZOEKER EN RE-INTEGRATIEGESPREK

Ziekmelding

Op 2 oktober 2023 meldde verzoeker zich ziek. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat de ziekmelding van verzoeker het gevolg was van een “*stapeling van oorzaken*”. Hij verklaarde dat verzoeker een aantal weken voor zijn ziekmelding “*hevig geëmotioneerd*” zijn kantoor inliep en aangaf dat hij “*er klaar mee was*” en ontslag wilde nemen. Er zou toen niet gesproken zijn over het re-integratieproject. Verzoeker verklaarde hierover dat hij mogelijk heeft gezegd dat hij “*er klaar mee was*”, maar dat hij zeker niet heeft gezegd dat hij ontslag wilde nemen. Volgens verzoeker was de aanleiding voor dat gesprek – dat volgens hem vóór dan wel op de dag van ziekmelding plaatsvond – opnieuw het re-integratieproject. Verzoeker stond op dat moment op het punt zijn zorgen over het re-integratieproject te bespreken met de integriteitscoördinator (tevens hoofd Personeel en Organisatie). Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken zou hem hebben geadviseerd om het voornemen om met de integriteitscoördinator te spreken even te laten rusten omdat verzoeker daarvoor te

¹⁶ Zie paragraaf 2.2.10.

geëmotioneerd zou zijn. Verzoeker verklaarde dat ook het feit dat een collega zich over hem had beklaagd in dit gesprek met het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken aan de orde kwam. Het was volgens verzoeker een combinatie van factoren waardoor hij die dag naar het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken stapte en zich nadien ziekmeldde. Het advies van het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken om op dat moment nog niet naar de integriteitscoördinator te stappen, volgde verzoeker op.

Gesprek met wethouder Sociale Zaken 2

Op 13 oktober 2023 sprak verzoeker met de wethouder Sociale Zaken 2. De wethouder Sociale Zaken 2 verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat het initiatief voor dit gesprek was uitgegaan van verzoeker. In het gesprek van 13 oktober 2023 zou verzoeker hem hebben verteld dat hij *“een beetje overspannen”* was, wat te maken had met het feit dat mensen *“raar naar hem keken”*. De wethouder Sociale Zaken 2 zou verzoeker hebben geadviseerd om daarover met zijn leidinggevende het gesprek aan te gaan. Volgens verzoeker zou hij de afspraak met de wethouder Sociale Zaken 2 hebben gemaakt op advies van het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken; hij wilde met hem het re-integratieproject bespreken. De reden voor het advies van het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken zou zijn dat verzoeker volgens het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken hiermee *“dingen kon forceren”*. Verzoeker gaf aan dat in het gesprek van 13 oktober 2023 mogelijk ook is besproken dat er collega's *“raar hadden gekeken”*, maar hij kan zich dat niet meer herinneren. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij niet op de hoogte was van het feit dat verzoeker op 13 oktober 2023 met de wethouder Sociale Zaken 2 sprak.

Re-integratiegesprek en coachingstraject

Op 27 oktober 2023 voerden verzoeker, het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken een (re-integratie)gesprek. Verzoeker stelt dat hij in dat gesprek tegen de directeur Sociale Zaken zei: *“Wat jullie hier doen is corrupt”*. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat dit meer *“een algemene kreet”* was van verzoeker en betrekking had op meer dan alleen het re-integratieproject. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken verklaarden tegenover de afdeling Onderzoek dat verzoeker aan het eind van het gesprek zijn zorg over het re-integratieproject uitte. Daarop zou de directeur Sociale Zaken hebben aangegeven dat verzoeker zich daarover niet druk moest maken en dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij anderen lag.

In dat gesprek kreeg verzoeker een coachingstraject aangeboden. Verzoeker stelt dat dit traject voornamelijk was bedoeld om hem te ondersteunen om met de situatie rond het re-integratieproject om te gaan. De gemeente stelt echter dat zij verzoeker het coachingstraject aanbood om de verstandhouding tussen hem en zijn collega's te verbeteren. De gemeente stelt dat collega's vonden dat verzoeker zijn stukken niet tijdig aanleverde en dat de kwaliteit van de aangeleverde stukken onvoldoende was. Verzoeker verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij zich niet kan vinden in de gestelde kritiek op zijn werk.

Behandelplan coach

De coach vermeldde in het behandelplan van 12 november 2023 dat verzoeker reeds een lange periode een onveilige werksituatie ervoer. Voorts gaf de coach aan dat er na vier of vijf sessies een evaluatie van de coaching zou plaatsvinden. Verzoeker verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat hij het gevoel had dat collega's probeerden *“hem een hak te zetten”* en dat vooral het MT op hem lette. Hij had echter niet het gevoel dat er mogelijk een negatief dossier over hem werd opgebouwd; hij voelde zich daarom ook niet bedreigd. Zijn beoordelingen waren tot dusverre altijd goed geweest. Het vratt wel aan hem dat zijn zorgen niet serieus werden genomen, aldus verzoeker.

2.3.3

INTEGRITEITSONDERZOEK NAAR NEVENWERKZAAMHEDEN EN SCHORSING

Gesprek op 18 december 2023

Op 18 december 2023 voerde verzoeker een gesprek met het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de advocaat/gemachtigde van de gemeente (hierna: de gemachtigde). De gemachtigde vervulde tijdens dit gesprek de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie. Van dit gesprek is een gespreksverslag opgesteld. De gemeente had ontdekt dat de naam van verzoeker op een gevelbord van een advocatenkantoor was vermeld. Dit was voor de gemeente aanleiding om verzoeker uit te nodigen voor een gesprek en hem hierover te bevragen. Verzoeker ging er echter van uit dat hij was uitgenodigd om te praten over zijn re-integratie en terugkeer op het werk. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde dat hij op advies van de gemachtigde inderdaad de re-integratie van verzoeker als reden voor het gesprek gaf aan verzoeker toen hij hem voor het gesprek uitnodigde. De aanwezigheid van de gemachtigde bij dit gesprek was niet aan verzoeker vooraf meegedeeld.

In het gesprek vroeg de gemeente verzoeker duidelijkheid te geven over de nevenwerkzaamheden die verzoeker verrichtte. De gemeente wees op een 'formulier opgave nevenwerkzaamheden' (door verzoeker ondertekend op 1 juli 2021). Hierin vermeldde verzoeker onder meer dat hij via een eigen BV advieswerkzaamheden verrichtte van administratieve, fiscale en juridische aard. De directeur Sociale Zaken gaf bij brief van 24 november 2021 voor deze nevenwerkzaamheden zijn toestemming. In die brief vermeldde de directeur Sociale Zaken expliciet dat verzoeker toekomstige wijzigingen in zijn nevenwerkzaamheden terstond bij hem diende te melden. De gemeente stelde dat de werkzaamheden van verzoeker als advocaat-stagiair (hierna: advocaat) niet onder de toestemming vielen en dat verzoeker die werkzaamheden had dienen te melden. Verzoeker meende dat deze nevenwerkzaamheden bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken bekend waren, omdat hij dit aan hem had verteld.

Toen verzoeker tijdens het gesprek aangaf dat hij per 1 januari 2024 zich hersteld zou melden, vertelde de gemachtigde aan verzoeker dat hij dan per die datum zou worden geschorst. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken verklaarde tegenover de afdeling Onderzoek dat de gemachtigde in de loop van het gesprek deze keuze maakte. Hij kon zich niet herinneren dat vooraf hierover was gesproken. De directeur Sociale Zaken verklaarde ook tegenover de afdeling Onderzoek dat de mogelijkheid van schorsing niet voorafgaand aan het gesprek van 18 december 2023 met hem was besproken. Volgens de gemeente zou de gemachtigde naar eigen zeggen vooraf intern gesproken hebben over het uitspreken van een eventuele schorsing ingeval de situatie daarom vroeg.

Schorsingsbesluit van 5 januari 2024

In een brief van 5 januari 2024 berichtte de directeur Sociale Zaken aan verzoeker dat verzoeker met ingang van een eventuele herstelmelding zou worden geschorst. De gemeente achtte deze schorsing noodzakelijk in verband met de bedrijfs- en dienstbelangen.

Gesprek op 10 januari 2024

Op 10 januari 2024 voerde verzoeker, bijgestaan door zijn advocaat, met het hoofd Personeel en Organisatie (in de rol van integriteitscoördinator) en de gemachtigde (in de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie) een vervolgesprek. Van dat gesprek is een gespreksverslag opgesteld. In dat gesprek gingen zij verder in op de nevenwerkzaamheden die verzoeker bij het advocatenkantoor verrichtte. Aan verzoeker werd verzocht om meer duidelijkheid te geven over de aard en omvang van zijn nevenwerkzaamheden.

2.3.4

VOORNEMEN ONTSLAG EN VERZOEK ONTBINDING ARBEIDSOVEREENKOMST

Voornemen tot ontslag

Bij brief van 9 februari 2024 deelde de gemeentesecretaris, namens de gemeente, aan verzoeker het voornemen tot beëindiging van zijn dienstverband mee. De gemeente kwalificeerde de gedragingen van verzoeker met betrekking tot zijn nevenwerkzaamheden en het gebrek aan openheid daarover als (ernstig) verwijtbaar handelen. De gemeente achtte bij verzoeker onvoldoende integriteitsbesef aanwezig en meende dat het noodzakelijke vertrouwen weg was. De gemeente nodigde verzoeker uit om dit voornemen op 21 februari 2024 te bespreken.

Schriftelijke reactie van verzoeker op voornemen ontslag en melding van vermoede misstand

Naar aanleiding van het voornemen tot beëindiging van zijn dienstverband stuurde verzoeker op 15 februari 2024 een schriftelijke reactie aan de gemeentesecretaris. Daarin voerde verzoeker aan dat hij meermaals bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken melding had gedaan van misstanden met betrekking tot het re-integratieproject. Voorts voerde hij aan dat het voor hem onder die omstandigheden niet mogelijk was om zijn werk naar behoren te doen. Verzoeker stelde dat beiden niets met zijn melding hadden gedaan en er niet voor hadden gezorgd dat hij zijn werk goed en veilig kon doen. Daarom informeerde verzoeker in zijn brief van 15 februari 2024 de gemeentesecretaris over de inhoud van de misstand.

Verschillende getuigen verklaarden dat zij deze melding uitlegden “als een laatste strohalp” en een poging van verzoeker om zo zijn ontslag ongedaan te maken. De gemeente zag voor zichzelf geen taak om de melding te behandelen, mede omdat zij aanvankelijk ook in de veronderstelling verkeerde dat het Huis voor Klokkenluiders onderzoek verrichtte.¹⁷ Het hoofd Personeel en Organisatie verklaarde bovendien dat de gemeente naderhand in het ontbindingsverzoek (zie kopje ‘verzoek ontbinding arbeidsovereenkomst’) duidelijk had aangegeven dat naar haar oordeel geen sprake was van een misstand.

Gesprekken over voornemen tot ontslag

Op 21 en 22 februari 2024 spraken verzoeker en vertegenwoordigers van de gemeente over het voornemen tot ontslag. Van deze gesprekken zijn geen gespreksverslagen opgesteld.

De gemeentesecretaris, de gemachtigde (in de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie) en het hoofd Personeel en Organisatie (in zijn rol als integriteitsfunctionaris) waren bij het gesprek van 21 februari 2024 aanwezig. Verzoeker werd tijdens dit gesprek bijgestaan door zijn advocaat.

De gemeentesecretaris, het hoofd Personeel en Organisatie (in zijn rol als integriteitsfunctionaris en in de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie) waren bij het gesprek van 22 februari 2024 aanwezig. Verzoeker werd tijdens dit gesprek bijgestaan door zijn advocaat.

E-mailwisseling over vaststellingsovereenkomst

De gemeente en verzoeker hadden op 23 februari 2024 per e-mail contact over een mogelijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst via een vaststellingsovereenkomst. Zij bereikten echter geen overeenstemming over de voorwaarden. Op 8 maart 2024 liet

¹⁷ Verzoeker had zich begin 2024 tot de afdeling Advies van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: de afdeling Advies) gewend. Op 18 juni 2024 stuurde de afdeling Advies een brief aan de gemeente met het verzoek om toezending van de meldregeling van de gemeente en om informatie over de behandeling van de melding. Bij brief van 28 juni 2024 informeerde de gemeente de afdeling Advies en gaf zij haar zienswijze.

de gemachtigde (in haar rol als senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie) verzoeker per e-mail weten dat de gemeente zich, nu er geen overeenstemming was bereikt over een beëindiging, genoodzaakt zag om “een ontbindingsprocedure te entameren”.

Verzoek ontbinding arbeidsovereenkomst

Op 29 maart 2024 verzocht de gemachtigde namens de gemeente aan de kantonrechter om de arbeidsovereenkomst met verzoeker te ontbinden, primair op grond van ‘wanprestatie’, subsidiair op grond van (ernstig) verwijtbaar handelen en meer subsidiair op grond van een verstoorde arbeidsverhouding.

De voornaamste verwijten die de gemeente verzoeker maakte waren:

- Verzoeker verrichtte zonder toestemming nevenwerkzaamheden als advocaat, waartoe hij een beroepsopleiding advocatuur volgde.
- De aard en de omvang van deze nevenwerkzaamheden waren onverenigbaar met zijn werk bij de gemeente.
- De houding van verzoeker tijdens het onderzoek met betrekking tot zijn nevenwerkzaamheden was strijdig met goed ambtenaarschap.
- De gedetailleerde gegevens die verzoeker in zijn brief van 15 februari 2024 vermeldde, duiden erop dat verzoeker gegevens van de gemeente fysiek dan wel digitaal buiten de beveiligde werkomgeving had gebracht.

De gemeente merkte in het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst op dat verzoeker in zijn brief van 15 februari 2024 ten onrechte stelde dat de gemeente hem zou hebben benadeeld als gevolg van een melding van een vermoeden van een misstand ten aanzien van het re-integratieproject. Verzoeker zou zich volgens de gemeente slechts een aantal keer op het standpunt hebben gesteld dat het re-integratieproject te duur was. Volgens de gemeente was daarmee geen sprake van een melding van een vermoeden van een misstand.

2.3.5

UITSpraak KANTONRECHTER

Op 21 juni 2024 ontbond de kantonrechter de arbeidsovereenkomst tussen de gemeente en verzoeker per 31 juli 2024.

De kantonrechter oordeelde dat verzoeker viel te verwijten dat hij de gemeente niet had geïnformeerd over zijn werk als advocaat sinds 2022 en dat hij als advocaat was gaan werken zonder dat de gemeente daarvoor toestemming had gegeven. De kantonrechter oordeelde echter dat niet was komen vast te staan dat verzoeker de gemeente bewust niet had geïnformeerd. Daarbij wees de kantonrechter erop dat het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken ervan op de hoogte was dat verzoeker een opleiding tot advocaat zou gaan volgen. De kantonrechter was niettemin met de gemeente van oordeel dat de houding van verzoeker tijdens het onderzoek strijdig was met goed ambtenaarschap. De kantonrechter concludeerde dat in de onderhavige situatie een ontslag op staande voet voor het zonder toestemming werken als advocaat een te ingrijpende maatregel zou zijn. Het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst wees de kantonrechter toe op de subsidiair aangevoerde grondslag (verwijtbaar handelen). De kantonrechter oordeelde dat verzoeker dermate verwijtbaar had gehandeld dat van de gemeente in redelijkheid niet kon worden verwacht de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. De kantonrechter oordeelde dat verzoeker niet aannemelijk heeft kunnen maken dat hij reeds voor schorsing en het ontbindingsverzoek melding had gemaakt van een misstand. Het verzoek van de gemeente om verzoeker een transitievergoeding te ontzeggen, wees de kantonrechter af.

Verzoeker stelde hoger beroep in tegen de beschikking van de kantonrechter. Verzoeker stelde dat hij voorafgaand aan de schorsing van 5 januari 2024 en het ontbindingsverzoek van 29 maart 2024 wel een melding van een vermoeden van een

misstand had gedaan in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk). Hij beriep zich (opnieuw) op het benadelingsverbod dat volgt uit artikel 17e van de Wbk. De gemeente stelde incidenteel hoger beroep in tegen de beschikking van de kantonrechter. Zij was het niet eens met het verwerpen van de ontslaggrond 'wanprestatie' en met de vaststelling van de hoogte van de transitievergoeding.

2.3.6

UITSPRAAK GERECHTSHOF

Tussenbeschikking van 20 februari 2025

In zijn tussenbeschikking van 20 februari 2025 liet het gerechtshof (hierna: het hof) verzoeker toe zijn stelling te bewijzen dat hij voorafgaand aan de gestelde benadelingshandelingen, namelijk de schorsing op 5 januari 2024 en het ontbindingsverzoek van 29 maart 2024, een melding had gedaan van een vermoeden van een misstand in de zin van de Wbk. Het hof hield iedere verdere beslissing aan.

De raadsheer-commissaris hoorde in april 2025 onder ede verzoeker en zeven getuigen die verzoeker had aangedragen. Van die verhoren zijn processen-verbaal opgemaakt. De gemeente zag af van het horen van getuigen in een contra-enquête om tegenbewijs te leveren.

Verzoeker maakte daarna nog gebruik van de mogelijkheid tot het geven van een reactie op de getuigenverhoren.

Eindbeschikking van 23 oktober 2025

In de eindbeschikking oordeelde het hof of verzoeker geslaagd was in het leveren van bewijs ten aanzien van het melden van een vermoeden van een misstand en de vraag of het ontslag van verzoeker in stand kon blijven.

Melding(en) van een vermoeden van een misstand vóór 5 januari 2024

Het hof concludeerde dat verzoeker niet was geslaagd in het bewijzen van zijn stelling dat hij voorafgaand aan de schorsing op 5 januari 2024 en het ontbindingsverzoek van 29 maart 2024 bij de gemeente een melding van een vermoeden van een misstand als bedoeld in de Wbk met betrekking tot het re-integratieproject heeft gedaan. Het hof oordeelde dat artikel 17e van de Wbk (het benadelingsverbod) toepassing mist.

In zijn rechtsoverwegingen ging het hof in op mogelijke meldmomenten van verzoeker, waaronder een mogelijke melding tijdens een gesprek op 22 november 2022 bij de wethouder Sociale Zaken 2 en een mogelijke melding bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken in augustus/september 2022.

Mogelijke melding op 22 november 2022 bij wethouder Sociale Zaken 2

Ten aanzien van het gesprek dat verzoeker op 22 november 2022 met de wethouder Sociale Zaken 2 voerde, oordeelde het hof dat dat een gesprek was dat valt binnen de kaders van de ambtenaar die in de uitoefening van zijn functie zijn zorgen over een dossier deelt met de politiek verantwoordelijke wethouder. Daarnaast oordeelde het hof: *"Bovendien zegt het ontbreken van een handtekening onder een collegenota niets over de rechtmatigheid van een collegebesluit en is dat op zichzelf niet een misstand"*.

Mogelijke melding in augustus/september 2022 bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken

Het hof oordeelde dat geen van de andere getuigen iets verklaarde dat steun bood aan de stelling dat verzoeker in augustus/september 2022 bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken (een vermoeden van) een misstand meldde, al dan niet met het bezigen van de termen 'misstand', 'niet in de haak' of 'corrupt'. Het hof oordeelde dat het, enkel

op grond van de verklaring van verzoeker, de melding bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken niet kon vaststellen. Ook gaf het hof aan dat verzoeker het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken – die daarover iets zouden kunnen verklaren – niet als getuige had voorgebracht.

Ontslag

Voorts ging het hof in op het ontslag van verzoeker. Het hof oordeelde daarbij onder meer over het volgende.

Het zonder toestemming verrichten van werkzaamheden als advocaat

Het hof oordeelde dat de omvang van de werkzaamheden van verzoeker als advocaat onverenigbaar was met de werkzaamheden voor de gemeente. Het structureel vervullen van de functie bij de gemeente gedurende 36 uur per week in combinatie met het beroep van advocaat voor ten minste 24 uur per week, levert permanent een grote belasting op, met een inherent risico op overbelasting, aldus het hof. Het hof oordeelde dat verzoeker zonder expliciete wetenschap en toestemming van de gemeente niet als advocaat had mogen gaan werken en meende dat verzoeker verwijtbaar heeft gehandeld. Dat verwijtbaar handelen was volgens het hof zodanig dat van de gemeente in redelijkheid niet kon worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Het hof oordeelde echter – evenals de kantonrechter – dat de hoge lat van ernstig verwijtbaar handelen niet is gehaald.

Gesprek op 18 december 2023

Het hof gaf aan met verzoeker van oordeel te zijn dat het van slecht werkgeverschap getuigt dat de gemeente verzoeker uitnodigde voor een gesprek over zijn re-integratie, om hem vervolgens te confronteren met de aanwezigheid van haar gemachtigde en hem indringend te bevragen op zijn werkzaamheden als advocaat. Dat zij ook de functie van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie vervulde, laat onverlet dat zij de gemachtigde van de gemeente is, aldus het hof. Het hof merkte op dat het een goed werkgever niet past om een gesprek met een werknemer onaangekondigd in aanwezigheid van een advocaat te laten plaatsvinden.

De beslissing van het hof

Beslissing op het principaal hoger beroep

Het hof bevestigde de beschikking van de kantonrechter voor zover deze beschikking aan het oordeel van het hof was voorgelegd. Het hof veroordeelde verzoeker in de proceskosten van het (principaal) hoger beroep. Voorts wees het hof het meerdere of anders door verzoeker verzochte af.

Beslissing op het incidenteel hoger beroep

Het hof stelde de hoogte van transitievergoeding die de gemeente aan verzoeker diende te betalen iets naar beneden bij. Voorts bevestigde het hof de beschikking van de kantonrechter voor zover deze beschikking aan het oordeel van het hof was voorgelegd. Het hof veroordeelde de gemeente in de proceskosten van het (incidenteel) hoger beroep. Voorts wees het hof het meer of anders door de gemeente verzochte af.

2.3.7

VERZOEK TOT CASSATIE BIJ HOGE RAAD

Verzoeker diende in januari 2026 tegen de beschikkingen van het hof van 23 oktober 2025 en de tussenbeschikking van 20 februari 2025 een verzoek tot cassatie bij de hoge raad der Nederlanden (hierna: de hoge raad) in. Verzoeker deed daarbij een beroep op schending van het recht en/of verzuim van op straffe van nietigheid in acht te nemen vormen.

Verzoeker stelt hierin onder meer de vraag of het uiten van zorgen in het kader van de uitoefening van een functie aangemerkt kan worden als een melding in de zin van de Wbk. Ook vraagt hij zich af of het 'onder valse voorwendselen uitnodigen van een werknemer voor een exitgesprek en hem daarbij te overvallen met de aanwezigheid van een advocaat' ernstig verwijtbaar is. Ook stelt hij een vraag over de reikwijdte van de verplichting van een werknemer om openheid van zaken te geven over nevenfuncties.

Deze procedure bij de hoge raad is nog lopende.

De gemeente diende een verweerschrift en incidenteel cassatieberoep in. Volgens de gemeente oordeelde het hof terecht dat verzoeker niet was geslaagd in het bewijzen van zijn stelling dat hij voorafgaand aan de schorsing en het (voorgenomen) ontbindingsverzoek bij de gemeente een melding van een vermoeden van een misstand had gedaan. De gemeente gaat echter in tegen de overweging van het hof dat het van slecht werkgeverschap getuigt dat de gemeente verzoeker uitnodigde voor een gesprek over re-integratie, om hem vervolgens de confronteren met de aanwezigheid van de gemachtigde en hem indringend te bevragen op zijn werkzaamheden als advocaat. Bovendien stelt de gemeente dat zij zich niet kan vinden in de overweging van het hof dat de hoge lat van ernstig verwijtbaar handelen niet zou zijn gehaald.

3. ANALYSE

3.1 MISSTANDONDERZOEK

In het misstandonderzoek onderzoekt de afdeling Onderzoek of de misstand die verzoeker vermoedde, aangemerkt kan worden als een misstand in de zin van de Wbk. De centrale vraag in het kader van het misstandonderzoek luidt daarom als volgt:

CENTRALE VRAAG MISSTANDONDERZOEK

Is bij de gemeente sprake geweest van een misstand, zoals bedoeld in de Wbk, bij het aangaan, het uitvoeren en het beëindigen van het re-integratieproject?

Normenkader

Om te kunnen spreken van een misstand in de zin van de Wbk moet aan een aantal wettelijke voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet sprake zijn van ofwel een (gevaar voor) schending van het Unierecht ofwel een handeling of nalatigheid waarbij sprake is van:

- een (gevaar voor) schending van een wettelijk voorschrift;
- een (gevaar voor) schending van interne regels die een concrete verplichting inhouden en die op grond van een wettelijk voorschrift door een werkgever zijn vastgesteld;
- een gevaar voor de volksgezondheid;
- een gevaar voor de veiligheid van personen;
- een gevaar voor de aantasting van het milieu; of
- een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.

Bij deze handeling of nalatigheid moet ook het maatschappelijk belang in het geding zijn. Dat is in ieder geval zo als de handeling of nalatigheid niet enkel persoonlijke belangen raakt en daarnaast structureel of ernstig en omvangrijk is.

Beoordeling vermoeden verzoeker aan de hand van deelvragen

Om te kunnen beoordelen of bij de gemeente sprake was van een misstand in de zin van de Wbk, dient het onderzoek eerst antwoord te geven op de volgende deelvragen:

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1 Volgde de gemeente bij de inhuur en financiering van het re-integratieproject de geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures?
- 2 Voldeed de gemeente bij het aangaan (de inhuur), de uitvoering en de beëindiging van het re-integratieproject (ambtelijk en bestuurlijk) aan de wet- en regelgeving ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming?
- 3 Was er ten aanzien van het re-integratieproject sprake van belangenverstrengeling (gedurende het project en/of daarna)?
- 4 Was het maatschappelijk belang in het geding bij het eventueel handelen in strijd met (wettelijke en interne) regelgeving en procedures of bij eventuele belangenverstrengeling, dan wel bij een eventuele tekortkoming in de informatievoorziening en/of besluitvorming?

De beantwoording van deze vragen komt achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 3.1.1 tot en met 3.1.4.

3.1.1

DEELVRAAG 1: WETTELIJKE EN INTERNE REGELGEVING VOOR EXTERNE INHUUR

In deze subparagraaf beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of de gemeente bij de inhuur en financiering van het re-integratieproject de geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures volgde.

Normenkader

Artikel 2.38 van de Aanbestedingswet 2012

Uit artikel 2.38 van de Aanbestedingswet 2012 volgt dat de aanbestedende dienst (in dit geval de gemeente) voor sociale en andere specifieke diensten een daarvoor geëigende procedure kan toepassen. Uit de Europese Richtlijn 2014/24 volgt dat voor overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten in de zin van bijlage XIV van de Richtlijn 2014/24/EU de Richtlijn van toepassing is op opdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is of groter dan het hier geldende drempelbedrag van 750.000 euro.¹⁸ Voor opdrachten onder de drempel voor Europese aanbesteding gelden landelijke regels.

Artikel 2.163d, eerste lid, onder d, van de Aanbestedingswet 2012

Artikel 2.163d, eerste lid, onder d, van de Aanbestedingswet 2012 bepaalt dat een overheidsopdracht zonder nieuwe aanbestedingsprocedure als bedoeld in deel 2 van deze wet kan worden gewijzigd indien de verhoging van de prijs niet meer bedraagt dan 50% van de waarde van de oorspronkelijke opdracht.

Paragrafen 3.6, 5.5 en 5.6 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente en het Inkoop- en aanbestedingsprotocol

Paragraaf 3.6 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente bepaalt dat afwijkingen van het beleid slechts mogelijk en toegestaan zijn op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college voor zover een en ander op basis van geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Volgens paragraaf 5.5 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente dient de gemeente bij inkoop van diensten en leveringen voor bedragen boven 50.000 euro (die nog onder de Europese drempel vallen¹⁹) minimaal drie en maximaal vijf aanbieders te benaderen. Voor opdrachten in de categorie “sociale en andere specifieke diensten” geldt volgens paragraaf 5.5 van het Inkoop en aanbestedingsbeleid van de gemeente in afwijking van de reguliere grensbedragen voor Europees aanbesteden een drempelbedrag van 750.000 euro. Voor de inkoop van sociale en andere specifieke diensten met een waarde die onder dit drempelbedrag blijft, dient de gemeente volgens paragraaf 5.5 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente in overleg met de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering de meest aangewezen vorm van aanbesteding dan wel gunning te bepalen. Paragraaf 5.6 bepaalt dat inkoop plaatsvindt op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. Daarnaast kent de gemeente een Inkoop- en aanbestedingsprotocol. Hieruit volgt onder meer dat de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering bij elke aanbesteding ten aanzien van de inkoop betrokken dient te worden.

Artikel 9 en 24 van de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente voor leveringen en diensten

Artikel 9 (Wijziging Overeenkomst) van de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente voor leveringen en diensten bepaalt dat de gemeente bevoegd is om een overeenkomst schriftelijk te wijzigen en/of aan te vullen, na overleg met en schriftelijke

¹⁸ Dit bedrag is exclusief BTW.

¹⁹ Het Europese drempelbedrag was per 1 januari 2020 (tot 31 december 2021) voor diensten en leveringen voor decentrale overheden vastgesteld op 214.000 euro.

instemming van de contractant over de gevolgen van de wijziging of aanvulling. Volgens artikel 24 (Opzegging) van de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente is de gemeente gerechtigd een overeenkomst op te zeggen met inachtneming van een opzegtermijn zoals bepaald in de overeenkomst. Indien geen opzegtermijn in een overeenkomst is opgenomen, kan de gemeente de overeenkomst opzeggen met inachtneming van een redelijke opzegtermijn, mede gelet op de duur van de overeenkomst.

Artikel 4, derde lid, onder a, van de Subsidieverordening professionele instellingen van de gemeente

Artikel 4, derde lid, onder a, van de Subsidieverordening professionele instellingen van de gemeente bepaalt dat een incidentele subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten met een eenmalig of bijzonder karakter en dat deze subsidie voor ten hoogste vier aaneensluitende kalenderjaren kan worden verstrekt. Blijkens de nota van toelichting van deze subsidieverordening kan het bij een incidentele subsidie gaan om een startsubsidie.

Artikel 3, tweede lid, van de Verordening (EU), Nr. 1407/2013 (de-minimisverordening)

Artikel 3, tweede lid, van de de-minimisverordening bepaalde (tot 1 januari 2024) dat het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend niet hoger mag liggen dan 200.000 euro over een periode van drie belastingjaren.²⁰

Beoordeling

De afdeling Onderzoek beoordeelt hierna per overeenkomst in hoeverre de gemeente de geldende en relevante regelgeving en procedures adequaat toepaste.

Overeenkomst haalbaarheidsonderzoek en Addendum op overeenkomst haalbaarheidsonderzoek

Overeenkomst haalbaarheidsonderzoek

Op 8 december 2021 sloot de gemeente met de stichting een overeenkomst voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek naar de implementatie van de interventiemethode bij de gemeente. Op basis van de bij collegenota aan hem voorgelegde stukken nam het college op 23 november 2021 een besluit om hiervoor maximaal 135.000 euro aan de stichting te betalen.

Het ging bij deze overeenkomst volgens de gemeente om de inkoop van een dienst. Volgens het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente diende hiervoor een meervoudige onderhandse aanbesteding plaats te vinden. Evenwel volgde het college een beargumenteerd voorstel van de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject) om hiervoor geen andere organisaties te benaderen, met welk voorstel de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering had ingestemd.

De bijdrage voor de uitvoering van het haalbaarheidsonderzoek kan aangemerkt worden als subsidie. Het betrof hier een bijdrage uit het (extra) vitaliteitsbudget dat was bedoeld voor initiatieven die bijdroegen aan de gezondheid en vitaliteit in de gemeente. Het bedrag bleef onder de subsidiegrens van 200.000 euro, als bepaald in de de-minimisverordening.

²⁰ In de Verordening (EU) nr. 2023/2831 is dit bedrag per 1 januari 2024 verhoogd naar 300.000 euro.

De-minimissteun is een vorm van overheidssteun aan bedrijven die zo klein is dat deze volgens de Europese Unie geen merkbare verstoring veroorzaakt van de concurrentie op de interne markt, waardoor het niet als 'staatsteun' wordt gezien en niet aangemeld hoeft te worden bij de Europese Commissie.

Op grond van het vorenstaande constateert de afdeling Onderzoek dat de gemeente bij het afsluiten van de overeenkomst voor het haalbaarheidsonderzoek de geldende (relevante) regelgeving voor aanbesteding en subsidieverstrekking in acht nam. De afdeling Onderzoek merkt daarbij op dat het Inkoop- een aanbestedingsbeleid de mogelijkheid biedt, binnen de geldende wet- en regelgeving, om op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college, af te wijken van het beleid. Gebleken is dat de gemeente gemotiveerd afweek van de voorgeschreven meervoudige onderhandse aanbesteding. De afdeling Onderzoek treedt daarbij niet in de inhoudelijke weging en argumentatie van het college om van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid af te wijken en te besluiten om geen andere aanbieders voor deze opdracht te laten inschrijven. Wel acht de afdeling Onderzoek opmerkelijk dat de gemeente de opdracht tot het haalbaarheidsonderzoek gaf aan de stichting waarvan de voorzitter de interventiemethode zelf ontwikkelde en de stichting deze interventiemethode mogelijk later zou gaan inzetten bij de gemeente, waarmee substantiële financiële belangen gemoeid waren. Dat roept op zichzelf twijfel op aan de onafhankelijkheid van het haalbaarheidsonderzoek. De afdeling Onderzoek constateert dat zorgen of alertheid hieromtrent geen rol lijken te hebben gespeeld in de overwegingen van de gemeente.

Addendum op overeenkomst haalbaarheidsonderzoek

Op 29 maart 2022 sloot de gemeente met de stichting een addendum op de overeenkomst voor het haalbaarheidsonderzoek. In dat addendum wijzigde de gemeente de overeenkomst van 8 december 2021, in die zin dat de gemeente het toegekende bedrag van 135.000 euro bijstelde naar een bedrag van 120.000 euro. De voorzitter van de stichting ondertekende dit addendum, zodat sprake was van schriftelijke instemming van de contractant met deze wijziging. Daarmee is voldaan aan artikel 9 van de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente voor leveringen en diensten.

Op grond van het vorenstaande constateert de afdeling Onderzoek dat de gemeente bij het afsluiten van het addendum op de overeenkomst van 8 december 2021 de geldende (relevante) regelgeving in acht nam.

Overeenkomst opstartkosten

Op 28 juli 2022 sloot de gemeente met de stichting een overeenkomst tot betaling van 'opstartkosten' aan de stichting tot een maximumbedrag van 80.000 euro. Zij kwamen daarbij ook overeen dat de stichting, onder voorwaarden, per deelnemer aan de interventiemethode, 250 euro aan de gemeente zou afdragen. Op basis van de bij collegenota aan hem voorgelegde stukken nam het college op 26 juli 2022 een besluit om maximaal 80.000 euro aan te stichting te betalen.

De gemeente merkte de toekenning van de opstartkosten aan als subsidie. De toekenning van het bedrag van 80.000 euro moest volgens de gemeente gezien worden als een aanvulling op het reeds verstrekte bedrag van 120.000 euro voor het haalbaarheidsonderzoek. Bij deze toekenning waren eveneens het Inkoop- en aanbestedingsbeleid en het Inkoop- en aanbestedingsprotocol van de gemeente van toepassing. Het totale subsidiebedrag bleef binnen de subsidiegrens van 200.000 euro, als bepaald in de de-minimisverordening. Het cluster rechtsbelangen, vallend onder de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering, bracht op 7 juni 2022 een advies uit en deed een aantal aanbevelingen met betrekking tot het aangaan van de overeenkomst voor de opstartkosten.

Op grond van het vorenstaande constateert de afdeling Onderzoek dat de gemeente bij het afsluiten van de overeenkomst voor de opstartkosten voor de uitvoeringsovereenkomst de geldende (relevante) regelgeving in acht nam. Daarbij

merkt de afdeling Onderzoek op dat op basis van de beschikbare informatie niet duidelijk is in hoeverre de gemeente voorafgaand aan het afsluiten van de overeenkomst alle aanbevelingen in het advies van cluster rechtsbelangen in acht nam.

Voorts merkt de afdeling Onderzoek op dat is gebleken dat de stichting nooit een bedrag van 250 euro per deelnemer aan de gemeente heeft afgedragen, zoals bepaald in de overeenkomst van 28 juli 2022. Daarnaast is niet duidelijk geworden of de gemeente de financiering van 80.000 euro uiteindelijk heeft 'teruggestort' in het vitaliteitsbudget, zoals dat volgens de ambtelijke stukken wel diende te gebeuren.

Uitvoeringsovereenkomst en addendum op uitvoeringsovereenkomst

Uitvoeringsovereenkomst

Op 24 mei 2022 plaatste de wethouder Sociale Zaken 1 op een offerte van 3 mei 2022 van de stichting zijn handtekening. Het betrof een uitgebreide offerte voor de implementatie van de interventiemethode binnen de gemeente. De offerte ging uit van twee doelgroepen, te weten de arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente en de bijstandsgerechtigden binnen de gemeente. In de bijlagen van deze offerte maakte de stichting de (financiële) investering per deelnemer inzichtelijk. De offerte bevatte geen inschatting van het aantal deelnemers dat het volledige programma zou doorlopen. Voorts plaatste de wethouder Sociale Zaken 1 op 24 mei 2022 zijn handtekening op een e-mail van 10 mei 2022 van de voorzitter van de stichting. Deze e-mail bevatte een aantal aanvullende afspraken op de op 3 mei 2022 uitgebrachte offerte.

De gemeente duidt de offerte van 3 mei 2022 en de e-mail van 10 mei 2022 aan als 'de overeenkomst' die ten grondslag lag aan de uitvoering van het re-integratieproject.

De gemeente beschikte ten aanzien van de onderliggende besluitvorming met betrekking tot de uitvoeringsovereenkomst niet over onderliggende stukken en zij kon deze desgevraagd aan de afdeling Onderzoek niet overleggen. Dit beperkte de afdeling Onderzoek in haar beoordeling of, en zo ja op welke wijze, de gemeente de wet- en regelgeving bij haar besluitvorming toepaste. Hierna zal de afdeling Onderzoek beschrijven welke wet- en regelgeving de gemeente bij haar besluitvorming had dienen te betrekken, ervan uitgaande dat deze overeenkomst ten grondslag lag aan de uitvoering van het gehele re-integratieproject.

Zo schrijft het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente verschillende aanbestedingsprocedures voor. Voor opdrachten voor sociale diensten met een waarde onder de Europese drempel van 750.000 euro diende de gemeente in overleg met de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering de meest aangewezen vorm van aanbesteding dan wel gunning te bepalen. Bij opdrachten voor sociale diensten met een waarde boven de Europese drempel van 750.000 euro gold de Aanbestedingswet paragraaf 2.2.1.8 en de Europese Richtlijn 2014/24. Daarnaast volgt uit het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente dat de gemeente voorafgaand aan de inkoop een deugdelijke en objectieve raming diende uit te voeren.

De stichting stelde in haar offerte van 3 mei 2022 voor om te onderzoeken of de interventiemethode kon worden ingezet voor een deel van de 40 langdurig arbeidsongeschikten van de gemeente. Daarnaast stelde de stichting voor om daarvoor 150 bijstandsgerechtigden in de gemeente te benaderen. Voorts gaf de stichting in de offerte van 3 mei 2022 verschillende mogelijkheden van programmasamenstelling binnen de interventiemethode, waaraan ook verschillende investeringsbedragen waren gekoppeld. Het voorstel bevatte echter geen inschatting van het aantal deelnemers dat daadwerkelijk het volledige programma zou doorlopen. Daardoor was het, naar het oordeel van de afdeling Onderzoek, niet mogelijk een deugdelijke en objectieve raming

uit te voeren in de zin van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Bovendien, als de gemeente deze raming wel zou hebben uitgevoerd, had zij er, gelet op de kostprijs voor het doorlopen van het volledige programma, in ieder geval rekening mee moeten houden dat de totale kosten aanzienlijk boven het Europese drempelbedrag van 750.000 euro konden uitkomen. Uitgaande van de verwachting die de voorzitter van de stichting in de e-mail van 29 juni 2022 aan wethouder Sociale Zaken 2 uitsprak, zouden 135 bijstandsgerechtigden de interventiemethode doorlopen. Als wordt uitgegaan van het minst intensieve programma ten aanzien deze doelgroep leidde dit tot een totale investering van 2.180.250 euro (135 x 16.150 euro per deelnemende bijstandsgerechtigde). Daar zou de investering ten aanzien van de arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente dan nog bij opgeteld moeten worden.

De afdeling Onderzoek nam ook kennis van de memo van 6 december 2024 van de accountant, die de offerte van 3 mei 2022 aanmerkte als 'intentieovereenkomst, waarin elementen van een raamovereenkomst waren verwerkt'. De accountant stelde voorts dat de gemeente op basis van deze (intentie)overeenkomst geen contract was aangegaan waaraan een concrete waarde kon worden gehangen omdat alleen gesproken is over mogelijke programma's en mogelijke trajecten. Hierbij gaat de accountant voorbij aan het feit dat de gemeente zelf de offerte van 3 mei 2022 en de e-mail van 10 mei 2022 als uitvoeringsovereenkomst aanmerkte, waarop zij haar betalingen aan de stichting baseerde. Ook in de vaststellingsovereenkomst van november 2023 wordt 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 genoemd, als de overeenkomst die per 15 september 2023 is geëindigd. Bovendien gaat de accountant eraan voorbij dat juist het feit dat geen waarde kon worden gehangen aan het contract, het risico opleverde dat de uiteindelijke waarde van de overeenkomst het Europese drempelbedrag van 750.000 euro zou overschrijden.

Op grond van het bovenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat niet is gebleken dat de gemeente bij het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst ('de overeenkomst') van 24 mei 2022 haar eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid in acht nam. Daardoor kan de afdeling Onderzoek bovendien niet uitsluiten dat de opdracht aan de stichting Europees aanbesteed had moeten worden.

Addendum op uitvoeringsovereenkomst

Na ondertekening van 'de overeenkomst' op 24 mei 2022 voerden partijen diverse gesprekken die de gemeente aanleiding gaven tot een aanpassing dan wel nadere specificering van 'de overeenkomst' (van 24 mei 2022). Hiertoe stelde de gemeente in september 2022 een addendum op 'de overeenkomst' op.

In het addendum vermeldde de gemeente dat de overeenkomst voor de duur van een jaar zou worden aangegaan en zou starten op 15 september 2022. Op basis van de bij collegenota aan hem voorgelegde stukken nam het college op 20 september 2022 een besluit. Daarbij gaf het college aan dat de raad via een RIB hierover geïnformeerd diende te worden.

Uit de beschikbare informatie kan worden opgemaakt dat de gemeente bij het opstellen van het addendum op 'de overeenkomst' het Inkoop- en aanbestedingsbeleid en het Inkoop- en aanbestedingsprotocol van de gemeente betrok. Zo gaf de gemeentesecretaris (vanuit zijn rol van directeur vitaliteitsproject) in de nota van toelichting aan dat de afname van de interventiemethode viel onder de afname van sociaal maatschappelijke dienstverlening (als genoemd in paragraaf 5.5 van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid en artikel 7 van het Inkoop en aanbestedingsprotocol van de gemeente). Voorts vielen volgens de gemeentesecretaris de kosten voor afname van de interventiemethode onder de Europese drempel (het zou gaan om een bedrag van

739.300 euro), zodat Europese aanbesteding niet aan de orde was. Uit de nota van toelichting volgde voorts een financiële raming van de voorgestelde afname, zoals voorgeschreven in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Er zou sprake zijn van een pilotfase van een jaar waarbij werd uitgegaan van een totaal aantal van 24 à 25 deelnemers. De kosten voor de deelnemende arbeidsongeschikte medewerkers zouden worden betaald uit het budget human resource management. Voor de deelnemende bijstandsgerechtigden zouden de kosten worden betaald uit het participatiebudget. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat, of op welke wijze, de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering hier de meest aangewezen vorm van aanbesteding dan wel gunning bepaalde, wat het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente wel voorschreef.

Met betrekking tot de zienswijze van de accountant in de memo van 6 december 2024, die ingaat op het collegebesluit van september 2022 met betrekking tot het addendum op de 'overeenkomst', merkt de afdeling Onderzoek het volgende op. Anders dan de accountant in zijn memo stelde, bestond er een reëel risico dat de uiteindelijke waarde van de overeenkomst het Europese drempelbedrag van 750.000 euro zou overschrijden. De accountant stelde in deze memo dat sprake was van niet één, maar twee opdrachten, namelijk één voor de arbeidsongeschikte medewerkers van de gemeente en één ten aanzien van de bijstandsgerechtigden in de gemeente. De kostenraming als opgenomen in de nota van toelichting bij het collegebesluit van 20 september 2022 zou volgens de accountant enkel betrekking hebben op de afname van de interventiemethode voor de bijstandsgerechtigden van de gemeente. De afdeling Onderzoek wijst erop dat deze beide doelgroepen weliswaar een verschillend traject liepen, maar dat deze trajecten wel voortkwamen uit dezelfde opdracht. Dat blijkt volgens de afdeling Onderzoek ook uit het collegebesluit van 20 september 2022. Uit de nota van toelichting bij het collegebesluit van 20 september 2022 kan – anders dan de accountant stelde – worden opgemaakt dat de kostenraming betrekking had op beide doelgroepen. Ook in het opgestelde addendum waren beide doelgroepen benoemd. Het feit dat de gemeente het re-integratieproject voor de beide doelgroepen uit verschillende gemeentelijke budgetten betaalde, maakt niet dat achteraf een splitsing van de opdracht kan worden aangenomen. De afdeling Onderzoek volgt de redenering van de accountant dan ook niet dat de overschrijding van de inkoopwaarde van de opdracht, zoals bepaald bij het opstellen van het addendum, binnen de wettelijke bepalingen blijft zoals deze zijn opgenomen in artikel 2.163d, eerste lid, onder d, van de Aanbestedingswet.

Uit de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente voor leveringen en diensten volgt dat de gemeente bevoegd is om de overeenkomst schriftelijk te wijzigen en/of aan te vullen, na overleg met en schriftelijke instemming van de contractant over de gevolgen van de wijziging of aanvulling. Gebleken is dat de voorzitter van de stichting het addendum op de overeenkomst niet heeft ondertekend, zodat het addendum geen formele waarde heeft.

Op grond van het vorenstaande constateert de afdeling Onderzoek dat het addendum op de 'overeenkomst' niet tot stand is gekomen. Daarbij merkt de afdeling Onderzoek op dat het erop lijkt dat de gemeente met het addendum de relevante regelgeving die bij het afsluiten van 'de overeenkomst' gevolgd had moeten worden, alsnog wilde toepassen en zo 'de overeenkomst' wilde 'repareren'. Nu het addendum op de 'overeenkomst' niet tot stand is gekomen, kan van reparatie geen sprake zijn. Niet kan gesteld worden dat het college met het besluit van 20 september 2022 (met terugwerkende kracht) alsnog akkoord gaf op 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. De voorwaarden waaronder het college akkoord ging met de afname van de interventiemethode (als opgenomen in het addendum) kwamen immers niet overeen

met de voorwaarden als overeengekomen in 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. Voorts merkt de afdeling Onderzoek op dat haar opvalt dat de gemeente met het aantal beoogde deelnemers (optellend tot een bedrag van 739.300 euro) maar net onder het Europese drempelbedrag van 750.000 euro bleef. Dit had bij het college tot een grotere alertheid moeten leiden.

Vaststellingsovereenkomst

Voor de afwikkeling van het re-integratieproject sloten de gemeente en de stichting een vaststellingsovereenkomst. Zij kwamen onder meer overeen dat 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 was beëindigd per 15 september 2023. Voorts kwamen zij overeen dat de gemeente nog een bedrag van 20.000 euro zou betalen voor de laatste groep deelnemers aan een informatiebijeenkomst over de interventiemethode in oktober 2023. Daarnaast verleenden partijen elkaar over en weer finale kwijting en verklaarden zij dat zij – behoudens de afspraken in de vaststellingsovereenkomst – niets meer van elkaar te vorderen hadden uit hoofde van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022.

Uit de regeling "Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente voor leveringen en diensten" volgt dat de gemeente gerechtigd is de overeenkomst op te zeggen met inachtneming van een redelijke opzegtermijn als in de overeenkomst zelf geen opzegtermijn is opgenomen. In de offerte van 3 mei 2022 is geen termijn opgenomen waarop de overeenkomst zou eindigen. Wel blijkt uit de offerte dat de stichting haar werkzaamheden in een periode van één jaar (tot 1 juli 2023) zou uitvoeren en stelt zij daarvoor een financiële raming op. Daarnaast spreekt de voorzitter van de stichting in de e-mail van 10 mei 2022 over 'een contractjaar'. Dit duidt erop dat, hoewel de stichting uitging van een duurzaam partnership met de gemeente, in eerste instantie werd uitgegaan van een contractduur van een jaar. Dit was echter niet uitdrukkelijk in 'de overeenkomst' vermeld.

De directeur Sociale Zaken en de voorzitter van de stichting ondertekenden, respectievelijk op 17 november 2023 en op 22 november 2023, deze vaststellingsovereenkomst, zodat sprake is van schriftelijke instemming met de beëindiging van de 'overeenkomst'.

Op grond van het bovenstaande constateert de afdeling Onderzoek dat de gemeente ten aanzien van het beëindigen van 'de overeenkomst' de geldende (relevante) regelgeving in acht nam.

Resumerend

De afdeling Onderzoek stelt vast dat niet is gebleken dat de gemeente bij het afsluiten van de **uitvoeringsovereenkomst** ('de overeenkomst') van 24 mei 2022 de geldende (relevante) regelgeving in acht nam en haar eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid betrok. Daarbij merkt de afdeling Onderzoek op dat niet valt uit te sluiten dat de opdracht voor de implementatie van de interventiemethode binnen de gemeente Europees aanbesteed had moeten worden. Hierbij wijst de afdeling Onderzoek op de aanzienlijke investeringskosten die de stichting beraamde en die ver uitstegen boven het Europese drempelbedrag van 750.000 euro.

De afdeling Onderzoek stelt voorts vast dat het **addendum op de uitvoeringsovereenkomst** waar het college op 20 september 2022 mee akkoord ging en waarmee – naar het lijkt – de gemeente 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 wilde 'repareren', niet tot stand is gekomen.

De afdeling Onderzoek merkt daarbij op dat opvalt dat de gemeente met het aantal beoogde deelnemers aan de interventiemethode, maar net onder het Europese drempelbedrag van 750.000 euro bleef. Dit had bij het college bij haar besluitvorming tot een grotere alertheid moeten leiden.

De afdeling Onderzoek stelt vast dat de gemeente bij het afsluiten van de **overeenkomst haalbaarheidsonderzoek**, het **addendum** daarop, de **overeenkomst opstartkosten** en de **vaststellingsovereenkomst** wel de geldende (relevante) regelgeving in acht nam. Evenwel plaatst de afdeling Onderzoek hierbij enige kanttekeningen. Zo acht de afdeling Onderzoek het opmerkelijk dat de gemeente de opdracht tot het haalbaarheidsonderzoek gaf aan de stichting waarvan de voorzitter de interventiemethode zelf ontwikkelde en later zou inzetten, waarmee substantiële financiële belangen gemoeid waren. Dit roept twijfel op over de onafhankelijkheid van het onderzoek. Ten aanzien van de overeenkomst opstartkosten merkt de afdeling Onderzoek op dat niet duidelijk is dat alle aanbevelingen/voorwaarden, voorafgaand aan het afsluiten van de overeenkomst en nadien – zoals bijvoorbeeld de 'terugstorting' van de financiering van 80.000 euro in het vitaliteitsbudget – zijn opgevolgd.

3.1.2

DEELVRAAG 2: INFORMATIEVOORZIENING EN BESLUITVORMING

In deze subparagraaf beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of de gemeente bij het aangaan (de inhuur), de uitvoering en de beëindiging van het re-integratieproject (ambtelijk en bestuurlijk) voldeed aan de wet- en regelgeving ten aanzien van informatievoorziening en besluitvorming.

Normenkader

Artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet

Uit artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet volgt dat het college in ieder geval bevoegd is om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten.

Artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet

Artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat het college een of meer leden van het college kan machtigen tot uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden.

Artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet

Artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat het college en elk van zijn leden afzonderlijk de raad vooraf inlicht over de uitoefening van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 171 van de Gemeentewet

Artikel 171 van de Gemeentewet beschrijft de vertegenwoordiging van de gemeente in en buiten rechte.

Mandaat-, volmacht en machtigingsregeling van het college en de 'Lijst College 2022'

Ten aanzien van het nemen van besluiten en het aangaan en ondertekenen van overeenkomsten kent de gemeente een Mandaat-, volmacht en machtigingsregeling van het college. In de bijlage bij deze regeling, de 'Lijst College 2022', is vastgelegd welke bevoegdheden van het college in 2022 aan welke ambtelijk functionarissen waren opgedragen. Hieruit volgt onder meer dat de directeurs van de verschillende domeinen binnen de gemeente, en de hoofden van de daaronder vallende afdelingen, bevoegd waren om te besluiten tot het 'aanschaffen van diensten' (die hun domein dan wel afdeling betroffen). Die bevoegdheid gold alleen voor zover deze aanschaf paste binnen de goedgekeurde begroting en voor zover deze het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente niet doorkruiste.

Artikel 8 van de Financiële verordening 2021 van de gemeente

Volgens artikel 8 van de Financiële verordening 2021 van de gemeente (Informatieplicht) dient het college de raad in elk geval vooraf te informeren over het aankopen van diensten of het toekennen van subsidies groter dan 250.000 euro, voor zover het niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen betreft. Deze verplichting geldt niet indien de verplichting wordt afgedekt uit een eerder voor dat doel en financiële omvang gevormde bestemmingsreserve of voorziening en waarvoor de raad reeds toestemming heeft gegeven.

Beoordeling

Overeenkomst haalbaarheidsonderzoek en addendum overeenkomst haalbaarheidsonderzoek

Overeenkomst haalbaarheidsonderzoek

Gebleken is dat het afsluiten van de overeenkomst voor een haalbaarheidsonderzoek ambtelijk is voorbereid. Hiertoe werd aan het college een collegenota voorgelegd. Hierbij waren de conceptovereenkomst, het businessplanvoorstel (van 26 september 2021) van de stichting en een inkoopadvies van de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering (van het vakgebied Bestuur) als bijlagen gevoegd. De collegenota was eveneens voorzien van een nota van toelichting van de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject). De collegenota werd op 17 november 2021 besproken met de portefeuillehouder, wethouder Sociale Zaken 1. Op 23 november 2021 stemde het college in met het voorstel om de stichting een haalbaarheidsonderzoek te laten uitvoeren. Op 8 december 2021 ondertekende de burgemeester, als rechtsgeldig vertegenwoordiger van de gemeente conform artikel 171 van de Gemeentewet, de overeenkomst. De burgemeester gaf daarmee uitvoering aan het besluit van 23 november 2021 van het college.

Het college was niet verplicht om de raad ten aanzien van deze subsidieverstrekking voorafgaand te informeren, aangezien de verleende subsidie onder het bedrag van 250.000 euro bleef als genoemd in de Financiële verordening 2021 van de gemeente. Op grond van afspraken die waren gemaakt ten behoeve van financiering uit het extra vitaliteitsbudget was er voor een deel van het te besteden bedrag wel een raadsbesluit nodig. De raad nam op 23 februari 2022, conform een positief advies van de adviescommissie vitaliteitsproject, een besluit. Totdat de raad hierover had beslist, financierde de gemeente een deel van het bedrag voor uit het budget 're-integratie overig'.

Gelet op het vorenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming over het haalbaarheidsonderzoek de geldende relevante regelgeving in acht nam. De afdeling Onderzoek stelt vast dat de informatievoorziening aan het college en de raad conform gemaakte afspraken plaatsvond. Ook stelt zij vast dat de overeenkomst rechtsgeldig tot stand is gekomen.

Addendum op overeenkomst haalbaarheidsonderzoek

Op 29 maart 2022 tekenden de gemeentesecretaris (vanuit zijn rol van directeur vitaliteitsproject) en de voorzitter van de stichting een addendum op de overeenkomst van 8 december 2021 voor het haalbaarheidsonderzoek. Daarmee paste de gemeente het aan de stichting toegekende bedrag van 135.000 euro aan naar een bedrag van 120.000 euro.

Gebleken is dat de gemeente het haalbaarheidsonderzoek financierde uit het vitaliteitsbudget. Voorts is gebleken dat de gemeentesecretaris de rol van directeur vitaliteitsproject, die hij uit zijn eerdere functie van directeur Bestuur had, nog enige tijd is blijven vervullen. Vanuit die rol ondertekende de gemeentesecretaris het addendum namens de gemeente, zoals ook blijkt uit het addendum. Nu het bovendien ging om een voor de gemeente positieve afwijking van de overeenkomst van 8 december 2021, kan worden aangenomen dat de gemeentesecretaris vanuit zijn rol van directeur vitaliteitsproject daartoe gemachtigd was.

Op grond van het vorenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat kan worden aangenomen dat de gemeente ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming over het addendum haalbaarheidsonderzoek de geldende relevante regelgeving in acht nam en dat het addendum van 29 maart 2022 op de overeenkomst van 8 december 2021 rechtsgeldig tot stand is gekomen.

Overeenkomst opstartkosten

Gebleken is dat het afsluiten van de overeenkomst tot betaling van de 'opstartkosten' aan de stichting ambtelijk is voorbereid. Hiertoe werd aan het college een collegenota voorgelegd. Hierbij waren de eindrapportage van juni 2022 van het haalbaarheidsonderzoek, een advies van cluster rechtsbelangen en het aanbod afdracht (van 250 euro per deelnemer aan de interventiemethode) van de stichting als bijlagen gevoegd. De collegenota was eveneens voorzien van een nota van toelichting van de gemeentesecretaris (vanuit zijn rol als directeur vitaliteitsproject). De collegenota werd op 18 juli 2022 besproken met de coördinerend portefeuillehouder vitaliteitsproject, wethouder Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn van de gemeente. Op 26 juli 2022 stemde het college in met het voorstel om aan de stichting 'opstartkosten' tot een maximumbedrag van 80.000 euro toe te kennen. Op 28 juli 2022 ondertekende de burgemeester, als rechtsgeldig vertegenwoordiger van de gemeente conform artikel 171 van de Gemeentewet, de overeenkomst. De burgemeester gaf daarmee uitvoering aan het besluit van 26 juli 2022 van het college.

De overeenkomst tot toekenning van maximaal 80.000 euro viel, met het eerdere toegekende bedrag aan de stichting ten behoeve van het haalbaarheidsonderzoek, binnen de grenzen voor subsidieverlening met een voorafgaande informatieplicht aan de raad, zoals vastgesteld in de Financiële verordening 2021 van de gemeente. Wel merkt de afdeling Onderzoek op dat bij de ambtelijke voorbereiding niet is aangegeven dat de gemeente op 24 mei 2022 (en voorafgaand aan de eindrapportage van juni 2022 van het haalbaarheidsonderzoek) al een uitvoeringsovereenkomst met de stichting had afgesloten. Deze informatie komt pas naar voren in september 2022 bij het voorleggen van het addendum aan het college.

Op grond van het vorenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming de geldende (relevante) regelgeving in acht nam. Ook stelt zij vast dat de overeenkomst van 28 juli 2022 tot betaling van 'opstartkosten' rechtsgeldig tot stand is gekomen. De afdeling Onderzoek merkt daarbij wel op dat het college voorafgaand aan de besluitvorming niet is geïnformeerd over het feit de gemeente al een overeenkomst tot uitvoering van het re-integratieproject had gesloten (zie het hierna volgende kopje 'Uitvoeringsovereenkomst en Addendum op uitvoeringsovereenkomst').

Uitvoeringsovereenkomst en Addendum op uitvoeringsovereenkomst

Uitvoeringsovereenkomst

De afdeling Onderzoek heeft in de onderzoeksinformatie geen schriftelijke besluitvorming van het college aangetroffen die dateert van vóór de ondertekening van 'de overeenkomst' op 24 mei 2022.

Een (schriftelijke) ambtelijke voorbereiding ontbreekt eveneens in de verstrekte onderzoeksinformatie. In een RIB van 18 september 2024 gaf het college aan dat de wethouder Sociale Zaken 1 het besluit om de uitvoeringsovereenkomst te tekenen voorafgaand had voorgelegd in een opiniërende discussie ter collegevergadering. Het college zou op dat moment te kennen hebben gegeven in te stemmen met het voorstel om de uitvoeringsovereenkomst aan te gaan.

Uit de verklaringen van de directeur Sociale Zaken tegenover de afdeling Onderzoek komt naar voren dat de gemeente aanvankelijk zelf een uitvoeringsovereenkomst wilde opstellen. Dit was de gebruikelijke werkwijze, zoals ook blijkt uit de andere overeenkomsten die de gemeente met de stichting sloot. Dat de gemeente een offerte en een e-mailbericht als een 'overeenkomst' duidt, kan dan ook als ongebruikelijk worden aangemerkt. Daarnaast blijkt uit de onderzoeksinformatie niet dat de gemeente voorafgaand aan het afsluiten van 'de overeenkomst' de inkoop- en aanbestedingsregels naleefde. Dat de gemeente daartoe wel verplicht was, volgt ook uit het advies van 7 juni 2022 van het cluster rechtsbelangen. In dat advies wees cluster rechtsbelangen er uitdrukkelijk op dat de gemeente voor de inkoop van de behandeltrajecten de aanbestedingsregels in acht diende te nemen. Cluster rechtsbelangen ging er op dat moment blijkbaar van uit dat de uitvoeringsovereenkomst nog niet was afgesloten. Nu een schriftelijk besluit van het college ontbreekt, blijkt niet dat wethouder Sociale Zaken 1, gemachtigd was de overeenkomst te tekenen. Dat betekent niet dat geen sprake was van een rechtsgeldige overeenkomst tussen de gemeente en de stichting. De stichting mocht er immers wel van uitgaan dat de wethouder Sociale Zaken 1 bevoegd was om namens het college een verbintenis met haar aan te gaan. Voorts kan niet worden uitgesloten dat het bedrag dat met het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst was gemoeid het Europese drempelbedrag dat hier van toepassing was, zou overschrijden.

Gelet op het vorenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming niet de geldende (relevante) regelgeving in acht nam. De afdeling Onderzoek stelt vast dat de informatievoorziening aan het college tekort schoot. Ook stelt zij vast dat de uitvoeringsovereenkomst ('de overeenkomst') van 24 mei 2022 zonder herleidbare volmacht tot stand kwam.

Addendum op uitvoeringsovereenkomst

Gebleken is dat het afsluiten van een addendum op de uitvoeringsovereenkomst ambtelijk is voorbereid. Hiertoe werd aan het college een collegenota voorgelegd. Hierbij waren het addendum op 'de overeenkomst' (van september 2022) en 'de overeenkomst' (van 24 mei 2022) als bijlagen toegevoegd. De collegenota was eveneens voorzien van een nota van toelichting van de gemeentesecretaris (in zijn rol van directeur vitaliteitsproject). De collegenota werd op 14 september 2022 besproken met de portefeuillehouders, (voormalig) wethouder Personeel en Organisatie en wethouder Sociale Zaken 2. Op 20 september 2022 stemde het college in met de afspraken als opgenomen in het addendum van september 2022. Daarbij voegde het college als voorwaarde toe dat er een RIB verstrekt zou worden. Het college verstrekke op 3 oktober 2022 een RIB aan de raad. De stichting heeft dit door de gemeente opgestelde addendum echter nooit ondertekend.

De gemeente wilde met het afsluiten van het addendum de uitvoeringsovereenkomst van 24 mei 2022 aanpassen, dan wel nader specificeren. Zo werd in het addendum aangegeven dat de overeenkomst een periode van een jaar betrof. De overeenkomst startte op 15 september 2022 en zou eindigen op 14 september 2023. Ook noemde de gemeente in het addendum een bedrag dat de stichting in rekening kon brengen voor de doelgroepanalyse ten aanzien van bijstandsgerechtigden in de gemeente. Daarnaast noemde de gemeente het aantal van 150 deelnemers die gedurende de looptijd van de overeenkomst een pre-analyse zouden doorlopen. Het totale aantal van 24 à 25 deelnemers gedurende het jaar benoemde de gemeente niet in dit addendum. Dat de gemeente van dit aantal uitging, komt slechts naar voren in de nota van toelichting bij de collegenota en de RIB van 3 oktober 2022. Door uit te gaan van een totaal aantal van 24 à 25 deelnemers bleef de kostenraming voor het re-integratieproject onder het hier geldende drempelbedrag van Europese aanbesteding. Op welke wijze de gemeente invulling gaf aan haar eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid blijkt niet uit de nota van toelichting.

Gelet op het vorenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de informatie aan het college en nadien aan de raad een voor de gemeente wenselijke invulling betrof voor de verdere uitwerking van de uitvoeringsovereenkomst. Een duidelijke toelichting op welke wijze opvolging was gegeven aan het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente, ontbrak in deze informatie. Daarnaast stelt de afdeling Onderzoek vast dat de afspraken als neergelegd in het addendum niet rechtens afdwingbaar waren, nu partijen dit addendum niet hebben ondertekend. In dit verband merkt de afdeling Onderzoek op dat het college de raad niet uit eigen beweging informeerde over het feit dat het addendum nooit rechtskracht had gekregen doordat de ondertekening daarvan uitbleef. Doordat de afspraken als opgenomen in het addendum niet rechtens afdwingbaar waren en het aantal deelnemers aan het volledige re-integratieproject slechts stelde op een inschatting van de gemeente, had de gemeente de kosten niet in de hand. De gemeente bleef gebonden aan 'de overeenkomst' van 24 mei 2022, waarmee zij min of meer een 'blanco cheque' had uitgeschreven aan de stichting. Dit blijkt ook uit het feit dat met het re-integratieproject uiteindelijk een bedrag van 1,5 miljoen euro was gemoeid, in plaats van de vooraf geraamde 739.300 euro. In dat licht is de opmerking in de RIB van 3 oktober 2023 dat er "*heldere afspraken*" waren gemaakt met de stichting niet passend naar het oordeel van de afdeling Onderzoek. Bovendien kwam het college

haar toezegging niet na om de raad op de hoogte te houden van de evaluatiemomenten. Evenmin informeerde het college de raad op het moment dat duidelijk werd dat de kosten van het project hoger waren dan voorzien. In plaats van het “terugverdienen” van de kosten van de investering in het re-integratietraject werd de kostenraming fors overschreden. Ook bleek gedurende het traject al dat aan de deelnemers aan de interventiemethode onvoldoende perspectief kon worden geboden op werk of participatie, zodat reeds hierom “terugverdienen” niet haalbaar was.

Vaststellingsovereenkomst

Gebleken is dat het afsluiten van de vaststellingsovereenkomst ambtelijk is voorbereid. Hiertoe werd aan het college een collegenota voorgelegd. Daarbij was de conceptvaststellingsovereenkomst als bijlage toegevoegd. De collegenota is op 8 november 2023 besproken met de portefeuillehouder, wethouder Sociale Zaken 2, en op 6 november 2023 met de portefeuillehouder, wethouder Personeel en Organisatie. Op 14 november 2023 stemde het college in met het voorstel tot afronding van de overeenkomst met de stichting inzake het re-integratieproject/inzet interventiemethode en met de vaststellingsovereenkomst ten behoeve van de afronding. Voorts verleende het college volmacht aan de directeur Sociale Zaken om de vaststellingsovereenkomst namens de gemeente te ondertekenen.

Gelet op het vorenstaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming rondom de vaststellingsovereenkomst de geldende (relevante) regelgeving in acht nam. Ook stelt zij vast dat vaststellingsovereenkomst rechtsgeldig tot stand is gekomen.

Resumerend

De afdeling Onderzoek stelt vast dat de gemeente ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming met betrekking tot de **uitvoeringsovereenkomst** niet de geldende (relevante) regelgeving in acht nam. De afdeling Onderzoek stelt vast dat de informatievoorziening aan het college tekort schoot. Ook stelt zij vast dat de uitvoeringsovereenkomst zonder herleidbare volmacht tot stand kwam.

De afdeling Onderzoek stelt vast dat de informatie aan het college en nadien aan de raad bij het voorleggen van het **addendum op de uitvoeringsovereenkomst** een wenselijke invulling betrof voor de verdere uitwerking van de uitvoeringsovereenkomst. Een duidelijke toelichting op welke wijze opvolging was gegeven aan het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente, ontbrak in deze informatie. Daarnaast stelt de afdeling Onderzoek vast dat de afspraken als neergelegd in het addendum niet rechtens afdwingbaar waren, nu partijen dit addendum niet hebben ondertekend. In dit verband merkt de afdeling Onderzoek op dat het college de raad niet uit eigen beweging informeerde over het feit dat het addendum nooit rechtskracht had gekregen doordat de ondertekening daarvan uitbleef. Doordat de afspraken als opgenomen in het addendum niet rechtens afdwingbaar waren en het aantal deelnemers aan het volledige re-integratieproject slechts stelde op een inschatting van de gemeente, had de gemeente de kosten niet in de hand.

De afdeling Onderzoek stelt vast dat de gemeente voor de **overeenkomst haalbaarheidsonderzoek**, het **addendum** daarop, de **overeenkomst opstartkosten** en de **vaststellingsovereenkomst** ten aanzien van de informatievoorziening en besluitvorming wel de geldende (relevante) regelgeving in acht nam dan wel dat dit aannemelijk is. Daarbij plaatst de afdeling Onderzoek wel een kanttekening bij de informatievoorziening aan het college voorafgaand aan de besluitvorming over de overeenkomst opstartkosten. Uit de beschikbare onderzoeksinformatie blijkt dat het college voorafgaand aan de besluitvorming niet is geïnformeerd over het feit de gemeente al een overeenkomst tot uitvoering van het re-integratieproject had gesloten.

3.1.3

DEELVRAAG 3: MOGELIJKE BELANGENVERSTRENGELING

In deze subparagraaf beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of ten aanzien van het re-integratieproject sprake was van belangenverstrengeling (gedurende het project en/of daarna).

Normenkader

De gemeente stelt een “*actief integriteitsbeleid*” te voeren. De interne gedragscodes van de gemeente (voor de burgemeester, wethouders en ambtenaren) zijn daar een belangrijk onderdeel van. Hierin heeft de gemeente afspraken opgenomen voor een open, transparante en integere organisatiecultuur. Voor (oud-)wethouders van de gemeente bevat, naast de toepasselijke gedragscode, ook de Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen 2021 (de Handreiking) aanknopingspunten als het gaat om integriteit.

Artikel 41c, tweede lid, van de Gemeentewet

Artikel 41c, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de raad voor de wethouders een gedragscode vaststelt.

Artikelen 1.1 tot en met 1.9 van de Gedragscode

Uit artikelen 1.1 tot en met 1.9 van de Gedragscode voor de wethouders van de gemeente van 30 september 2015 (hierna: de Gedragscode) volgde dat het college de verantwoordelijkheid heeft ervoor te waken dat persoonlijke belangen van wethouders de besluitvorming niet beïnvloeden. Deze waakzaamheid geldt ook als het gaat om de schijn van belangenverstrengeling. Met persoonlijk belang wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die wethouders uit hoofde van hun taak behoren te vervullen. Het gaat niet alleen om persoonlijk gewin of persoonlijk voordeel of persoonlijke financiële inkomsten. Het kan ook gaan om belangen van individuen of organisaties waarbij een wethouder een substantiële betrokkenheid heeft.

Artikel 1.10 van de Gedragscode

Artikel 1.10 van de Gedragscode bepaalde dat oud-wethouders gedurende een jaar na het eind van de zittingstermijn uitgesloten worden van het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden bij de gemeente, met uitzondering van het raadslidmaatschap (de zogenaamde 'draaideurconstructie').

Aangepaste Gedragscode voor de wethouders van de gemeente van 2025

In de aangepaste Gedragscode voor de wethouders van de gemeente van 2025 (hierna: de aangepaste Gedragscode) geeft de gemeente aan dat wanneer iemand na zijn tijd als bestuurder "een goedbetaalde baan" aanneemt bij een bedrijf (waarmee de gemeente samenwerkt of waarbij de gemeente betrokken is), hij er rekening mee moet houden hoe dit op inwoners van de gemeente overkomt. Een (voormalig) bestuurder moet volgens de gemeente (de schijn van) belangenverstrengeling vermijden en dit actief en uit zichzelf tegengaan.

Hoofdstuk 3.11 van de Handreiking

Hoofdstuk 3.11 van de Handreiking bevat een uitleg van de betekenis van 'draaideurconstructie'. De 'draaideurconstructie' betekent dat oud-bestuurders als externe of in dienst van een externe partij direct na hun aftreden betaalde activiteiten verrichten voor dezelfde overheid waar zij bestuurder zijn geweest. In de modelgedragscode is een aantal regels hierover opgenomen, om (de indruk van) mogelijke vriendjespolitiek te voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen te vermijden. Deze risico's ontstaan als een bestuurder en een bedrijf die in een functionele relatie tot elkaar staan in de verleiding komen om afspraken te maken over toekomstige betaalde activiteiten van de bestuurder. In de regel wordt hiervoor een termijn van één tot twee jaar afgesproken.

Beoordeling

Op 9 november 2022 stuurde het college een brief aan de (op dat moment voormalig) wethouder Sociale Zaken 1, waarin het college hem wees op de Gedragscode. Het college vermeldde in deze brief dat het had vernomen dat er voor de wethouder Sociale Zaken 1 "wellicht mogelijkheden zouden kunnen ontstaan voor een dienstverband bij [de stichting]". Aangezien de gemeente een "nauwe contractuele relatie" had met de stichting, ontraadde het college hem om dit dienstverband aan te gaan. Het college gaf in de brief aan dat het college het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling voor zittende collegeleden onwenselijk achtte. Ook wees het college erop dat de Gedragscode bepalingen voor oud-bestuurders bevatte.

In een brief van 26 november 2022 reageerde de wethouder Sociale Zaken 1 op de brief van 9 november 2022. De wethouder Sociale Zaken 1 achtte de verwijzing van het college naar de Gedragscode niet van toepassing op een mogelijk betaald dienstverband bij de stichting en gaf daarvoor drie argumenten. Hij gaf aan dat 1) het ging om een dienstverband bij de stichting en dat hij werkzaamheden voor deze stichting uitvoerde, 2) hij geen werkzaamheden bij de gemeente tegen beloning verrichtte en

3) de gemeente diensten afnam van de stichting en er dus sprake was van een leverancier-klantrelatie. Ook meende de wethouder Sociale Zaken 1 dat de Handreiking, waarin onder meer de betekenis van een 'draaideurconstructie' was gedefinieerd niet op zijn situatie van toepassing was.

De afdeling Onderzoek ziet geen aanwijzingen dat er een risico was op (de schijn van) belangenverstrengeling voor de zittende collegeleden omdat de wethouder Sociale Zaken 1 werkzaamheden is gaan verrichten voor de stichting. Ten aanzien van artikel 1.10 van de Gedragscode in combinatie met hoofdstuk 3.11 van de Handreiking merkt de afdeling Onderzoek het volgende op.

Volgens de Handreiking ontstaat een risico op belangenverstrengeling als een bestuurder en een bedrijf die in een functionele relatie tot elkaar staan, in de verleiding komen om afspraken te maken over toekomstige betaalde activiteiten van de bestuurder. Gebleken is dat de wethouder Sociale Zaken 1 in een functionele relatie stond met de stichting. Hij was immers vanaf het voorjaar 2021 betrokken bij de afspraken met de stichting voor het mogelijk implementeren van de interventiemethode bij de gemeente. Voorts ondertekende hij namens de gemeente op 24 mei 2022 de uitvoeringsovereenkomst met de stichting om de interventiemethode bij de gemeente daadwerkelijk te implementeren. Deze overeenkomst ondertekende hij op de laatste dag van zijn wethouderschap bij de gemeente. Kort daarna, vanaf september/oktober 2022 ging hij (op ad hoc basis) advieswerkzaamheden voor de stichting verrichten. Hij ontving volgens eigen zeggen daarvoor een met de stichting mondeling overeengekomen uurtarief.

Op grond van de beschikbare informatie kan de afdeling Onderzoek niet vaststellen dat de wethouder Sociale Zaken 1 *vooraf* (toen hij nog in functie was als wethouder) afspraken maakte met de stichting om betaalde activiteiten voor haar te gaan verrichten en dat hierdoor op het moment van ondertekening van 'de overeenkomst' sprake was van belangenverstrengeling. De Gedragscode en de Handreiking verbieden de handelwijze van de wethouder Sociale Zaken 1, zoals uit het onderzoek naar voren komt, niet.

Ook de Aangepaste Gedragscode ondervangt de situatie die zich hier voordeed, waarbij mogelijke belangenverstrengeling naar voren komt, niet. Dat de wethouder Sociale Zaken 1 na zijn wethouderschap bij de stichting "*een goedbetaalde baan*" zoals vermeld in de aangepaste Gedragscode ging vervullen, kan op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet worden vastgesteld. Het feit dat de wethouder Sociale Zaken 1 drie à vier maanden later (betaalde) advieswerkzaamheden voor de stichting ging verrichten, roept echter wel vragen op over een eventueel persoonlijk belang van de wethouder Sociale Zaken 1 bij het ondertekenen van 'de overeenkomst' en kan bij derden een verkeerde indruk wekken. De omstandigheid dat de wethouder Sociale Zaken 1 zijn advieswerkzaamheden voor andere opdrachtgevers inzette dan voor de gemeente, maakt dit niet anders. De afdeling Onderzoek benadrukt dat een (voormalig) bestuurder van een gemeente zich steeds bewust dient te zijn van zijn handelwijze en daarbij (de schijn van) belangenverstrengeling dient te voorkomen.

Resumerend

De afdeling Onderzoek kan niet vaststellen dat gedurende het re-integratieproject of daarna sprake was van belangenverstrengeling als bedoeld in de regelgeving van de gemeente. De onderzoeksinformatie bevat geen aanwijzingen dat de wethouder Sociale Zaken 1 voorafgaand aan de ondertekening van 'de overeenkomst' (toen hij nog in functie was als wethouder) afspraken maakte met de stichting om betaalde activiteiten voor haar te gaan verrichten. Wel roepen de gang van zaken rondom de ondertekening van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 en de daaropvolgende werkzaamheden van de wethouder Sociale Zaken 1 voor de stichting vragen op bij de afdeling Onderzoek. Een (voormalig) bestuurder van een gemeente dient zich steeds bewust te zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling die zijn handelwijze met zich brengt en dient een dergelijke situatie te voorkomen.

3.1.4

DEELVRAAG 4: MAATSCHAPPELIJK BELANG

In deze subparagraaf beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of ten aanzien van de vastgestelde misstand het maatschappelijk belang in het geding is. Daarvoor gaat de afdeling Onderzoek na of deze aspecten van de vermoede misstand (afzonderlijk en/of in samenhang bezien) meer dan enkel persoonlijke belangen raken, en daarnaast structureel en/of ernstig of omvangrijk zijn.

Beoordeling

De afdeling Onderzoek stelde in paragraaf 3.1.1 en 3.1.2 vast dat de gemeente bij het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst voor het re-integratieproject niet de wettelijke en interne regelgeving volgde. Dit gold voor zowel de inhuur en financiering als de (ambtelijke en bestuurlijke) informatievoorziening en besluitvorming van de uitvoeringsovereenkomst. Daarbij stelde de afdeling Onderzoek ook vast dat (de besluitvorming omtrent) het in september 2022 opgestelde addendum, dat nooit door de partijen is ondertekend, dit gebrek niet heeft kunnen herstellen.

Het maatschappelijk belang is in het geding als een gemeente wettelijke voorschriften en interne regels schendt en hiermee niet zorgvuldig omgaat. Dit stijgt uit boven persoonlijke belangen. Het betrof hier een innovatief project en de stichting had de interventiemethode niet eerder ingezet bij de beoogde doelgroepen. Juist dan mag van een gemeente een grote zorgvuldigheid worden verwacht, zowel ten aanzien van de financiering als rond de informatievoorziening en besluitvorming van een dergelijk project. De afdeling Onderzoek ziet dat de gemeente aanvankelijk een haalbaarheidsonderzoek liet uitvoeren – door de beoogd toekomstig uitvoerder van de interventiemethode bij de gemeente –, maar dat zij de uitvoeringsovereenkomst afsloot zonder de uitkomst van dat onderzoek af te wachten (in ieder geval een schriftelijke eindrapportage). Ook was er geen kostenraming en/of kenbaar collegebesluit. Uiteindelijk resulteerden de kosten voor de uitvoering van het re-integratieproject in een bedrag van 1,5 miljoen euro.²¹ De gemaakte kosten voor de uitvoering van het re-integratieproject stijgen bovendien ver uit boven de in tweede instantie, in het addendum op de uitvoeringsovereenkomst, geraamde kosten van 739.300 euro.

Daarnaast acht de afdeling Onderzoek deze handelingen van de gemeente ernstig. Van een gemeente mag immers worden verwacht dat zij integer met de voorgeschreven regels omgaat en haar burgers mogen daarop vertrouwen. Weliswaar betreft dit een voorbeeld van één enkel project, maar dat neemt niet weg dat deze handelwijze als

²¹ Bij dat bedrag zijn de gemaakte kosten voor het haalbaarheidsonderzoek en de opstartkosten niet meegerekend.

ernstig kan worden aangemerkt, nu hiermee het vertrouwen van burgers in de openbare dienst aanzienlijk kan worden geschaad. In de beantwoording van vragen over de gang van zaken rond het re-integratieproject aan de raad leest de afdeling Onderzoek bovendien veeleer een poging om genomen besluiten te rechtvaardigen, in plaats van een open en transparante weergave van de wijze waarop het traject is verlopen. De afdeling Onderzoek merkt op dat pas van fouten kan worden geleerd als er erkenning is dat iets niet goed is gegaan. Eerst dan is herstel van een geschaad vertrouwen mogelijk.

Resumerend

De afdeling Onderzoek stelt vast dat de gang van zaken rondom het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst voor het re-integratieproject een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk betreft. Het maatschappelijk belang is in het geding als een gemeente wettelijke voorschriften en interne regels schendt en niet zorgvuldig omgaat met die regels. Dit stijgt uit boven persoonlijke belangen. De handelwijze van de gemeente kan ook als ernstig worden aangemerkt, nu hiermee het vertrouwen van burgers in de openbare dienst aanzienlijk kan worden geschaad. Bovendien leest de afdeling Onderzoek in de toelichting van de gemeente over de gang van zaken veeleer een rechtvaardiging van genomen besluiten, in plaats van een open en transparante weergave van de wijze waarop het traject is verlopen.

3.2 BEJEGENINGSONDERZOEK

In het bejegeningsonderzoek onderzoekt de afdeling Onderzoek de wijze waarop de gemeente verzoeker heeft behandeld naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. De centrale vraag in het kader van het misstandonderzoek luidt als volgt:

CENTRALE VRAAG BEJEGENINGSONDERZOEK

Heeft de gemeente verzoeker benadeeld naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dient het onderzoek antwoord te geven op de volgende deelvragen:

- 1 Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk?
- 2 Heeft verzoeker zijn vermoeden van een misstand gemeld in de zin van de Wbk, en zo ja, wanneer?
- 3 Is er sprake van benadelingshandelingen (in rechtspositionele zin of op andere wijze) jegens verzoeker na zijn melding?
- 4 Als sprake is van benadelingshandelingen na een melding van verzoeker in de zin van de Wbk, waren deze het gevolg van de melding van verzoeker?

De beantwoording van deze vragen komt achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.3.

3.2.1

DEELVRAAG 1: (REDELIJK) VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND

In deze subparagraaf beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of sprake is van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk.

Normenkader

Vermoeden van een misstand

De voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een misstand in de zin van de Wbk kwamen al aan de orde in paragraaf 3.1: het moet gaan om één of meer van de typen misstanden die de Wbk beschrijft en daarbij moet ook het maatschappelijk belang in het geding zijn. Om te beoordelen of sprake is van een *vermoeden* van een misstand in de zin van de Wbk, moet daarnaast nog vastgesteld worden of de melder dit vermoeden baseerde op *redelijke gronden die voortvloeien uit de kennis die hij opdeed bij zijn (voormalig) werkgever*.

Beoordeling

In paragraaf 3.1 lichtte de afdeling Onderzoek al toe dat de misstand die verzoeker vermoedde in ieder geval aangemerkt kan worden als een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk voor zover deze zag op schending van wettelijke voorschriften en interne regelgeving ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomst van 24 mei 2022. Dit gold voor zowel de inhuur en financiering als de (ambtelijke en bestuurlijke) informatievoorziening en besluitvorming van de uitvoeringsovereenkomst.

Naar het oordeel van de afdeling Onderzoek, baseerde verzoeker zijn vermoeden bovendien op redelijke gronden in de zin van de Wbk. Verzoeker baseerde zijn vermoeden hoofdzakelijk op eigen waarnemingen vanuit zijn rol als controller in de functie van financieel beleidsadviseur Sociale Zaken. In die rol was verzoeker verantwoordelijk voor alle grootboekrekeningen die onder het participatiebudget vielen en waaruit het re-integratieproject voor de bijstandsgerechtigden in de gemeente werd bekostigd. Bij zijn zoektocht constateerde verzoeker dat niemand (voorafgaand aan het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst) de financiële toets voor het re-integratieproject had uitgevoerd. Eveneens onderzocht verzoeker in het zaakstelsel van de gemeente hoe het besluitvormingsproces was verlopen. In een e-mail van begin december 2022 gaf de projectleider vitaliteitsproject bij verzoeker aan dat geen ambtelijke of bestuurlijke afstemming aan de uitvoeringsovereenkomst ten grondslag lag. Op basis van zijn kennis op het gebied van financiële administratie en zijn ervaring in de rol als controller kan worden aangenomen dat verzoeker zijn vermoeden – dat bij het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst niet de juiste wet- en regelgeving was gevolgd – baseerde op redelijke gronden.

Resumerend

Verzoeker had een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk.

3.2.2

DEELVRAAG 2: MELDING

In deze subparagraaf beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of verzoeker zijn vermoeden van een misstand heeft gemeld in de zin van de Wbk, en zo ja, wanneer.

Normenkader

Er is sprake van een melding in de zin van de Wbk als een natuurlijke persoon in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand meldt

of openbaar maakt. Uit de Wbk volgt dat een melder zowel intern (bij de werkgever of een aan de werkgever verbonden persoon of organisatie) als extern (bij een bevoegde autoriteit) een vermoeden van een misstand kan melden.

Artikel 1, onder h, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht
Artikel 1, onder h, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht bepaalt dat onder melding wordt verstaan de mondelinge of schriftelijke melding van een vermoeden van een misstand.

Artikel 3, derde lid, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht
Artikel 3, derde lid, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht bepaalt dat een melder met een vermoeden van een misstand daarvan melding kan doen bij a) de integriteitscoördinator, b) de vertrouwenspersoon en c) iedere leidinggevende die binnen de organisatie hiërarchisch een hogere positie bekleedt dan hij.

Procedure voor het verrichten van een onderzoek bij een vermoeden van een misstand
In de procedure voor het verrichten van een onderzoek bij een vermoeden van een misstand beschrijft de gemeente de verschillende fases in een meldprocedure. Bij de meldfase wordt aangegeven dat als het een kwestie betreft waarbij de integriteitscoördinator is betrokken indirect of persoonlijk, de melding bij de gemeentesecretaris geschiedt.

Artikel 4, derde en zesde lid, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht

Artikel 4, derde lid, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht bepaalt dat de werkgever direct na de melding een onderzoek instelt naar het vermoeden tenzij: a) het vermoeden niet gebaseerd is op redelijke gronden, of b) op voorhand duidelijk is dat het gemelde geen betrekking heeft op een vermoeden van een misstand.

Artikel 4, zesde lid, van de Regeling melding vermoeden misstand en inbreuk Unierecht bepaalt dat als de werkgever besluit geen onderzoek in te stellen hij de melder schriftelijk binnen twee weken na de melding informeert. Daarbij geeft hij aan waarom geen onderzoek wordt ingesteld.

Beoordeling

Interne melding

September 2022 – december 2022 en oktober 2023

De afdeling Onderzoek merkt op dat een melding van een vermoeden van een misstand vormvrij is, in die zin dat een melding mondeling, bijvoorbeeld in een gesprek, of schriftelijk bij een daartoe aangewezen functionaris kan worden gedaan. Volgens de interne meldregeling van de gemeente kan een melder van een vermoeden van een misstand daarvan melding doen bij iedere hiërarchisch leidinggevende.

Als toegelicht in hoofdstuk 2 uitte verzoeker vanaf september/oktober 2022 meermaals zijn zorgen over (de totstandkoming van de uitvoeringsovereenkomst en de financiën ten aanzien van) het re-integratieproject bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken. De afdeling Onderzoek stelt vast dat verzoeker bij het aankaarten van deze kwestie verder ging dan louter het vervullen van zijn functie als controller die een signaal over grote uitgaven in de hiërarchische lijn neerlegde. Verzoeker uitte immers niet alleen zijn zorgen over de uitgaven met betrekking tot het beschikbare budget, maar hij constateerde ook dat aan de uitgaven geen correcte

besluitvorming ten grondslag lag of in ieder geval dat deze besluitvorming niet kenbaar was. Dit was voor verzoeker aanleiding om na zijn constatering hierover zijn zorgen te uiten bij zijn direct leidinggevende, het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken. Voorts komt uit een e-mailwisseling van eind november/begin december 2022 tussen verzoeker en de projectleider vitaliteitsproject naar voren dat er aan de basis van het re-integratieproject geen overeenkomst lag die met een ambtelijk besluit of met een collegebesluit was afgestemd. Het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken was ook meegenomen in deze e-mailwisseling. Dat deze kwestie verzoeker nadien niet losliet, blijkt uit het feit dat verzoeker op 27 oktober 2023 zijn zorg over het re-integratieproject nogmaals in de ambtelijk hiërarchische lijn naar voren bracht, namelijk tijdens een gesprek met het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken. Bovendien besprak verzoeker op 22 november 2022 zijn zorgen met de wethouder Sociale Zaken 2 die politiek verantwoordelijk was en die daarna hierover navraag deed bij de gemeentesecretaris. Op 13 oktober 2023 zou verzoeker deze kwestie opnieuw bij de verantwoordelijke wethouder hebben aangekaart.

Uit de feiten als beschreven in paragraaf 2.3 kan opgemaakt worden dat de gemeente constatering van verzoeker in de periode tussen september 2022 en oktober 2023 niet opvatte als melding van een vermoeden van een misstand. Naar het oordeel van de afdeling Onderzoek is die opvatting van de gemeente echter te beperkt. Van de gemeente had verwacht mogen worden deze melding wel als zodanig op te vatten, of om – bij onduidelijkheid daarover – navraag te doen bij verzoeker.

Gelet op de constatering van verzoeker over de grote uitgaven in combinatie met de besluitvorming omtrent het re-integratieproject en zijn bij herhaling geuite zorgen daarover in de hiërarchische lijn en bij de politiek verantwoordelijke stelt de afdeling Onderzoek vast dat hier sprake is van een (eerste) interne melding van een vermoeden van een misstand als bedoeld in de Wbk.

Dat de afdeling Onderzoek hier tot een ander oordeel komt dan het hof, is te verklaren uit het feit dat de afdeling Onderzoek over meer informatie beschikt. De afdeling Onderzoek heeft, anders dan het hof, ook het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken als getuige gehoord. Zij legden tegenover de afdeling Onderzoek op dit punt onder ede verklaringen af die de verklaringen van verzoeker ondersteunen dat hij in de periode september 2022-oktober 2023 zijn zorgen over het re-integratieproject tegenover hen uitte. Ook nam de afdeling Onderzoek, anders dan het hof, kennis van een e-mailwisseling van eind november 2022/begin december 2022 tussen verzoeker en de projectleider vitaliteitsproject. Deze e-mailwisseling, waarin het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken was meegenomen, bevestigde het vermoeden van verzoeker over mogelijk tekortschietende besluitvorming die ten grondslag lag aan de uitgaven. Bovendien heeft de afdeling Onderzoek onderzocht of de gemeente ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomst de juiste wet- en regelgeving toepaste. De afdeling Onderzoek stelde vast dat dit niet het geval was en dat het vermoeden van verzoeker op dat punt terecht was.

15 februari 2024

In een brief van 15 februari 2024 informeerde verzoeker de gemeentesecretaris over zijn vermoeden van een misstand. Daarbij verwees hij naar zijn eerdere melding over dit vermoeden bij het hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken en de directeur Sociale Zaken. De afdeling Onderzoek stelt vast dat hier sprake is van een schriftelijke (tweede) interne melding van een vermoeden van een misstand als bedoeld in de Wbk. Het feit dat verzoeker deze melding deed bij zijn reactie op het voornemen tot ontslag, maakt dit niet anders. Dat dit als een interne melding moet worden gezien was voldoende kenbaar en is ook als zodanig door de gemeente opgevat.

Externe melding

Op 9 juli 2024 meldde verzoeker zijn vermoeden van een misstand bij de afdeling Onderzoek. Hij kaartte daarbij verschillende onregelmatigheden omtrent het re-integratieproject in de periode 2021-2023 bij de gemeente aan. Aangezien het Huis voor Klokkenluiders (en meer specifiek de afdeling Onderzoek) een bevoegde autoriteit is in de zin van de Wbk, kan deze melding aangemerkt worden als een externe melding in de zin van de Wbk.

Resumerend

Verzoeker uitte vanaf september 2022 tot en met oktober 2023 bij herhaling zijn zorgen over de besluitvorming en uitgaven met betrekking tot het re-integratieproject in de hiërarchische lijn en bij de politiekverantwoordelijke. De afdeling Onderzoek stelt vast dat hier sprake is van een (eerste) interne melding van een vermoeden van een misstand als bedoeld in de Wbk. Bij brief van 15 februari 2024 deed verzoeker een schriftelijke (tweede) interne melding van een misstand in de zin van de Wbk bij de gemeentesecretaris. Op 9 juli 2024 deed verzoeker een externe melding van een vermoeden van een misstand in de zin van de Wbk bij de afdeling Onderzoek.

3.2.3

DEELVRAGEN 3 EN 4: BENADELING ALS GEVOLG VAN MELDING

In deze subparagraaf behandelt de afdeling Onderzoek deelvragen 3 en 4. Daarmee beantwoordt de afdeling Onderzoek de vraag of sprake was van benadelingshandelingen (in rechtspositionele zin of op andere wijze) van verzoeker en zo ja, of deze het gevolg waren van de melding van verzoeker.

Normenkader

Benadeling van een melder van een vermoeden van een misstand kan uiteenlopende vormen aannemen. De Wbk geeft in artikel 17da enkele concrete voorbeelden van vormen van benadeling, zoals schorsing en ontslag. De definitie van benadeling beperkt zich echter niet tot rechtspositionele maatregelen. Ook handelingen als intimidatie of uitsluiting kunnen aangemerkt worden als benadeling in de zin van de Wbk. Een melder kan bovendien nadeel ondervinden door de wijze waarop de werkgever opvolging geeft aan de melding, of door het uitblijven van opvolging. De wijze waarop de werkgever opvolging geeft aan een melding is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De Wbk geeft hierover geen (strikte) richtlijnen. Wel kan uit de definitie die artikel 1 van de Wbk geeft aan de term 'opvolging' opgemaakt worden dat een werkgever op zijn minst 'de juistheid van de gedane beweringen van de melder dient na te gaan en, zo nodig en voor zover bevoegd, nader onderzoek dient te doen of maatregelen dient te treffen'.

Causale relatie

Als de afdeling Onderzoek vaststelt dat verzoeker te maken kreeg met benadelingshandelingen na zijn melding, gaat de afdeling Onderzoek vervolgens na of deze benadelingshandelingen het gevolg waren van de melding van verzoeker. Met andere woorden, de afdeling Onderzoek beoordeelt dan of er een causale relatie bestaat tussen de benadelingshandelingen en de melding.

Beoordeling

In de gebeurtenissen als beschreven in paragraaf 2.3 zag de afdeling Onderzoek vier gedragingen van de gemeente die zij aanmerkt als benadelingshandelingen in de zin van de Wbk. Hieronder licht de afdeling Onderzoek dit voor elk van deze gedragingen toe. Daarbij gaat de afdeling Onderzoek ook in op de eventuele causale relatie tussen

deze gedragingen en de melding(en) van verzoeker. Voor het vaststellen van een causale relatie gaat de afdeling Onderzoek uit van de interne melding in de periode september 2022-oktober 2023 (hierna: interne melding 1), zoals de afdeling Onderzoek in paragraaf 3.2.2 toelichtte. De interne melding van 15 februari 2024 (hierna: interne melding 2), laat de afdeling Onderzoek bij haar beoordeling van een causale relatie buiten beschouwing als deze in de volgorde niet ter zake doet.²²

Integriteitsonderzoek naar nevenwerkzaamheden

Het instellen van een integriteitsonderzoek naar gedragingen van een werknemer merkt de afdeling Onderzoek aan als benadeling in de zin van de Wbk. Een werknemer is verplicht om mee te werken aan een integriteitsonderzoek en zich tegenover een werkgever te verantwoorden. Naar aanleiding van een integriteitsonderzoek kan een werkgever personele maatregelen nemen. In casu volgde er schorsing en ontslag van verzoeker. Uit het onderzoek van de afdeling Onderzoek zijn echter geen feiten en omstandigheden naar voren gekomen die wijzen op een relatie tussen de interne melding 1 en het integriteitsonderzoek naar de nevenwerkzaamheden van verzoeker. De afdeling Onderzoek meent dat de gemeente in dit geval goede gronden had om dit onderzoek in te stellen toen zij ontdekte dat de naam van verzoeker op een gevelbord van een advocatenkantoor was vermeld en verzoeker zijn werkzaamheden als advocaat niet bij haar had gemeld. Op grond van het integriteitsbeleid van de gemeente dient een gemeentebestuur (wijziging van) zijn nevenwerkzaamheden bij de werkgever op te geven. Dat de gemeente bij verzoeker navraag deed over mogelijke wijziging van zijn nevenwerkzaamheden om te beoordelen of er sprake was van verwijtbaar handelen van verzoeker acht de afdeling Onderzoek dan ook verklaarbaar. Op 18 december 2023 en 10 januari 2024 voerde de gemeente met verzoeker gesprekken om meer duidelijkheid over deze nevenwerkzaamheden te verkrijgen. Zij stelde verzoeker hiermee in de gelegenheid hierover verantwoording af te leggen en de gemeente gaf daarmee een correcte invulling aan haar bevoegdheid als werkgever. De afdeling Onderzoek stelt dan ook geen causale relatie vast tussen het instellen van het integriteitsonderzoek en de interne melding 1.

Wel plaatst de afdeling Onderzoek een aantal kanttekeningen bij de gesprekken die de gemeente in het kader van het integriteitsonderzoek op 18 december 2023 en 10 januari 2024 met verzoeker voerde. Bij aanvang van het gesprek op 18 december 2023 werd verzoeker overvallen door zowel het onderwerp van gesprek – dat anders was dan aangekondigd – als door de onaangekondigde aanwezigheid van de gemachtigde van de gemeente bij dit gesprek. In het gesprek van 18 december 2023 werd verzoeker vervolgens indringend bevraagd op zijn werkzaamheden als advocaat. De afdeling Onderzoek is met het hof van oordeel dat het een goed werkgever niet past om een dergelijk gesprek met een werknemer onaangekondigd in aanwezigheid van een advocaat te laten plaatsvinden. Dat de gemachtigde volgens de gemeente tijdens dat gesprek, en ook in het gesprek van 10 januari 2024, de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie vervulde, laat onverlet dat zij de gemachtigde van de gemeente was, zoals ook het hof oordeelde. Dit geldt des te meer nu de gemachtigde tijdens het gesprek van 18 december 2023 aan verzoeker een arbeidsrechtelijke maatregel in het vooruitzicht stelde, en later ook betrokken was bij de ontbinding van de arbeidsovereenkomst met verzoeker.

²² Artikel 4, lid 1 onder b, van de Wbk bepaalt dat een melder bij de afdeling Onderzoek kan verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen *naar aanleiding van een melding*.

Schorsing, voornemen ontslag en (verzoek tot) ontbinding arbeidsovereenkomst

Voorafgaand aan het gesprek van 10 januari 2024 berichtte de directeur Sociale Zaken aan verzoeker dat hij met ingang van een eventuele herstelmelding zou worden geschorst. De gemeente achtte deze schorsing noodzakelijk in verband met de bedrijfs- en dienstbelangen. Schorsing van werkzaamheden merkt de afdeling Onderzoek aan als benadeling in de zin van de Wbk. Ook (het voornemen tot) de ontbinding van de arbeidsovereenkomst zonder instemming van verzoeker merkt de afdeling Onderzoek aan als benadeling in de zin van de Wbk. De afdeling Onderzoek ziet echter geen causale relatie tussen deze gedragingen en de interne melding 1 van verzoeker. De reden voor zowel de schorsing als (het voornemen tot) de ontbinding van de arbeidsovereenkomst was namelijk het zonder toestemming verrichten van nevenwerkzaamheden als advocaat. De afdeling Onderzoek acht die reden juridisch navolgbaar. De afdeling Onderzoek volgt hierin de overwegingen van het hof die in dit verband relevant zijn.

Zo ging het hof in zijn beschikking in op de omvang van de werkzaamheden van verzoeker als advocaat voor ten minste 24 uur per week en achtte dat onverenigbaar met zijn werkzaamheden voor de gemeente gedurende 36 uur per week. Naar het oordeel van het hof leverde dit een permanent grote belasting op, met inherent risico op overbelasting. Verzoeker had volgens het hof niet mogen begrijpen dat de gemeente met de op 24 november 2021 gegeven toestemming ook met zijn werkzaamheden als advocaat, met een dergelijke werkbelasting, had ingestemd. Het hof oordeelde dat verzoeker te allen tijde separaat en duidelijk toestemming had moeten vragen voor deze nevenwerkzaamheden. In de toestemmingsbrief van 24 november 2021 stond ook vermeld *“als in de toekomst wijzigingen voordoen in de nevenwerkzaamheden dient u dit terstond te melden bij uw directeur”*. Dit heeft verzoeker nagelaten. Het hof merkte dit aan als zodanig verwijtbaar handelen van verzoeker dat van de gemeente in redelijkheid niet kon worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

De afdeling Onderzoek stelt, met het hof, vast dat de gemeente een navolgbare reden had voor zowel de schorsing, als het voornemen tot en het uiteindelijke ontslag van verzoeker. Hoewel de afdeling Onderzoek – anders dan het hof – oordeelt dat verzoeker al eerder dan op 15 februari 2024 een vermoeden van een misstand meldde (melding 2), ziet zij geen causale relatie tussen de interne melding 1 en de schorsing en het (voornemen tot) ontslag. In de onderzoeksinformatie zijn geen aanwijzingen dat de gemeente een ontslagprocedure instelde naar aanleiding van zijn interne melding 1 van een vermoeden van een misstand. Bovendien vatten degenen bij wie verzoeker in de periode september 2022-oktober 2023 meermaals zijn zorgen over de kwestie uitte, dit niet op als een melding van een vermoeden van een misstand of spraken zij verzoeker daarop aan. Daarnaast komt uit de onderzoeksinformatie naar voren dat de onderlinge verstandhouding tussen verzoeker en in ieder geval zijn direct leidinggevende en de verantwoordelijk wethouder ook na zijn interne melding 1 – tot aan de start van het integriteitsonderzoek – goed was.

De afdeling Onderzoek meent kortom dat de gemeente met de schorsing gedurende het integriteitsonderzoek een geoorloofde invulling gaf aan haar bevoegdheid als werkgever. De afdeling Onderzoek volgt ook het oordeel van het hof dat de gemeente de arbeidsovereenkomst mocht ontbinden op de gronden als door de gemeente aangevoerd. Een causale relatie met de interne meldingen (1 en 2) acht de afdeling Onderzoek niet aan de orde.

Wel hecht de afdeling Onderzoek eraan op te merken dat zij de herhaalde rol- en positievermenging van de vertegenwoordigers van de gemeente gedurende dit arbeidsrechtelijke proces onwenselijk acht. Zij wijst in dit verband op de verschillende rollen die het hoofd Personeel en Organisatie in de gesprekken van 21 en 22 februari

2024 innam. Zo nam het hoofd Personeel en Organisatie deel aan deze gesprekken vanuit zijn rol als integriteitscoördinator en later ook vanuit de rol van senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie. Daarnaast nam de gemachtigde in het gesprek van 21 februari 2024 en nadien in correspondentie met verzoeker verschillende posities in. Zo liet de gemachtigde in haar rol als senior beleidsmedewerker Personeel en Organisatie op 8 maart 2024 aan verzoeker per e-mail weten dat de gemeente zich genoodzaakt zag om “een ontbindingsprocedure te entameren”, terwijl zij op 29 maart 2024 als advocaat namens de gemeente bij de kantonrechter verzocht de arbeidsovereenkomst met verzoeker te ontbinden.

De afdeling Onderzoek meent dat een werknemer erop moet kunnen vertrouwen dat de persoon tegenover wie hij verklaringen aflegt later in het proces geen andere rol of positie en/of een dubbelrol inneemt. Ook acht de afdeling Onderzoek de functie van hoofd Personeel en Organisatie in procedureel opzicht lastig te rijmen met de rol van integriteitscoördinator. Immers, volgens de interne meldregeling is de integriteitscoördinator aangewezen als één van de functionarissen bij wie een integriteitsmelding kan worden gedaan. Een hoofd Personeel en Organisatie zal echter ook bij personele maatregelen worden betrokken, zoals in casu het geval was. Bovendien was het hoofd Personeel en Organisatie hier zowel als integriteitscoördinator betrokken in het integriteitsonderzoek naar de nevenwerkzaamheden van verzoeker, als bij de advisering aan de gemeente over de opvolging van de interne melding 2 op 15 februari 2024.

De afdeling Onderzoek is van oordeel dat de gemeente hier is tekortgeschoten in de procedurele zorgvuldigheid die van een werkgever mag worden verwacht.

Opvolging interne meldingen 1 en 2

Een vastgelegde procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand geeft duidelijkheid aan een melder bij wie hij met een melding terecht kan en welke opvolging er aan een melding wordt gegeven. Deze procedurele waarborgen dragen bij aan de bescherming van een melder. De afdeling Onderzoek gaat hierna in op de opvolging die de gemeente aan beide interne meldingen gaf.

Interne melding 1 van september 2022 – december 2022 en oktober 2023

Zoals de afdeling Onderzoek in paragraaf 3.2.2 vaststelde, dient het uiten van zorgen door verzoeker in de hiërarchisch lijn in deze periode als een interne melding te worden aangemerkt. De gemeente merkte het uiten van deze zorgen echter ten onrechte niet aan als een melding en liet na hieraan opvolging te geven.

Interne melding 2 van 15 februari 2024

Gebleken is dat de gemeente de interne melding 2 van verzoeker in de brief van 15 februari 2024 wel aanmerkte als een interne melding van een vermoeden van een misstand. De gemeente liet echter na om een correcte (procedurele) opvolging te geven aan deze interne melding. Op grond van haar interne meldregeling diende de gemeente verzoeker schriftelijk binnen twee weken na de melding te informeren over haar besluit om geen onderzoek in te stellen en diende zij dat besluit te motiveren. De veronderstelling van de gemeente dat het Huis voor Klokkenluiders al een onderzoek verrichtte en er voor haar geen taak meer lag, ontsloeg de gemeente niet van haar verplichting om verzoeker hierover in te lichten. Ten overvloede merkt de afdeling Onderzoek op dat er tussen de brief van verzoeker (van 15 februari 2024) en de brief van de afdeling Advies (van juni 2024) een periode van ongeveer vier maanden lag.

Daarbij merkt de afdeling Onderzoek op dat bij het beoordelen van deze interne melding 2 eveneens sprake was van een rolvermenging die onwenselijk is. In dit geval adviseerde het hoofd Personeel en Organisatie als integriteitsfunctionaris over de wijze waarop de gemeente aan deze interne melding opvolging moest geven. Het hoofd Personeel en Organisatie was echter eerder betrokken in het integriteitsonderzoek naar de nevenwerkzaamheden en het uiteindelijke ontslag van verzoeker. De afdeling Onderzoek meent dat het hoofd Personeel en Organisatie dan ook niet de aangewezen persoon was om over het procedurele vervolg van de interne melding 2 te adviseren. Gelet op zijn eerdere betrokkenheid in het ontslagtraject, was een objectieve blik ten aanzien van het gemelde vermoeden niet vanzelfsprekend. Overigens volgt uit het feit dat een melder een persoonlijke reden heeft om een vermoeden van een misstand te melden, zoals bijvoorbeeld het inroepen van ontslagbescherming, niet dat het vermoeden op voorhand ongegrond is. Daarnaast kan het feit dat de gemeente in het ontbindingsverzoek duidelijk had aangegeven dat naar haar oordeel geen sprake was van een misstand, niet als een correcte opvolging van de interne melding 2 worden gezien.

De afdeling Onderzoek stelt vast dat de gemeente verzoeker benadeelde nu zij bij de afhandeling van de beide interne meldingen (interne melding 1 en interne melding 2) niet de procedurele voorschriften als neergelegd in haar interne meldregeling volgde, welke regeling voor de gemeente verplicht is op grond van artikel 2 van de Wbk. Aangezien deze incorrecte afhandeling onlosmakelijk is verbonden aan de beide interne meldingen van verzoeker, beschouwt de afdeling Onderzoek een causale relatie daarbij als evident.

Resumerend

De afdeling Onderzoek merkt het instellen van het integriteitsonderzoek naar de nevenwerkzaamheden van verzoeker aan als een benadelingshandeling in de zin van de Wbk. Zij stelt echter geen causale relatie vast tussen het instellen van het integriteitsonderzoek en de interne melding 1.

De afdeling Onderzoek plaatst wel een aantal kanttekeningen bij de gesprekken die de gemeente op 18 december 2023 en 10 januari 2024 met verzoeker voerde in dit kader, zowel ten aanzien van de voorbereiding als ten aanzien van de gesprekspartners.

De afdeling Onderzoek merkt ook de schorsing en het (voornemen tot) ontslag aan als benadelingshandelingen in de zin van de Wbk. De afdeling Onderzoek ziet ten aanzien van deze benadelingshandelingen geen causale relatie met de interne melding 1 van verzoeker.

De afdeling Onderzoek volgt het oordeel van het hof dat de gemeente een navolgbare reden had voor zowel de schorsing, als het voornemen tot en het uiteindelijke ontslag van verzoeker.

Wel constateerde de afdeling Onderzoek een rol- en positievermenging van de vertegenwoordigers van de gemeente gedurende het arbeidsrechtelijke proces, die zij onwenselijk acht.

Verzoeker is naar het oordeel van de afdeling Onderzoek benadeeld doordat de gemeente geen correcte procedurele opvolging gaf aan de beide interne meldingen (interne melding 1 en interne melding 2). Aangezien deze incorrecte afhandeling onlosmakelijk is verbonden aan de beide interne meldingen van verzoeker, beschouwt de afdeling Onderzoek een causale relatie daarbij als evident.

Daarnaast stelt de afdeling Onderzoek vast dat bij de beoordeling van de interne melding 2 van 15 februari 2024 sprake was van een onwenselijke rolvermenging van het hoofd Personeel en Organisatie nu deze ook betrokken was (geweest) in het integriteitsonderzoek naar de nevenwerkzaamheden en het uiteindelijke ontslag van verzoeker.

4. CONCLUSIES

Op 9 juli 2024 verzocht verzoeker de afdeling Onderzoek om een onderzoek in te stellen naar een vermoeden van een misstand die zich zou hebben voorgedaan bij de gemeente en naar de wijze waarop de gemeente hem behandelde als gevolg van zijn melding van een vermoeden van een misstand. Naar aanleiding van dit verzoek stelde de afdeling Onderzoek een misstand- en bejegeningsonderzoek in bij de gemeente.

4.1 MISSTANDONDERZOEK

De centrale vraag van het misstandonderzoek luidde als volgt: *is bij de gemeente sprake geweest van een misstand, zoals bedoeld in de Wbk, bij het aangaan, het uitvoeren en het beëindigen van het re-integratieproject?*

De afdeling Onderzoek concludeert dat bij de gemeente sprake was van een misstand, zoals bedoeld in de Wbk, met betrekking tot de gang van zaken rondom de uitvoeringsovereenkomst van het re-integratieproject ('de overeenkomst' van 24 mei 2022).

Informatievoorziening en besluitvorming ten aanzien van de inhuur en financiering van het re-integratieproject

De afdeling Onderzoek constateert dat de gemeente bij het afsluiten van de overeenkomsten voor het haalbaarheidsonderzoek (en het addendum daarop), de opstartkosten en de afwikkeling van het re-integratieproject, de daarvoor geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures volgde. Ook zag zij ten aanzien van die overeenkomsten geen onregelmatigheden als het gaat om informatievoorziening aan de raad.

De afdeling Onderzoek komt tot een andere conclusie als het gaat om de gang van zaken rondom 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 ten behoeve van de uitvoering van het re-integratieproject. Daaraan lag geen schriftelijke bestuurlijke besluitvorming of ambtelijke voorbereiding ten grondslag. Daardoor ontbrak ook een herleidbare volmacht voor de wethouder Sociale Zaken 1 om 'de overeenkomst' te ondertekenen namens het college. Bovendien had de gemeente op grond van wettelijke en interne regels voorafgaand aan het aangaan van 'de overeenkomst' een 'deugdelijke en objectieve raming' moeten uitvoeren van de kosten. Voorts moest afhankelijk van de geraamde kosten de juiste wijze voor (Europese) aanbesteding of gunning worden bepaald, in afstemming met de afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering. Als er al (mondelinge) besluitvorming ten grondslag lag aan het ondertekenen van 'de overeenkomst' – zoals de gemeente stelt – blijkt uit de onderzoeksinformatie niet dat bovenstaande punten daarbij zijn betrokken.

Voorts concludeert de afdeling Onderzoek dat het erop lijkt dat de gemeente met het addendum op 'de overeenkomst' van 24 mei 2022, de gebreken aan 'de overeenkomst' wilde 'repareren'. Aangezien partijen het addendum niet hebben ondertekend, is het addendum echter nooit tot stand gekomen. Van eventuele 'reparatie' kan volgens de afdeling Onderzoek dan ook geen sprake zijn.

De afdeling Onderzoek plaatst bovendien kanttekeningen bij de informatievoorziening aan de raad ten aanzien van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 en het addendum daarop. Het college informeerde de raad niet op eigen initiatief – voorafgaand noch binnen afzienbare tijd na ondertekening – over 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. Het

college informeerde de raad ook niet op eigen initiatief over het feit dat het addendum nooit is ondertekend. Daar komt bij dat het college de toezegging om de raad op de hoogte te houden van evaluatiemomenten niet nakwam en de raad niet informeerde op het moment dat duidelijk werd dat de kosten van het project hoger waren dan voorzien.

Op grond van het voorgaande concludeert de afdeling Onderzoek dat de gemeente bij 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 voor de uitvoering van het re-integratieproject, en het addendum daarop, niet de geldende (wettelijke en interne) regelgeving en procedures volgde. Hierbij was naar het oordeel van de afdeling Onderzoek ook het maatschappelijk belang in het geding. De kwestie stijgt immers uit boven persoonlijke belangen en is daarnaast aan te merken als ernstig. Bovendien leest de afdeling Onderzoek in een toelichting van de gemeente over de gang van zaken veeleer een poging om de genomen besluiten te rechtvaardigen dan een open en transparante verantwoording.

Mogelijke belangenverstrengeling

De gang van zaken rondom de ondertekening van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022, en de daaropvolgende werkzaamheden van de wethouder Sociale Zaken 1 voor de stichting, roepen vragen op bij de afdeling Onderzoek. Een (voormalig) bestuurder van een gemeente dient zich steeds bewust te zijn van (de schijn van) belangenverstrengeling die zijn handelwijze met zich brengt en dient een dergelijke situatie te voorkomen. Evenwel ziet de afdeling Onderzoek geen aanwijzingen voor belangenverstrengeling in de zin van de Gedragscode van de gemeente. De onderzoeksinformatie bevat namelijk geen aanwijzingen dat de wethouder Sociale Zaken 1 voorafgaand aan de ondertekening van 'de overeenkomst' (toen hij nog in functie was als wethouder) afspraken maakte met de stichting om betaalde activiteiten voor haar te gaan verrichten.

4.2 BEJEGENINGSONDERZOEK

De centrale vraag in het bejegeningsonderzoek luidde als volgt: *heeft de gemeente verzoeker benadeeld naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand?*

De afdeling Onderzoek concludeert dat de gemeente verzoeker benadeelde naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand door zijn melding niet naar behoren te behandelen.

De afdeling Onderzoek concludeerde allereerst dat de misstand die verzoeker vermoedde, een misstand met maatschappelijk belang in de zin van de Wbk was voor zover deze zag op schending van wettelijke voorschriften en interne regelgeving ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomst van 24 mei 2022. Hij deed hiervan twee interne meldingen. De eerste deed hij mondeling bij zijn leidinggevende(n) en de politiek verantwoordelijke tussen september 2022 en oktober 2023. Zijn tweede melding deed verzoeker bij brief van 15 februari 2024 bij de gemeentesecretaris.

De afdeling Onderzoek merkte het integriteitsonderzoek, de schorsing en het (voornemen tot) ontslag van verzoeker aan als benadelingshandelingen in de zin van de Wbk, maar zag daarbij geen causale relatie met de melding(en) van verzoeker. Uit de onderzoeksinformatie volgt namelijk dat voor elk van deze handelingen niet de melding(en) van verzoeker de aanleiding was, maar het feit dat verzoeker zonder toestemming van de gemeente nevenwerkzaamheden verrichtte als advocaat.

Ook de behandeling van de beide interne meldingen merkt de afdeling Onderzoek aan als benadeling in de zin van de Wbk. De gemeente volgde hierbij namelijk niet de (wettelijk en intern voorgeschreven) procedurele voorschriften. Aangezien deze incorrecte afhandeling onlosmakelijk is verbonden aan de beide interne meldingen van verzoeker, beschouwt de afdeling Onderzoek een causale relatie daarbij als evident.

4.3 AANDACHTSPUNTEN

Naar aanleiding van haar onderzoek hecht de afdeling Onderzoek eraan nog enige aandachtspunten aan de gemeente mee te geven.

- Het opvolgen van wettelijke- en interne voorschriften (compliance) is essentieel voor een integere organisatie. De overheid heeft daarbij een belangrijke voorbeeldtaak en dient betrouwbaar te zijn om het vertrouwen van burgers te behouden. Zo dient een gemeente allereerst het opvolgen van wettelijke en interne voorschriften goed vast te leggen, zodat zij zich hierover kan verantwoorden. Als achteraf blijkt dat iets niet goed is gegaan, dient de gemeente hierover transparant te zijn. Ook dat is onderdeel van een integere organisatie.
- In het kader van integriteitsbeleid is het onwenselijk dat een integriteitscoördinator zowel een rol aan de repressieve kant (verrichten van onderzoek) als een beleidsrol (preventieve kant) vervult, zoals de Rekenkamercommissie van de gemeente eerder al vaststelde.²³ Deze rolvermenging is nog problematischer als de rol van integriteitscoördinator wordt belegd bij de afdeling Personeel en Organisatie, die betrokken is bij het nemen van personele maatregelen. Dit legt druk op de onafhankelijke en ook adviserende beleidsmatige rol van een integriteitscoördinator.
- Een melding van een vermoeden van een misstand is vormvrij, in die zin dat een melding mondeling, bijvoorbeeld in een gesprek, of schriftelijk bij een daartoe aangewezen functionaris kan worden gedaan. Zo kan een werknemer een melding doen bij zijn hiërarchisch leidinggevende in een tweegesprek. Dit vraagt van de leidinggevende een hoge mate van oplettendheid. Als het onvoldoende duidelijk is of het gaat om een melding van een vermoeden van een misstand dient de leidinggevende dit na te vragen bij de werknemer die zijn zorgen bij hem uit. Een te beperkte definitie van 'het doen van een melding' doet afbreuk aan een goede uitvoering van het integriteitsbeleid. Goede communicatie hierover en openstaan voor de geuite zorgen van een werknemer voorkomt het gevaar dat deze zich niet gehoord voelt en stelt de werkgever in staat om een mogelijke misstand op te lossen.

²³ Rapportage Onderzoek Integriteitsbeleid Rekenkamercommissie van de gemeente 2015.

BIJLAGE 1. SAMENVATTING REACTIE OP COMMENTAREN

Conform artikel 17 van de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: de Wbk) leverden verzoeker en de gemeente desgevraagd schriftelijk commentaar op het concept van dit rapport.

Het commentaar van partijen leidde tot een aantal tekstuele aanpassingen in het definitieve rapport. De gemeente stelde in haar schriftelijk commentaar dat zij zich niet kon vinden in de conclusies van het rapport. De afdeling Onderzoek las in de argumentatie van de gemeente met name een andere visie op de feiten zoals opgenomen in het feitenrelaas van het rapport, alsook een verschil van inzicht in de beoordeling van die feiten. De afdeling Onderzoek bespreekt hieronder de opmerkingen van (de gemachtigde van) verzoeker. Daarnaast gaat zij in op de voornaamste punten van het commentaar van de gemeente.

Commentaar van verzoeker

Verzoeker wees op een foutief vermelde datum die op verschillende pagina's in het rapport voorkwam. De afdeling Onderzoek paste die datum in het rapport aan. Daarnaast bracht verzoeker opmerkingen van zijn gemachtigde op het conceptrapport in. In die opmerkingen deed de gemachtigde geen voorstel tot tekstuele wijzigingen. Het lijkt erop dat de gemachtigde van verzoeker in deze reactie nogmaals zijn argumentatie over het ontslag van verzoeker als verwoord bij de rechter voor het voetlicht wilde brengen. Over deze argumentatie heeft de rechter reeds geoordeeld en de afdeling Onderzoek betrok dat oordeel in haar onderzoek. De afdeling Onderzoek gaf in haar rapport vervolgens gemotiveerd aan waarom zij geen causale relatie ziet tussen de interne melding 1 en de schorsing en het (voornemen tot) ontslag. De afdeling Onderzoek ziet in de opmerkingen van de gemachtigde van verzoeker geen reden tot aanpassing.

Commentaar van de gemeente

Samenvatting van het rapport

Een deel van het commentaar van de gemeente zag op het verzoek om aanvullende tekst in de samenvatting van het rapport. De afdeling Onderzoek wijst er – ook in deze samenvatting zelf – op dat de samenvatting niet los kan worden gezien van de uitvoerige weergave van feiten en de beoordeling daarvan zoals opgenomen in het volledige rapport. Dit is ook weergegeven bovenaan de samenvatting van het rapport. Voor zover er aanleiding tot aanpassing was, voerde de afdeling Onderzoek tekstuele wijzigingen door in de samenvatting (die deels tekstuele implicaties hadden in het verdere rapport).

Feitenrelaas

Een deel van het commentaar van de gemeente zag op de (weergave van de) feiten als opgenomen in het feitenrelaas (hoofdstuk 2 van het rapport). Zo verzocht de gemeente onder meer om het feitenrelaas aan te vullen met verklaringen van personen die ook als getuige door de afdeling Onderzoek waren geïnterviewd. De verklaringen die de gemeente graag zag opgenomen in het feitenrelaas, waren echter niet afkomstig uit de verslagen van de met deze getuigen afgenomen interviews. De afdeling Onderzoek gaat bij het gebruik van getuigenverklaringen in een onderzoek in de regel uit van die verklaringen die onder ede zijn afgelegd en zijn neergelegd in een – na een reactiemogelijkheid van de desbetreffende getuige – vastgesteld interviewverslag. De afdeling Onderzoek zag in dit commentaar van de gemeente geen aanleiding de tekst in het feitenrelaas aan te vullen.

Ten aanzien van de verwijzing van de gemeente naar de verslagen van de getuigenverhoren bij het hof, merkt de afdeling Onderzoek op dat die verslagen onderdeel uitmaken van het onderzoeksdossier. Voor zover aan de orde betrof de afdeling Onderzoek die – overigens beknopte – verslagen bij haar eigen interviews met de getuigen en vroeg zij aan hen een nadere toelichting op deze verklaringen. De afdeling Onderzoek acht haar weergave van de feiten in het feitenrelaas correct.

Besluitvorming of ambtelijke voorbereiding van de overeenkomst van 24 mei 2022

De gemeente stelt zich op het standpunt dat de besluitvorming en ambtelijke voorbereiding ten aanzien van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 correct was en dat deze overeenkomst rechtsgeldig is. Volgens de gemeente kan de afdeling Onderzoek niet uitsluiten dat de toenmalig wethouder Sociale Zaken 1 een 'mondeling mandaat' had 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 te ondertekenen.

De afdeling Onderzoek wijst er in haar rapport op dat er geen schriftelijke besluitvorming of ambtelijke voorbereiding aan 'de overeenkomst' van 24 mei 2022 ten grondslag lag en dat er daardoor geen herleidbare volmacht voor ondertekening door de toenmalige wethouder Sociale Zaken 1 was. De afdeling Onderzoek baseert haar oordeel op de informatie die partijen leverden. Zij wijst erop dat de informatieverstrekking hieromtrent met name bij de gemeente lag. Overigens onderschrijft de afdeling Onderzoek dat de gemeente gebonden was aan 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. Zo vermeldt de afdeling Onderzoek in hoofdstuk 3, in haar analyse bij deelvraag 2, het volgende: *"Nu een schriftelijk besluit van het college ontbreekt, blijkt niet dat wethouder Sociale Zaken 1, gemachtigd was de overeenkomst te tekenen. Dat betekent niet dat geen sprake was van een rechtsgeldige overeenkomst tussen de gemeente en de stichting. De stichting mocht er immers wel van uitgaan dat de wethouder Sociale Zaken 1 bevoegd was om namens het college een verbintenis met haar aan te gaan"*. De afdeling Onderzoek is in haar formulering zorgvuldig geweest.

De gemeente benadrukt dat zij achter de formulering in de Raadsinformatiebrief van 3 oktober 2022 staat dat er met de stichting *"heldere afspraken"* waren gemaakt over de uitvoering van 'de overeenkomst' van 24 mei 2022. De gemeente verwijst daarbij naar het addendum dat in september 2022 is opgesteld. Vanuit het perspectief van het college waren de afspraken helder, aldus de gemeente.

De afdeling Onderzoek merkt op dat dit addendum echter nooit is ondertekend door de stichting. Dat de gemeente meent dat het perspectief van het college in dit geval doorslaggevend is, kan de afdeling Onderzoek niet volgen.

Misstand met maatschappelijk belang

De afdeling Onderzoek concludeert in haar rapport dat bij de gemeente sprake was van een misstand, zoals bedoeld in de Wbk voor zover deze zag op schending van wettelijke voorschriften en interne regelgeving ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomst van 24 mei 2022. De gemeente betwist deze conclusie. De gemeente wijst er onder meer op dat de afdeling Onderzoek niet duidelijk maakte welke rechtsregels waren overtreden. Voorts had de afdeling Onderzoek volgens de gemeente eerst moeten bepalen of het maatschappelijk belang in het geding was, wat volgens de gemeente niet zo is. Zo wijst de gemeente erop dat de afdeling Onderzoek ten aanzien van de geconstateerde misstanden geen patroon vaststelde.

De afdeling Onderzoek verwijst naar haar uitvoerige toelichting in de analyse (hoofdstuk 3 van het rapport), waarbij zij uitdrukkelijk ook de betreffende regelgeving die hier van toepassing is, benoemt. Het is juist dat de afdeling Onderzoek niet spreekt van een patroon. Uit de Wbk volgt dat het maatschappelijk belang in ieder geval in het geding is *"indien de handeling of nalatigheid niet enkel persoonlijke belangen raakt en er sprake*

is van oftewel een patroon of structureel karakter dan wel de handeling of nalatigheid ernstig of omvangrijk is". De afdeling Onderzoek motiveerde in haar toelichting waarom zij van oordeel is dat de vastgestelde misstand ernstig is en uitstijgt boven het persoonlijk belang. De afdeling Onderzoek leest in de reactie van de gemeente uitsluitend een eigen, andere beoordeling van de feiten en ziet daarin geen reden tot aanpassing van haar oordeel.

(Schijn van) belangenverstrengeling bij wethouder Sociale Zaken 1

De gemeente vindt dat de afdeling Onderzoek aanvullende opmerkingen dient te schrappen uit het rapport na de conclusie dat de afdeling Onderzoek niet kan vaststellen dat er op het moment van ondertekening van 'de overeenkomst' bij wethouder Sociale Zaken 1 sprake was van belangenverstrengeling in de zin van de gedragscode van de gemeente. Daarnaast stelt de gemeente dat zij er "alles aan heeft gedaan om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen". Deze zienswijze van de gemeente kan de afdeling Onderzoek moeilijk volgen.

Uit de onderzoeksinformatie blijkt dat het college op 9 november 2022 een brief stuurde aan de voormalig wethouder Sociale Zaken 1, waarin het college hem ontraadde om een dienstverband aan te gaan met de stichting. Daarbij wees het college op het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling. Bij navraag van de afdeling Onderzoek bij de betrokken partijen hierover bleek dat op de beantwoording van de wethouder Sociale Zaken 1 per brief van 26 november 2022, het college niet meer heeft gereageerd. De afdeling Onderzoek kan dus uitsluitend vaststellen dat het college de voormalig wethouder eenmaal hierop heeft gewezen. Zoals de afdeling Onderzoek hierna motiveert, onder het kopje "Aanvullende opmerkingen en aandachtspunten in rapport", acht zij het relevant en passend om aanvullende opmerkingen in haar rapport op te nemen.

(Externe) melding van een redelijk vermoeden van een misstand

De gemeente vraagt zich af welke informatie de afdeling Onderzoek in ogenschouw neemt bij haar beoordeling of sprake is van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand. De gemeente is van mening dat bij het betrekken van alle feiten en omstandigheden, objectief gezien hier geen sprake is van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand.

De afdeling Onderzoek wijst er allereerst op dat zij een onderzoek start op basis van (een beoordeling van) de door een verzoeker verstrekte informatie en de eventuele op dat moment beschikbare openbare informatie. Bij de uitvoering van een onderzoek en haar beoordeling betreft de afdeling Onderzoek echter alle onderzoeksinformatie. Dit kan ertoe leiden dat het aanvankelijke oordeel van de afdeling Onderzoek of sprake is van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand wijzigt. Dit is hier niet het geval. De afdeling Onderzoek verwijst hiervoor naar haar onderbouwing in paragraaf 3.1. van het rapport.

Benadeling door niet volgen klokkenluidersregeling

De gemeente wijst erop dat verzoeker in zijn brief aan de gemeente van 15 februari 2024 zou hebben geschreven dat hij een externe melding bij het Huis voor Klokkenluiders had ingediend. Dit zou voor de gemeente de reden zijn geweest om de interne melding als gedaan in deze brief niet op te pakken. Dat verzoeker in de brief van 15 februari 2024 heeft vermeld dat hij een externe melding bij het Huis voor Klokkenluiders heeft gedaan, is een onjuiste veronderstelling van de gemeente, omdat verzoeker dit niet in deze brief vermeldde. Overigens blijkt dit ook niet uit de verklaringen van het hoofd Personeel en Organisatie, tevens integriteitscoördinator, die hierbij was betrokken en die de afdeling Onderzoek hierover heeft bevraagd. De afdeling Onderzoek verwijst naar de feitelijke gang van zaken als verwoord in noot 7 in het feitenrelaas (hoofdstuk 2 van het rapport).

De gemeente is van oordeel dat het enkele gegeven dat een melding niet juist zou zijn opgepakt – wat de gemeente overigens bestrijdt – niet kan kwalificeren als benadeling. De afdeling Onderzoek wijst in dit verband naar artikel 2 van de Wbk dat vermeldt dat de werkgever bij wie in de regel tenminste vijftig werknemers werkzaam zijn een procedure vaststelt voor het melden van een vermoeden van een misstand. Daarmee wil de wetgever bewerkstelligen dat werknemers die een vermoeden van een misstand waarnemen, dit 'ongestraft' kunnen melden en zich beschermd weten. Als de werkgever de (procedurele) afspraken als neergelegd in zijn meldprocedure niet volgt, houdt dit op zichzelf al een benadeling van de melder in.

Aanvullende opmerkingen en aandachtspunten in rapport

De gemeente is van oordeel dat, nu de afdeling Onderzoek oordeelde dat geen sprake is van een misstand en/of causaal verband tussen de melding en de benadeling, de aanvullende opmerkingen in dit verband niet passend en suggestief zijn. Ook kan de gemeente zich niet vinden in de aandachtspunten in het rapport als opgenomen in paragraaf 4.3. van het rapport.

De afdeling Onderzoek hecht er echter aan om opmerkelijke bevindingen uit haar onderzoek te vermelden en acht het van belang om het geheel aan feiten te beoordelen. De taak die de gemeente aan de afdeling Onderzoek toedicht, is dan ook te beperkt. De afdeling Onderzoek acht het juist van belang dat zij het geheel aan feiten kritisch beoordeelt, en – wanneer van toepassing – kritische observaties deelt die de gemeente en andere (publieke) organisaties te baat kunnen nemen in hun toekomstig handelen en (integriteits-)beleid.

Daarnaast merkt de afdeling Onderzoek op dat zij haar woorden zorgvuldig kiest en zich niet herkent in de opmerking van de gemeente dat deze woorden suggestief zijn. Voorts zijn de aandachtspunten bedoeld om in vergelijkbare toekomstige situaties hier alert op te zijn. De afdeling Onderzoek betreurt het dan ook dat de gemeente de aandachtspunten uitsluitend betwist.

BIJLAGE 2. NORMENKADER

A.1 WET BESCHERMING KLOKKENLUIDERS

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *afdeling advies*: de afdeling advies van het Huis, bedoeld in artikel 3a, tweede lid;
- *afdeling onderzoek*: de afdeling onderzoek van het Huis, bedoeld in artikel 3a, derde lid;
- *bedrijfsgeheim*: bedrijfsgeheim als bedoeld in artikel 1 van de Wet bescherming bedrijfsgeheimen;
- *betrokken derde*:
 - a een derde die verbonden is met een melder en die kan worden benadeeld door de werkgever van de melder of een persoon of organisatie waarmee de melder anderszins in een werkgerelateerde context verbonden is, en
 - b een rechtspersoon die eigendom is van de melder, waarvoor de melder werkt of waarmee de melder anderszins werkgerelateerd verbonden is;
- *bevoegde autoriteit*: een autoriteit als bedoeld in artikel 2c;
- *bureau*: het bureau, bedoeld in artikel 3d;
- *degene die een melder bijstaat*: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een melder adviseert in het meldingsproces in een werkgerelateerde context en wiens advisering vertrouwelijk is;
- *Huis*: het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3;
- *melder*: een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand meldt of openbaar maakt;
- *melding*: melding van een vermoeden van een misstand;
- *meldkanaal*: organisatie en procedure bij een bevoegde autoriteit voor het ontvangen en in behandeling nemen van meldingen;
- *misstand*:
 - c een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht, of
 - d een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is bij:
 - 1 een schending of een gevaar voor schending van een wettelijk voorschrift of van interne regels die een concrete verplichting inhouden en die op grond van een wettelijk voorschrift door een werkgever zijn vastgesteld, dan wel
 - 2 een gevaar voor de volksgezondheid, voor de veiligheid van personen, voor de aantasting van het milieu of voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.
- Het maatschappelijk belang is in ieder geval in het geding indien de handeling of nalatigheid niet enkel persoonlijke belangen raakt en er sprake is van oftewel een patroon of structureel karakter dan wel de handeling of nalatigheid ernstig of omvangrijk is.
- *Onze Minister*: Onze Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties;
- *Onze Minister wie het aangaat*: Onze Minister die verantwoordelijk is voor de bevoegde autoriteit;
- *opvolging*: optreden van een werkgever of van een bevoegde autoriteit om de juistheid van de gedane beweringen van de melder na te gaan en zo nodig en voor zover bevoegd nader onderzoek te doen of maatregelen te treffen;
- *richtlijn*: Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305);

- *schending van het Unierecht*: handeling of nalatigheid die:
 - e onrechtmatig is en betrekking heeft op Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen het in artikel 2 van de richtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen, of
 - f het doel of de toepassing ondermijnt van de regels in de Uniehandelingen en beleidsterreinen die binnen artikel 2 van de richtlijn bedoelde materiële toepassingsgebied vallen;
- *vermoeden van een misstand*: het vermoeden van een melder dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt of bij een andere organisatie indien hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de melder bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de melder heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie;
- *verzoeker*: de melder die de afdeling onderzoek verzoekt een onderzoek in te stellen;
- *werkgerelateerde context*: toekomstige, huidige of vroegere werkgerelateerde activiteiten in de publieke of private sector waardoor, ongeacht de aard van die werkzaamheden, personen informatie kunnen verkrijgen over misstanden en waarbij die personen te maken kunnen krijgen met benadeling als bedoeld in artikel 17da, indien zij dergelijke informatie zouden melden;
- *werkgever*: degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid laat verrichten of heeft laten verrichten.
- *werknemer*: degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht dan wel degene die anderszins in een ondergeschiktheidsrelatie tegen een vergoeding arbeid verricht.

Artikel 1a

- 1 Een ieder die betrokken is bij een melding of het onderzoek naar een vermoeden van een misstand en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
- 2 Onder gegevens met een vertrouwelijk karakter worden in ieder geval begrepen:
 - a gegevens over de identiteit van een melder en van degene aan wie de misstand wordt toegeschreven of met wie die persoon in verband wordt gebracht en informatie die daartoe herleidbaar is, en
 - b informatie over een bedrijfsgeheim.
- 3 De identiteit van een melder en de informatie aan de hand waarvan direct of indirect de identiteit van de melder kan worden achterhaald, wordt niet bekend gemaakt zonder diens instemming.
- 4 Ingeval enig wettelijk voorschrift in het kader van onderzoek door een bevoegde autoriteit of een gerechtelijke procedure tot mededeling van de identiteit van een melder verplicht, wordt deze daarvan vooraf in kennis gesteld, tenzij die informatie het gerelateerde onderzoek of de gerechtelijke procedure in gevaar zou kunnen brengen.
- 5 Bij de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, ontvangt een melder of een betrokkene een schriftelijke toelichting van de redenen voor de bekendmaking van de gegevens over zijn identiteit.
- 6 Een bevoegde autoriteit die informatie over bedrijfsgeheimen ontvangt, gebruikt of maakt die informatie alleen bekend voor zover dat noodzakelijk is voor een gedegen opvolging van de melding.

Artikel 2

- 1 De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig werknemers werkzaam zijn, stelt voor hen een procedure vast voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie.
- 2 In de procedure, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval:
 - a de wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan vastgelegd;
 - b omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand met inachtneming van de definitie van een vermoeden van een misstand als bedoeld in deze wet;
 - c vastgelegd dat een werknemer in ieder geval op de volgende wijze een melding kan doen:
 - 1 schriftelijk;
 - 2 mondeling via de telefoon of andere spraakberichtsysteem, of
 - 3 op zijn verzoek binnen een redelijke termijn door middel van een gesprek op een locatie;
 - d vastgelegd bij welke daartoe aangewezen onafhankelijke functionaris of functionarissen het vermoeden van een misstand kan worden gemeld, en welke onafhankelijke functionarissen zorgvuldige opvolging kunnen geven aan die melding;
 - e [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]
 - f [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]
 - g vastgelegd dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand;
 - h vastgelegd dat een melder binnen zeven dagen na ontvangst van een melding een ontvangstbevestiging krijgt;
 - i een redelijke termijn vastgelegd van ten hoogste drie maanden na verzending van de ontvangstbevestiging, bedoeld in onderdeel h, waarbinnen aan de melder informatie wordt verstrekt over de beoordeling en voor zover van toepassing de opvolging van de melding.
- 3 In afwijking van het eerste lid, geldt de daarin neergelegde grens van vijftig werknemers niet voor een werkgever die valt onder het toepassingsgebied van de in de delen I.B en II van de bijlage van de richtlijn genoemde Uniehandelingen.
- 4 Voor het in ontvangst nemen van een melding, alsmede voor het uitvoeren van onderzoeken daarnaar, mogen middelen worden gedeeld door:
 - a werkgevers in de private sector met 50 tot 249 werknemers, en
 - b gemeenten of openbare lichamen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- 5 De werkgever stelt aan zijn werknemers op schriftelijke of elektronische wijze informatie beschikbaar over:
 - a de procedure, bedoeld in het eerste lid;
 - b de wijze waarop een vermoeden van een misstand buiten de organisatie kan worden gemeld aan bevoegde autoriteiten en voor zover van toepassing aan instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, en
 - c de rechtsbescherming van een werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand.
- 6 De procedure, bedoeld in het eerste lid, kan door een werkgever tevens worden opengesteld voor personen die geen werknemer zijn, maar anderszins werkgerelateerde activiteiten verrichten of hebben verricht, en stelt in dat geval de informatie, bedoeld in het vijfde lid, eveneens aan die personen beschikbaar.
- 7 Een werkgever als bedoeld in het eerste of derde lid, die geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging heeft ingesteld, en daartoe ook niet verplicht is, behoeft bij de vaststelling van de procedure, bedoeld in het eerste lid, de instemming van meer dan de helft van de werknemers. Deze instemming is niet vereist voor zover de procedure inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst.

- 8 Iedere belanghebbende werknemer kan de kantonrechter verzoeken te bepalen dat de werkgever binnen een door de kantonrechter te bepalen termijn een procedure als bedoeld in het eerste lid, vaststelt.

Artikel 4

- 1 Een melder kan bij de afdeling onderzoek:
 - a een vermoeden van een misstand melden ten behoeve van een onderzoek, of
 - b verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding.
- 2 Dit artikel is niet van toepassing op:
 - a rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie;
 - b een ieder die betrokken is of is geweest bij de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken, voor zover het de uitvoering van deze wetten betreft.

Artikel 4a

De artikelen 5 tot en met 17 zijn van overeenkomstige toepassing op een verzoek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat in die artikelen voor «het vermoeden van een misstand» dan wel «de misstand» telkens wordt gelezen «de gedraging van de werkgever», en de artikelen 2d, 2e en artikel 5, eerste lid, aanhef en onderdeel a, voor zover het de indiening van het verzoek door een vertrouwenspersoon of een advocaat betreft, niet van toepassing zijn.

Artikel 5

- 1 Een verzoek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, wordt overeenkomstig artikel 2d, tweede lid, door de verzoeker of diens gemachtigde ingediend en wordt ondertekend ingeval het verzoek op schrift is gesteld. Het verzoek bevat ten minste:
 - a de naam en het adres van de verzoeker of van de vertrouwenspersoon of de advocaat die namens een melder wiens identiteitsgegevens niet bekend worden gemaakt het verzoek indient;
 - b de dagtekening;
 - c een omschrijving van de misstand die wordt vermoed, waaronder de naam van de werkgever tegen wie het vermoeden zich richt, en
 - d de gronden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd.
- 2 Artikel 9:28, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op het verzoek.

Artikel 6

- 1 Onverminderd artikel 2e, stelt de afdeling onderzoek binnen zes weken na de dagtekening van het verzoek een onderzoek in, tenzij de afdeling onderzoek oordeelt dat:
 - a het verzoek niet voldoet aan de vereisten, bedoeld in artikel 5;
 - b het verzoek kennelijk ongegrond is;
 - c het maatschappelijk belang bij een onderzoek door de afdeling onderzoek, dan wel de ernst van de misstand, kennelijk onvoldoende is;
 - d het vermoeden van de misstand ter beoordeling staat van bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten of met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift of een andere daartoe bevoegde instantie waar het vermoeden van een misstand kan worden gemeld en het bestuursorgaan, de dienst of de andere daartoe bevoegde instantie het vermoeden van een misstand naar behoren behandelt of heeft behandeld;

- e de verzoeker het vermoeden van een misstand heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure als bedoeld in artikel 2 aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand en de organisatie het vermoeden naar behoren heeft behandeld;
 - f er een ander verzoek, dezelfde misstand betreffende, bij de afdeling onderzoek in behandeling is of door de afdeling onderzoek is afgedaan, behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde misstand zou hebben kunnen leiden; of
 - g bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak reeds over de misstand is geoordeeld.
- 2 Indien de afdeling onderzoek geen onderzoek instelt, worden de resultaten van het oordeel, bedoeld in het eerste lid, niet openbaar gemaakt.
- 3 De afdeling onderzoek is niet verplicht een onderzoek voort te zetten indien:
- a de verzoeker naar het oordeel van de afdeling onderzoek onvoldoende meewerkt aan een zorgvuldig verloop van het onderzoek en het bewaren van de vertrouwelijkheid van uitkomsten van het onderzoek, of
 - b een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend wordt, op grond waarvan de afdeling onderzoek tot het oordeel komt dat het verzoek kennelijk ongegrond is.

Artikel 8

- 1 De afdeling onderzoek streeft ernaar het onderzoek binnen een jaar na afronding van het oordeel, bedoeld in artikel 6, eerste lid, af te ronden.
- 2 De afdeling onderzoek kan naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek aan de werkgever aanbevelingen doen.
- 3 Een oordeel of aanbeveling behelst geen vaststelling van civielrechtelijke aansprakelijkheid in verband met een misstand, noch een vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit.

Artikel 9

Deze paragraaf is van toepassing op onderzoek door de afdeling onderzoek indien de werkgever onderdeel uitmaakt van de publieke sector. De publieke sector wordt gevormd door:

- a de staat;
- b de provincies;
- c de gemeenten;
- d de waterschappen;
- e de openbare lichamen voor beroep en bedrijf;
- f de andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend;
- g de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland;
- h de overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen; en
- i andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan is bekleed met openbaar gezag, waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit van de rechtspersoon vormt.

Artikel 10

- 1 De artikelen 9:30 tot en met 9:34 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op het onderzoek door de afdeling onderzoek, met dien verstande dat voor «bestuursorgaan» telkens gelezen wordt «werkgever» en voor «de ombudsman» telkens wordt gelezen: de afdeling onderzoek. Indien de werkgever vertegenwoordigd wordt door een meerhoofdig orgaan, wordt onder «college» verstaan: dat meerhoofdige orgaan.

- 2 In afwijking van artikel 9:31, vierde lid, van de Algemene wet Bestuursrecht kunnen de ingevolge artikel 9:31, eerste lid, opgeroepen personen onderscheidenlijk degenen die ingevolge artikel 9:31, derde lid, verplicht zijn stukken over te leggen, het geven van inlichtingen onderscheidenlijk het overleggen van stukken weigeren indien het inlichtingen en bescheiden betreft waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de nationale veiligheid, dan wel een schending van een ambtsgeheim of wettelijk voorschrift met zich meebrengt. Voorts geldt deze verplichting niet, indien een persoon daardoor of zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreerde partner of eerdere geregistreerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen.
- 3 Tijdens het onderzoek kan de afdeling onderzoek bevelen dat personen die, hoewel wettelijk opgeroepen, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hem worden gebracht om aan hun verplichtingen te voldoen.
- 4 Onze Minister die het aangaat kan tijdens het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, aan de afdeling onderzoek het betreden van bepaalde plaatsen verbieden, indien dit naar zijn oordeel de veiligheid van de staat zou schaden.

Artikel 17

- 1 Wanneer een onderzoek is afgesloten, stelt de afdeling onderzoek een rapport op, waarin hij zijn bevindingen en zijn oordeel weergeeft. Hij neemt daarbij artikel 5.1 van de Wet open overheid in acht.
- 2 Het rapport bevat in ieder geval, voor zover het onderzoek zich daartoe uitstrekt:
 - a een analyse van de misstand,
 - b de vaststelling van de oorzaken of de vermoedelijke oorzaken van de misstand en de omvang van zijn gevolgen, en
 - c aanbevelingen aan de werkgever indien daartoe aanleiding bestaat.
- 3 De afdeling onderzoek zendt een concept van het rapport aan de betrokken werkgever en de verzoeker.
- 4 De werkgever en de verzoeker kunnen schriftelijk commentaar leveren gedurende een termijn van vier weken, die aanvangt met ingang van de dag na die waarop het concept van het rapport is verzonden. Zij zijn tot geheimhouding van het concept van het rapport verplicht.
- 5 Indien het commentaar daartoe aanleiding geeft, kan de afdeling onderzoek het rapport aanpassen. Ingeval het commentaar niet leidt tot aanpassing, geeft de afdeling onderzoek in zijn rapport de redenen daarvoor aan.
- 6 Indien de afdeling onderzoek aan een werkgever een aanbeveling als bedoeld in het tweede lid doet, deelt de werkgever binnen een redelijke termijn aan de afdeling onderzoek mee op welke wijze aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven. Indien de werkgever overweegt de aanbeveling niet op te volgen, deelt het dat met redenen omkleed aan de afdeling onderzoek mee.
- 7 De afdeling onderzoek maakt het rapport uit eigen beweging openbaar.
- 8 Bij het Huis berustende informatie over het onderzoek die niet is opgenomen in het rapport, is niet openbaar.

Artikel 17da

- 1 In dit hoofdstuk wordt in ieder geval onder benadeling verstaan:
 - a ontslag of schorsing;
 - b een boete als bedoeld in artikel 650 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
 - c demotie;
 - d het onthouden van bevordering;
 - e een negatieve beoordeling;
 - f een schriftelijke berisping;
 - g overplaatsing naar een andere vestiging;

- h discriminatie;
 - i intimidatie, pesterijen of uitsluiting;
 - j smaad of laster;
 - k voortijdige beëindiging van een overeenkomst voor het leveren van goederen of diensten, en
 - l intrekking van een vergunning.
- 2 Onder benadeling wordt tevens verstaan een dreiging met en een poging tot benadeling.

A.2 RICHTLIJN 2014/24/EU (VERSIE 1/1/2022)

Artikel 4

Drempelbedragen

Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) gelijk is aan of groter dan de volgende drempelbedragen:

A 5 382 000 EUR voor overheidsopdrachten voor werken;

B 140 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door aanbestedende diensten die centrale overheidsinstanties zijn, en voor door deze instanties georganiseerde prijsvragen; wat betreft overheidsopdrachten voor leveringen afkomstig van aanbestedende diensten die op het gebied van defensie werkzaam zijn, geldt deze drempel alleen voor opdrachten betreffende producten die onder bijlage III vallen;

C 215 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door niet-centrale aanbestedende diensten en voor door deze diensten georganiseerde prijsvragen; deze drempel is ook van toepassing op overheidsopdrachten voor leveringen die gegund zijn door op defensiegebied werkzame centrale overheidsinstanties en betrekking hebben op producten welke niet onder bijlage III vallen;

D 750 000 EUR voor overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten in de zin van bijlage XIV.

TITEL III BIJZONDERE AANBESTEDINGSREGELINGEN

HOOFDSTUK 1

Sociale diensten en andere specifieke diensten

Artikel 74

Gunning van opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten

De in bijlage XIV opgesomde overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten worden gegund in overeenstemming met dit hoofdstuk wanneer de waarde van de opdracht gelijk is aan of hoger dan de in artikel 4, onder d), vastgestelde drempel. (*hier: 750 000 EUR*).

Artikel 75

Bekendmaking van aankondigingen

- 1 Aanbestedende diensten die voornemens zijn om een overheidsopdracht te gunnen voor de in artikel 74 bedoelde diensten, maken hun voornemen hiertoe kenbaar op een van de volgende wijzen:
 - a door een aankondiging van een opdracht, met daarin de informatie als bedoeld in bijlage V, deel H, in overeenstemming met de in artikel 51 bedoelde standaardformulieren, of
 - b door een vooraankondiging, die voortdurend wordt bekendgemaakt en de in bijlage V, deel I, bedoelde informatie bevat. De vooraankondiging verwijst specifiek naar de soorten diensten waarop de te gunnen opdracht betrekking heeft. Er staat in vermeld dat de opdrachten worden gegund zonder verdere bekendmaking, en

dat de belangstellende ondernemers worden verzocht hun belangstelling schriftelijk kenbaar te maken.

De eerste alinea is evenwel niet van toepassing wanneer een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking had kunnen worden gebruikt overeenkomstig artikel 32 betreffende het gunnen van overheidsopdrachten voor diensten.

- 2 Aanbestedende diensten die een overheidsopdracht hebben gegund voor de diensten als bedoeld in artikel 74, maken de resultaten van de aanbestedingsprocedure bekend door middel van een aankondiging van een gegunde opdracht, die de informatie bedoeld in bijlage V, deel J, bevat, conform de in artikel 51 bedoelde standaardformulieren. Deze aankondigingen kunnen echter per kwartaal worden gebundeld. In dat geval worden de gebundelde aankondigingen binnen 30 dagen na het einde van elk kwartaal toegezonden.
- 3 De Commissie stelt de standaardformulieren als bedoeld in de leden 1 en 2 van dit artikel vast door middel van uitvoeringshandelingen. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 89, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure vastgesteld.
- 4 De in dit artikel bedoelde aankondigingen worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 51.

Artikel 76

Beginselen van het gunnen van overheidsopdrachten

- 1 De lidstaten stellen nationale regels voor het gunnen van opdrachten op grond van dit hoofdstuk op, om ervoor te zorgen dat de aanbestedende diensten de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van ondernemers naleven. Het staat de lidstaten vrij te bepalen welke procedurele regels van toepassing zijn mits deze regels de aanbestedende diensten de mogelijkheid geven rekening te houden met de specifieke kenmerken van de betrokken diensten.
- 2 De lidstaten zorgen ervoor dat aanbestedende diensten rekening kunnen houden met de noodzaak de kwaliteit, continuïteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid, beschikbaarheid en volledigheid van de diensten, de specifieke behoeften van verschillende categorieën gebruikers, met inbegrip van achtergestelde en kwetsbare groepen, de betrokkenheid en inspraak van gebruikers en de innovatie te verzekeren. De lidstaten kunnen ook bepalen dat de keuze van de dienstenaanbieder geschiedt op basis van de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitsverhouding, rekening houdend met de kwaliteits- en duurzaamheidscriteria voor sociale diensten.

Artikel 77

Voorbehouden opdrachten voor bepaalde diensten

- 1 De lidstaten kunnen bepalen dat de aanbestedende diensten de deelname aan procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten uitsluitend voor die diensten op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten bedoeld in artikel 74, die vallen onder de CPV-codes 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, van 85000000-9 tot en met 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8 aan bepaalde organisaties mag voorbehouden.
- 2 Een organisatie als bedoeld in lid 1 moet aan alle hierna volgende voorwaarden voldoen:
 - a haar doel is het vervullen van een opdracht van algemeen belang die verband houdt met de in lid 1 bedoelde diensten;
 - b winsten worden opnieuw geïnvesteerd met het oogmerk het doel van de organisatie te behartigen. Wanneer winsten worden uitgekeerd of herverdeeld, dan moet dit op grond van participatieve overwegingen geschieden;

- c de beheers- of eigendomsstructuren van de organisatie die de opdracht uitvoert, zijn gebaseerd op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie, of vergen de actieve participatie van werknemers, gebruikers of belanghebbenden, en
 - d door de betrokken aanbestedende dienst is uit hoofde van dit artikel in de laatste drie jaar aan de organisatie geen opdracht voor de diensten in kwestie gegund.
- 3 De opdracht heeft een maximale looptijd van drie jaar.
 - 4 In de oproep tot mededinging wordt naar dit artikel verwezen.
 - 5 Niettegenstaande artikel 92 evalueert de Commissie de effecten van dit artikel en brengt zij daarover uiterlijk op 18 april 2019 verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad.

A.3 VERORDENING (EU), NR. 1407/2013 (VERSIE 27 JULI 2020)

Artikel 3

De-minimissteun

- 1 Steunmaatregelen worden geacht niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te voldoen, en zijn derhalve vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag, indien zij voldoen aan de voorwaarden die in deze verordening zijn vastgesteld.
- 2 Het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend, ligt niet hoger dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren.' Het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat wordt verleend aan één onderneming die voor rekening van derden goederenvervoer over de weg verricht, bedraagt maximaal 100 000 EUR over een periode van drie belastingjaren. Deze de-minimissteun wordt niet gebruikt voor de aanschaf van vervoermiddelen voor goederenvervoer over de weg.
- 3 Indien een onderneming voor rekening van derden goederenvervoer over de weg verricht en ook andere activiteiten verricht waarvoor het plafond van 200 000 EUR geldt, is het plafond van 200 000 EUR van toepassing op de onderneming, mits de betrokken lidstaat, met passende middelen zoals een scheiding van de activiteiten of een uitsplitsing van de kosten, ervoor zorgt dat het voordeel voor de activiteit van het goederenvervoer over de weg niet meer dan 100 000 EUR bedraagt en dat de de-minimissteun niet wordt gebruikt voor de aanschaf van vervoermiddelen voor goederenvervoer over de weg.
- 4 De de-minimissteun wordt geacht te zijn verleend op het tijdstip waarop de onderneming krachtens de toepasselijke nationale wet- en regelgeving een wettelijke aanspraak op de steun verwerft, ongeacht de datum waarop de de-minimissteun aan de onderneming wordt betaald.
- 5 De in lid 2 vastgestelde plafonds zijn van toepassing ongeacht de vorm van de de-minimissteun of het daarmee nagestreefde doel en ongeacht of de door de lidstaat verleende steun geheel of ten dele uit middelen van Unie-oorsprong wordt gefinancierd. De periode van drie belastingjaren wordt vastgesteld op basis van de belastingjaren zoals de onderneming die in de betrokken lidstaat toepast.
- 6 Voor de toepassing van de in lid 2 vastgestelde plafonds wordt steun als een subsidiebedrag uitgedrukt. Alle bedragen die worden gebruikt, zijn brutobedragen, dus vóór aftrek van belastingen of andere heffingen. Wanneer steun in een andere vorm dan een subsidie wordt verleend, is het steunbedrag het bruto-subsidie-equivalent van de steun.
Van steun die in meerdere tranches wordt betaald, wordt door discontering de waarde op het tijdstip van de toekenning ervan berekend. De rentevoet die bij discontering wordt gehanteerd, is de disconteringsvoet die op het tijdstip van de steunverlening van toepassing is.
- 7 Wanneer het desbetreffende in lid 2 vastgestelde plafond door de toekenning van nieuwe de-minimissteun zou worden overschreden, komt deze nieuwe steun in zijn geheel niet in aanmerking voor het voordeel van deze verordening.
- 8 In het geval van fusies of overnames wordt alle de-minimissteun die voordien aan elk van de fuserende ondernemingen is verleend, in aanmerking genomen om te bepalen of nieuwe de-minimissteun voor de nieuwe of de overnemende onderneming het desbetreffende plafond overschrijdt. De-minimissteun die vóór de fusie of overname rechtmatig is verleend, blijft rechtmatig.

- 9 Indien één onderneming in twee of meer afzonderlijke ondernemingen wordt gesplitst, wordt de vóór de splitsing verleende de-minimissteun toegerekend aan de onderneming die de steun genoot, hetgeen in beginsel de onderneming is die de activiteiten overneemt waarvoor de de-minimissteun werd gebruikt. Indien deze toerekening niet mogelijk is, wordt de-minimissteun evenredig toegerekend op basis van de boekwaarde van het aandelenkapitaal van de nieuwe ondernemingen op het daadwerkelijke tijdstip van de splitsing.

A.4 AANBESTEDINGSWET 2012

Artikel 2.38

- 1 De aanbestedende dienst kan voor sociale en andere specifieke diensten als bedoeld in bijlage XIV van richtlijn 2014/24/EU de procedure voor sociale en andere specifieke diensten toepassen.
- 2 Voor overheidsopdrachten betreffende diensten voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening zoals opgenomen in bijlage XIV van richtlijn 2014/24/EU, wordt de procedure voor sociale en andere specifieke diensten toegepast, tenzij de aanbestedende dienst anders beslist.

Artikel 2.163d

- 1 Een overheidsopdracht kan zonder nieuwe aanbestedingsprocedure als bedoeld in deel 2 van deze wet worden gewijzigd indien:
 - a door de oorspronkelijke opdrachtnemer te verrichten aanvullende werken, diensten of leveringen noodzakelijk zijn geworden,
 - b deze aanvullende werken, diensten of leveringen niet in de oorspronkelijke aanbestedingsstukken waren opgenomen,
 - c een verandering van opdrachtnemer:
 - 1 niet mogelijk is om economische of technische redenen, en
 - 2 tot aanzienlijk ongemak of aanzienlijke kostenstijgingen zou leiden voor de aanbestedende dienst, en
 - d de verhoging van de prijs niet meer bedraagt dan 50% van de waarde van de oorspronkelijke opdracht.
- 2 Indien een overheidsopdracht een indexeringsclausule bevat, wordt voor de berekening van de prijs, bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, de geactualiseerde prijs als referentiewaarde gehanteerd.
- 3 Indien opeenvolgende wijzigingen van een overheidsopdracht worden doorgevoerd, geldt de beperking van het eerste lid, onderdeel d, voor de waarde van elke wijziging.
- 4 Een aanbestedende dienst voert geen opeenvolgende wijzigingen van een overheidsopdracht door met het oogmerk zich te onttrekken aan de toepassing van deel 2 van deze wet.
- 5 Een aanbestedende dienst maakt een wijziging van een overheidsopdracht die voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, bekend door een aankondiging hiervan op het elektronische systeem voor aanbestedingen.
- 6 De in het vijfde lid bedoelde bekendmaking geschiedt door middel van een op het elektronische systeem voor aanbestedingen beschikbaar gesteld formulier.

A.5 GEMEENTEWET

Artikel 160

- 1 Het college is in ieder geval bevoegd:
 - a het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
 - b beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
 - c regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
 - d tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;
 - e te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;
 - f ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;
 - g jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.
- 2 Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
- 3 Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Artikel 168

1. Het college kan een of meer leden van het college machtigen tot uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.
2. Een krachtens machtiging uitgeoefende bevoegdheid wordt uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college uitgeoefend.
3. Het college kan te dien aanzien alle aanwijzingen geven die het nodig acht.

Artikel 169

- 1 Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
- 2 Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
- 3 Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
- 4 Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder d, e, f en g, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
- 5 Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het ter zake genomen besluit.

Artikel 171

- 1 De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.
- 2 De burgemeester kan de in het eerste lid bedoelde vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkenluiders.

Rapportnummer: 2024-75657 en 2024-76680

© Huis voor Klokkenluiders, juli 2026

Contactgegevens

Muzenstraat 89-91, 2511 WB Den Haag
Postadres: Postbus 85680, 2508 CJ Den Haag
Telefoon: 088-13 31 000
E-mail: contact@huisvoorklokkenluiders.nl

www.huisvoorklokkenuiders.nl

The background of the page is composed of several overlapping diagonal stripes in various shades of teal and turquoise. The stripes originate from the top right and fan out towards the bottom left, creating a sense of movement and depth. The colors range from a light, almost white turquoise to a deep, dark teal.