

Het verlenen van vergunningen door een waterschap

Onderzoek naar de behandeling van de melder van een vermoeden van een misstand



12 juli 2019



HUIS VOOR
KLOKKENLUIDERS

RAPPORT

Dossiernummer	2016-0706-008
Datum ontvangst verzoek	6 juli 2016
Ontvankelijkheidsbesluit	18 november 2016
Sector	Publiek

Voorwoord

Het Huis voor Klokkenluiders

Het Huis voor Klokkenluiders (hierna: het Huis) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat per 1 juli 2016 is opgericht voor alle werknemers in Nederland die een melding willen doen van een vermoeden van een werkgerelateerde misstand. Het Huis adviseert, doet aan preventie en kennisdeling en voert eventueel onderzoek uit naar de vermoedelijke misstand (misstandonderzoek), naar de behandeling van de werknemer door de werkgever nadat deze de misstand heeft gemeld (bejegeningsonderzoek) of naar een combinatie van deze twee.

Een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van een onderzoek is dat er sprake moet zijn van een vermoeden van een werkgerelateerde misstand met een maatschappelijk belang.

Referentiekader

De taken en bevoegdheden van de afdeling Onderzoek zijn vastgelegd in de Wet Huis voor klokkenluiders.

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

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

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

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

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Ontvankelijkheid	5
1.3	Onderzoeksvraag en afbakening	5
1.4	Onderzoeksopzet	6
1.5	Leeswijzer	7
2.	Chronologisch feitenrelaas	8
2.1	Sollicitatieprocedure en aanstelling als coördinator	8
2.2	Het intern kenbaar maken van het vermoeden van een misstand	9
2.3	Gesprekken met het afdelingshoofd en de directie	11
2.4	Verloop van het coachingstraject	13
2.5	Negatief beoordelingsbesluit	14
2.6	Ziekteverlof	17
2.7	Mediationtraject	19
2.8	Re-integratieperiode	19
2.9	Ontslag	20
3.	Analyse	24
3.1	Vermoeden van een misstand	24
3.2	Melding	26
3.3	Benadeling	27
3.4	Causaal verband	30
4.	Conclusie	32
	Bijlage A. Overzicht eerdere onderzoeken en procedures	34
	Bijlage B. Verwerkingstabel opmerkingen verzoeker (separaat)	37
	Bijlage C. Verwerkingstabel opmerkingen werkgever (separaat)	37

1. Inleiding

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen uit het bejegeningsonderzoek dat door de afdeling Onderzoek van het Huis is uitgevoerd. Alvorens in te gaan op de doelstelling en aanpak van dit onderzoek, wordt eerst beschreven wat voor verzoeker de aanleiding is geweest om dit onderzoek uit te laten voeren door het Huis.

1.1 Achtergrond

Verzoeker trad op 1 juli 2010 in dienst als coördinator van het team Vergunningverlening en Plantoetsing bij een waterschap (hierna: de werkgever). Hij meende te constateren dat zijn werkgever ruimhartig omging met vergunningverlening voor de uitvoering van projecten door de eigen organisatie. Zo voerde zijn werkgever in sommige projecten eerst de activiteiten uit en werd na afronding pas de vergunning aangevraagd en verleend. Volgens verzoeker was dit in strijd met wet- en regelgeving. Hij besprak deze in zijn optiek ontoelaatbare werkwijze, de zogenoemde (eigen) vergunningverlening achteraf, met zijn interim-afdelingshoofd in augustus-september 2010. Tevens schreef hij medio september 2010 een interne notitie waarin onder andere de ontoelaatbaarheid van vergunningverlening achteraf aan de orde werd gesteld.

De notitie en zijn standpunt over vergunningverlening achteraf deelde verzoeker met zijn interim-afdelingshoofd en de adjunct-directeur en vervolgens met zijn team. Dit riep volgens verzoeker veel weerstand op binnen de organisatie. In gesprekken met zijn interim- en later vaste afdelingshoofd en de directieleden kreeg verzoeker te verstaan dat zijn visie haaks stond op de missie en standpunten van het waterschap. Op 20 mei 2011 ontving verzoeker een slechte beoordeling en kort daarna meldde hij zich ziek.

Gedurende verzoekers ziekteverlof werd een mediationtraject gestart op advies van de bedrijfsarts. Dit traject resulteerde in zijn re-integratie in maart 2012. Verzoeker geeft aan dat hij zich gedurende het re-integratietraject persoonlijk vernederd en onder druk gezet voelde door zijn leidinggevende. Op 31 oktober 2012 meldde verzoeker zich door de ontstane negatieve werksituatie wederom ziek. Vanaf die tijd heeft hij zijn werk niet meer hervat tot zijn ontslag op 1 maart 2013.

Op 6 juli 2016 meldde verzoeker zich bij de afdeling Onderzoek van het Huis met het verzoek om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop zijn werkgever hem bejegend had nadat hij medio september 2010 een notitie voor zijn werkgever had opgesteld waarin hij stelt dat er een einde zou moeten komen aan de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf.

1.2 Ontvankelijkheid

Na ontvangst van het verzoekschrift heeft de afdeling Onderzoek van het Huis (hierna: afdeling Onderzoek) dit aan de hand van de artikelen 5 en 6 van de Wet Huis voor klokkenluiders beoordeeld op ontvankelijkheid. Deze beoordeling vond plaats op basis van de informatie zoals aangeleverd door verzoeker. Op basis van deze informatie beoordeelde de afdeling Onderzoek het verzoek van verzoeker op 18 november 2016 als ontvankelijk.¹

1.3 Onderzoeksvraag en afbakening

1.3.1 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt:

Is verzoeker benadeeld, omdat hij medio september 2010 een notitie voor zijn werkgever heeft opgesteld, waarin hij stelt dat er een einde zou moeten komen aan de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang?
2. Heeft verzoeker zijn vermoeden van een misstand intern gemeld?
3. Is er sprake van benadeling van verzoeker na de melding?
4. Is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoeker?

1.3.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de bejegening van verzoeker door zijn voormalige werkgever als gevolg van het melden van het vermoeden van een misstand. Dit vermoeden had betrekking op de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf. Een diepgaand onderzoek naar het vermoeden van de misstand zelf valt buiten de scope van dit onderzoek, aangezien verzoeker bij de afdeling Onderzoek om een bejegeningsonderzoek heeft verzocht. Onderzoek naar de vermoedelijke misstand is overigens uitgevoerd door de Nationale ombudsman naar aanleiding van ingediende klachten door verzoeker (zie bijlage A). De onderzoeksperiode begint vanaf 1 juli 2010², het moment dat verzoeker in dienst is getreden bij zijn voormalige werkgever, en eindigt met het ontslag van verzoeker per 1 maart 2013. Met het ontslag eindigt immers de arbeidsrelatie en daarmee de gezagsrelatie tussen de voormalige werkgever en verzoeker. Tijdens en na de onderzoeksperiode speelden meerdere arbeidsrechtelijke geschillen, meldingen en klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures (zie bijlage A voor een overzicht). Over de arbeidsrechtelijke aspecten in deze zaak zijn al door meerdere rechterlijke instanties uitspraken

¹ In art. 8 Wet Huis voor klokkenluiders is opgenomen dat de afdeling Onderzoek ernaar streeft het onderzoek binnen een jaar na afronding van het oordeel over de ontvankelijkheid af te ronden. In verband met de opstart van het Huis voor Klokkenluiders is deze termijn van een jaar niet gehaald.

² De sollicitatieperiode voorafgaande aan indiensttreding, maakt ook onderdeel uit van de onderzoeksperiode van dit bejegeningsonderzoek.

gedaan. De afdeling Onderzoek vormt zich geen eigen oordeel over deze uitspraken. Van de periode na het ontslag zijn in dit onderzoek alleen de gebeurtenissen en procedures meegenomen die nodig zijn voor een goed begrip van het dossier.

1.4 Onderzoeksopzet

Onderzoeksplan en startgesprek

Nadat het verzoekschrift ontvankelijk was verklaard, heeft de afdeling Onderzoek, na toestemming van de verzoeker, de werkgever geïnformeerd. De afdeling Onderzoek heeft een onderzoeksplan opgesteld op basis van de informatie die was verstrekt door de verzoeker. Vervolgens heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de afdeling Onderzoek en de werkgever. Daarin heeft de werkgever een reactie kunnen geven op het onderzoek en is de onderzoeksopzet besproken. Deze onderzoeksopzet bestond uit onderstaande onderdelen.

Documentstudie

Zowel verzoeker als werkgever hebben in de loop van het onderzoek documenten aangeleverd. Het volledige onderzoeks dossier beslaat de periode 2010 tot en met 2018 en bevat onder meer het volledige personeelsdossier van verzoeker, stukken uit het re-integratiedossier, stukken met betrekking tot de ontslagprocedure, de rechterlijke uitspraken en diverse e-mailberichten en brieven van de verzoeker en de werkgever. De onderzoekers hebben kennisgenomen van de stukken en beoordeeld welke stukken relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Gesprekken

In het kader van het onderzoek heeft de afdeling Onderzoek gesproken met verzoeker en in totaal 11 getuigen.³ De opgeroepen getuigen zijn:

- Het interim-afdelingshoofd van verzoeker (periode juli-september 2010)
- Het afdelingshoofd van verzoeker (periode oktober 2010 – maart 2013; ten tijde van het gesprek werkzaam bij het waterschap)
- Drie medewerkers uit het team van verzoeker⁴ (ten tijde van het gesprek waren allen werkzaam bij het waterschap)
- De toenmalige secretaris-directeur (niet meer in functie)
- De toenmalige adjunct-directeur (ten tijde van het gesprek werkzaam bij het waterschap)
- De toenmalige voorzitter van het dagelijks bestuur (niet meer in functie)
- De toenmalige coördinator P&O, tevens vertrouwenspersoon (ten tijde van het gesprek werkzaam bij het waterschap)
- De externe coach A die de coach was van verzoeker in de periode januari – mei 2011

³ Eén opgeroepen getuige heeft niet meegewerkt aan dit onderzoek. Het betreft een bedrijfsarts die vanwege zijn medisch beroepsgeheim niet in wilde gaan op het verzoek.

⁴ Het Huis heeft de als getuige opgeroepen teamleden (drie in totaal) *at random* geselecteerd door de eerste drie teamleden te kiezen uit een namenlijst (op alfabetische volgorde) van in totaal tien teamleden uit het voormalige team van verzoeker.

- De externe coach B die in de periode november 2010 – juni 2011 actief was bij de voormalige werkgever van verzoeker

Feitenrelaas

Op basis van de informatie in de documentenstudie en in de gesprekken met verzoeker en getuigen heeft de afdeling Onderzoek een feitenrelaas opgesteld. Verzoeker en werkgever hebben het achterliggende onderzoeksdossier kunnen inzien. Beide partijen hebben een inzageperiode van vier weken gekregen om een reactie te geven op het feitenrelaas, waarna de afdeling Onderzoek het feitenrelaas waar nodig heeft aangepast.

Rapport

Op basis van het gecorrigeerde feitenrelaas heeft de afdeling Onderzoek de feiten geanalyseerd, de deelvragen beantwoord en heeft de afdeling Onderzoek als conclusie een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag. Dit is vastgelegd in een conceptrapport waarop partijen wederom gedurende een inzageperiode van vier weken de gelegenheid kregen een reactie te formuleren. Het eindresultaat is een geanonimiseerd rapport dat antwoord geeft op de onderzoeksvraag. Dit rapport wordt via de website van het Huis voor Klokkenluiders gepubliceerd.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is het feitenrelaas. Dit feitenrelaas is chronologisch opgebouwd. In hoofdstuk 3 volgt de analyse van de feiten aan de hand van de deelvragen. Het afsluitende hoofdstuk 4 bevat de conclusie. In dat hoofdstuk beantwoordt de afdeling Onderzoek de onderzoeksvraag.

2. Chronologisch feitenrelaas

Onderstaand volgt een chronologische weergave van de feiten die relevant zijn voor de beoordeling van de bejegening van verzoeker door het waterschap (zijn werkgever).

2.1 Sollicitatieprocedure en aanstelling als coördinator

Verzoeker trad op 1 juli 2010 in vaste dienst bij een waterschap in de functie van coördinator team Vergunningverlening en Plantoetsing (hierna: coördinator Vergunningverlening).⁵ De sollicitatieprocedure bestond uit enkele gesprekrondes en een assessment dat afgenomen werd door een extern bureau. De functie coördinator Vergunningverlening was een nieuwe functie binnen de afdeling Beheer en omvatte drie resultaatgebieden, te weten: (1) teamaansturing (functioneel en operationeel), (2) beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling en -uitvoering vergunningverlening en plantoetsing, en (3) (complexe) vergunningverlening, advisering en planbeoordeling. Verzoeker had bij zijn vorige werkgever een vergelijkbare functie. Verzoeker keek er naar uit deze functie bij een andere bestuurslaag te gaan vervullen. Volgens verzoeker kwam het als 'geroepen' om actief te kunnen worden op een andere bestuurslaag. De functie coördinator Vergunningverlening bood hem de kans om aan de slag te gaan op het snijvlak van ruimtelijke ordening en vergunningverlening. Hoewel verzoeker aangaf niet vreemd te zijn met de 'wereld van de waterschappen' is tijdens de sollicitatieprocedure besproken dat verzoeker zijn inhoudelijke kennis diende bij te spijkeren en dat daartoe het volgen van een opleiding tot de mogelijkheden behoorde. Binnen de afdeling Beheer waren in totaal drie coördinatiefuncties. De drie coördinatoren legden verantwoording af aan het afdelingshoofd. Tot 1 oktober 2010 was dit voor verzoeker een interim-afdelingshoofd.

Volgens verzoeker functioneerde hij in de beginperiode (juli-september) naar ieders tevredenheid en had hij het uitstekend naar zijn zin bij zijn nieuwe werkgever. Hij ontving in die periode een compliment van de adjunct-directeur en de coördinator P&O. Na het melden van zijn visie op vergunningverlening achteraf, veranderde dit echter volgens verzoeker.

Volgens het interim-afdelingshoofd en de adjunct-directeur was verzoeker tijdens zijn inwerkperiode, die voor een groot deel samenviel met de vakantieperiode, vrijgesteld van inhoudelijke werkzaamheden. Tijdens deze inwerkperiode kon hij kennismaken met zijn teamleden, medecoördinatoren en projectleiders. Tevens kon hij zich inlezen in de dossiers en kon hij mee met mensen van de buitendienst om het werkgebied van het waterschap te leren kennen. Zodoende werd verzoeker de gelegenheid geboden om zich de inhoudelijke materie van het waterschap eigen te maken. Over de wijze waarop verzoeker invulling gaf aan zijn inwerkperiode was de adjunct-directeur positief en hij complimenteerde hem daarover. De coördinator P&O had geen zicht op de inhoudelijke werkzaamheden van verzoeker, maar hoorde wel positieve geluiden van collega's over verzoeker. Men vond hem in de omgang een plezierige en prettige collega. De getuigen uit het team van verzoeker

⁵ Het benoemingsbesluit dateert van 15 april 2010.

bevestigen dit. Ten aanzien van de werkinhoudelijke kwaliteiten van verzoeker, zo verklaren de betreffende teamleden, hadden zij wel hun bedenkingen. Bij een teamlid ontstonden deze twijfels tijdens de eerste maanden na verzoekers indiensttreding. De twee andere teamleden hadden geen herinnering aan het specifieke moment waarop hun bedenkingen ontstonden (zie volgende paragraaf voor de aard van deze bedenkingen).

2.2 Het intern kenbaar maken van het vermoeden van een misstand

Verzoeker constateerde na enkele weken dat zijn werkgever in zijn optiek op ongeoorloofde wijze omging met vergunningverlening achteraf bij projecten waar deze werkgever zelf bij betrokken was. Een handelwijze die volgens verzoeker in strijd was met wet- en regelgeving. Deze constatering besprak hij met zijn interim-afdelingshoofd in augustus-september 2010. Verzoeker schreef een notitie over het functioneren van het team Vergunningverlening en verstuurdde deze medio september 2010 aan zijn interim-afdelingshoofd. In deze notitie presenteerde verzoeker verscheidene constateringen die volgens hem bruikbaar waren als aanzet voor het op een 'hoger plan brengen van (de producten van) het team'. Deze constateringen hadden betrekking op de onderwerpen vergunningverlening, plantoetsing, team handhaving en de staf. Een van deze constateringen betrof de vergunningverlening achteraf. Verzoeker stelde daarbij voor dat (eigen) vergunningaanvragen achteraf, waarbij het aangevraagde werk al gerealiseerd was, 'in principe' niet meer in behandeling zouden worden genomen en zouden worden gemeld aan de directie.

Het interim-afdelingshoofd ontving de notitie van verzoeker in de laatste maand van zijn interim-periode. Volgens het interim-afdelingshoofd was hij niet direct in de gelegenheid om inhoudelijk te reageren op de notitie. Daarom had hij, zo verklaart het interim-afdelingshoofd, in de kantlijn enkele opmerkingen geplaatst en 'prima stuk!' geschreven bovenaan op het voorblad, met de bedoeling om op een later moment de notitie inhoudelijk te bespreken met verzoeker. Omdat de notitie volgens het interim-afdelingshoofd nog 'onvoldragen' was, waren de opmerkingen, volgens het interim-afdelingshoofd, enkel ter aanmoediging van het verdere schrijfproces bedoeld. Naar aanleiding van de notitie besprak het interim-afdelingshoofd onder andere de vergunningverlening achteraf met verzoeker. Daarin probeerde hij verzoeker uit te leggen dat de werkwijze van het waterschap, in tegenstelling tot wat verzoeker beweerde, juridisch toelaatbaar was. Maar volgens het interim-afdelingshoofd stond verzoeker voor zijn juridische uitleg niet open.

Het interim-afdelingshoofd verklaart dat hij zich niet kan herinneren op welke wijze er vervolgens opvolging is gegeven aan deze notitie van verzoeker. Verzoeker stelt dat hij de notitie ter kennisgeving aan de adjunct-directeur verstuurdde, naar eigen zeggen op advies van het interim-afdelingshoofd die het volgens verzoeker met hem eens was over de inhoudelijke strekking van de notitie.

De adjunct-directeur sprak meerdere malen met verzoeker over vergunningverlening achteraf naar aanleiding van zijn constatering en notitie. Volgens de adjunct-directeur was er geen sprake van een ongeoorloofde werkwijze binnen het waterschap, maar interpreteerde verzoeker de wetgeving niet juist.

De adjunct-directeur gaf verzoeker destijds meerdere malen uitleg over hoe de betreffende wetgeving geïnterpreteerd diende te worden binnen de context van het waterschap bij langlopende, complexe projecten. Volgens de adjunct-directeur kon verzoeker in de gevoerde gesprekken geen concrete voorbeelden noemen waarin het waterschap bij het verlenen van vergunningen de wet overtrad. De adjunct-directeur gaf verzoeker te kennen dat, als hij mogelijkheden zag voor verbetering in de wijze van vergunningverlening, hij die moest aangrijpen en daarvoor een voorstel kon opstellen.

Verzoeker geeft aan dat hij de notitie en het verbeterpunt ten aanzien van vergunningverlening achteraf ook heeft besproken met zijn team. Volgens verzoeker vond deze bespreking plaats tijdens een regulier tweewekelijks teamoverleg in oktober 2010. Volgens verzoeker stuitte zijn voorstel tot een nieuwe werkwijze op veel weerstand binnen zijn team; meerdere teamleden waren het niet eens met de beoogde aanpak.

De als getuigen opgeroepen teamleden gaven alle drie aan dat zij niet kunnen herinneren dat er in hun team een bespreking van de desbetreffende notitie heeft plaatsgevonden. Deze getuigen konden desgevraagd niet aangeven of de notitie in het teamoverleg weerstand opriep. Wel gaf een van de teamleden aan dat hij het niet eens was met de visie van verzoeker. De argumentatie van verzoeker waarom er sprake zou zijn van vergunningverlening achteraf, klopte volgens dit teamlid niet voor de vergunningverlening zoals uitgevoerd door het waterschap. Er zou volgens hem herhaaldelijk tegen verzoeker zijn gezegd dat hij zelf een complexe vergunning moest gaan verlenen om een beter beeld te krijgen van de inhoudelijke werkzaamheden van het waterschap en te ondervinden waar men dan tegenaan loopt. Voor zover dit teamlid zich dat kan herinneren, gaf verzoeker hier geen gehoor aan.

De drie teamleden gaven aan dat zij ondervonden dat verzoeker in zijn functioneren als coördinator inhoudelijk tekortschoot. Deze drie teamleden verklaren dat zij met vragen over hun werkzaamheden en de aanpak van dossiers niet dan wel onvoldoende bij hem terecht konden, terwijl dit wel van een coördinator verwacht mocht worden. Eén van deze teamleden had deze tekortkoming gemeld bij de adjunct-directeur. Een ander teamlid ervoer dat verzoeker in de dagelijkse omgang aardig was, maar qua inhoud uitgesproken standpunten had en in zijn opstelling 'heel rigide' kon zijn; hij bekeek zaken niet vanuit meerdere kanten en sparren over de inhoud kon diegene niet met hem. Hoewel verzoeker volgens dit teamlid een 'voorbeeldfunctie' had, kon hij zich moeilijk verplaatsen in een situatie en in hoe hij overkwam op anderen. Zo wilde verzoeker bijvoorbeeld een eigen kantoor in plaats van een gedeelde kamer met een andere coördinator. Omdat hij die niet kreeg, zat verzoeker volgens deze (en drie andere) getuige(n) 'demonstratief' met zijn laptop en dossiers in de gang, in het zitje bij de directiekamers met een bordje: 'kantoor [naam verzoeker]'. Volgens verzoeker was dit echter een ludiek bedoelde actie om duidelijk te maken dat hij een kamer wilde dicht bij zijn teamleden en, vanwege de scheiding van rollen, niet bij de coördinator handhaving op de kamer wilde. Naar eigen zeggen was hem deze kamer herhaaldelijk beloofd door de adjunct-directeur. Achteraf gezien betreurt verzoeker deze actie die volgens verzoeker buiten proportie wordt uitvergroot door getuigen.

Per 1 oktober 2010 trad het nieuwe afdelingshoofd, de opvolger van het interim-afdelingshoofd, in dienst bij het waterschap. Het afdelingshoofd verklaart dat hij, evenals de adjunct-directeur, meerdere malen met verzoeker sprak over het punt van vergunningverlening achteraf. Het betrof één van de door verzoeker aangedragen verbeterpunten voor het team Vergunningverlening. Het afdelingshoofd had namelijk aan verzoeker gevraagd (evenals aan de andere twee coördinatoren) om een 'foto' te maken van zijn team en daarbij aan te geven wat binnen zijn team van goed naar beter gebracht kon worden. Bespreking van deze zogenoemde teamfoto met verzoeker vond eind oktober, begin november 2010 plaats. Een van de punten die verzoeker volgens het afdelingshoofd in deze bespreking kenbaar maakte was vergunningverlening achteraf. In dit gesprek droeg verzoeker als oplossing aan om vooraf een vergunning op hoofdlijnen te verlenen. Het afdelingshoofd ging daarmee akkoord en bood verzoeker bij twee ruilverkavelingsprojecten de ruimte om deze oplossing toe te passen. Verzoeker ging hiermee aan de slag en verstuurde op 28 december 2010 per e-mail aan het afdelingshoofd een voorstel voor vergunningverlening op hoofdlijnen in een van deze projecten. Dit voorstel werd volgens verzoeker op onderdelen te gedetailleerd gevonden door het afdelingshoofd en daarom 'van tafel geveegd'. Het afdelingshoofd kan zich alleen herinneren dat verzoeker met een oplossing aan de slag is gegaan, maar dit niet 'tot een goed einde' heeft weten te brengen.

2.3 Gesprekken met het afdelingshoofd en de directie

Het afdelingshoofd en de adjunct-directeur geven aan dat zij in de maanden oktober en november 2010 meerdere signalen van teamleden en projectleiders ontvingen over het functioneren van verzoeker. Een van de drie teamleden bevestigt dat hij heeft geklaagd bij de adjunct-directeur over verzoekers functioneren. Deze signalen hadden betrekking op de wijze waarop verzoeker sturing gaf aan medewerkers en op zijn gebrek aan inhoudelijke kennis. De adjunct-directeur stelt dat deze signalen en de daarmee gepaard gaande onrust bij medewerkers de aanleiding vormde om verzoeker uit te nodigen voor een gesprek om zijn functioneren te bespreken. Het afdelingshoofd sloot op uitnodiging van de adjunct-directeur aan bij dit gesprek dat plaatsvond op 26 november 2010. Van dit gesprek is geen gespreksverslag gemaakt. Verzoeker enerzijds en de adjunct-directeur en afdelingshoofd anderzijds, verschillen van zienswijze over wat er in dit gesprek besproken is. Volgens verzoeker werd hem de wacht aangezegd in relatie tot zijn standpunt over vergunningverlening achteraf: tegen hem werd gezegd dat hij met zijn visie over vergunningverlening de missie van het waterschap 'om zeep' hielp. Volgens de adjunct-directeur en het afdelingshoofd ging dit gesprek over zijn functioneren als coördinator in het algemeen; over de negatieve signalen die zij ontvingen en dat hij daarom zijn functioneren diende te verbeteren. Daarbij werd volgens hen ook, maar niet alleen, gesproken over het proces van vergunningverlening en de visie van het waterschap dat de burger meer betrokken moest worden bij het begin van het besluitvormingsproces bij waterschapsprojecten.

Op 10 december 2010 vond een vervolggesprek plaats. Daarbij was ook de coördinator P&O op verzoek van de adjunct-directeur aanwezig. Omdat verzoeker het vorige gesprek voortijdig had verlaten, werd de coördinator P&O verzocht om als toehoorder en verslaglegger deel te nemen aan het gesprek. Het verslag dat de coördinator P&O maakte, is eenzijdig door de werkgever vastgesteld. Uit

het verslag is op te maken dat in het gesprek verschillende voorbeelden zijn besproken waaruit blijkt dat verzoeker met betrekking tot de invulling van zijn functie een andere taak- en rolopvatting had dan die welke het waterschap voorstaat. Tevens, zo staat beschreven, verschilde verzoeker op enkele terreinen inhoudelijk van opvatting met waterschapstandpunten. Naar aanleiding van dit gesprek werd verzoeker door de secretaris-directeur op 23 december 2010 per brief meegedeeld dat van hem verwacht werd dat: (a) hij zou instemmen met en deel zou nemen aan een individueel coachingstraject (uit te voeren door een extern bureau), (b) zijn functie als coördinator zou gaan invullen zoals deze in het functieprofiel van de coördinator was omschreven, en (c) zou starten met het zelf ter hand nemen van inhoudelijke taken (in het bijzonder de uitvoering van watertoetsen). Daarbij werd aangegeven dat in maart 2011 de voortgang op genoemde punten zou worden geëvalueerd.

Op 2 januari 2011 reageerde verzoeker per e-mail op de brief van de secretaris-directeur. Daarin gaf hij aan dat hij geschrokken was van de brief en dat het hem onduidelijk was welke andere taak- en rolopvatting hij had. Tevens gaf hij aan dat het hem ook niet duidelijk was op welke terreinen hij inhoudelijk van opvatting verschilde ten aanzien van waterschapstandpunten. Bij de betreffende e-mail was een bijlage gevoegd waarin verzoeker verslag deed van de gesprekken op 26 november en 10 december 2010, omdat naar zijn mening enkele essentiële zaken onderbelicht waren gebleven. Dit betrof het onbenoemd laten van zijn zienswijze aangaande vergunningverlening achteraf en zijn oplossingsgerichte inspanning om een vergunning op hoofdlijnen te ontwikkelen. In deze e-mail verzocht verzoeker tot slot om een gesprek met de secretaris-directeur om te praten over zijn toekomst bij het waterschap en om duidelijkheid over de coachingsopdracht.

Gesprek verzoeker en secretaris-directeur

Op 6 januari 2011 vond het gesprek plaats tussen de secretaris-directeur en verzoeker. Hier is geen gespreksverslag van gemaakt. Volgens verzoeker deelde hij in dit gesprek zijn standpunt inzake vergunningverlening achteraf met de secretaris-directeur, maar vond hij geen gehoor. Verzoeker voelde zich in zijn functioneren bedreigd door de opmerking van de secretaris-directeur dat er *'aan het eind van de rit maar één verliezer [was] en dat is [de verzoeker]'*. Volgens de secretaris-directeur was de betreffende uitspraak niet bedreigend bedoeld, maar enkel om aan te geven dat verzoeker zich er maar beter bij neer kon leggen. Verzoeker kon volgens de secretaris-directeur namelijk geen voorbeelden noemen waaruit zou blijken dat het waterschap de wet overtrad. Hij had verzoeker tijdens het gesprek daarom proberen duidelijk te maken dat verzoekers opstelling in de herhaaldelijk gevoerde discussie over vergunningverlening tot niets zou leiden, gegeven het besluit van het bestuur en de ingezette koers van het waterschap tot het vroegtijdig betrekken van de omgeving bij projecten.

Op dezelfde dag, kort na dit gesprek, diende verzoeker op 6 januari 2011 een klacht in bij de Nationale ombudsman, waarin hij vermeldde dat hij vreesde voor zijn baan en zich onder druk gezet voelde. Deze klacht trok hij echter enkele weken later in, ook met als argument dat hij vreesde voor zijn baan.

Op 2 februari 2011 stuurde verzoeker een e-mail aan de vertrouwenspersoon van het waterschap, tevens de coördinator P&O. In deze e-mail verzocht verzoeker of hij met een andere

vertrouwenspersoon kon spreken over zijn werksituatie. De reden voor verzoeker om niet met deze vertrouwenspersoon te willen spreken, was dat deze functionaris tevens als coördinator P&O betrokken was bij de totstandkoming van de brief van het dagelijks bestuur van 23 december 2010. Verzoeker achtte hem daarom niet betrouwbaar en onafhankelijk.

In reactie op het verzoek van verzoeker schreef de vertrouwenspersoon op 3 februari 2011 dat er naast hem en een externe vertrouwenspersoon voor seksuele intimidatie, geen andere vertrouwenspersoon beschikbaar was binnen het waterschap. Verzoeker kon volgens de vertrouwenspersoon zijn werksituatie bespreken met zijn leidinggevende, een directielid of een andere medewerker van P&O. Tevens legde de vertrouwenspersoon uit welke mogelijkheden er intern en extern zijn in het kader van de interne klokkenluidersregeling van het waterschap.

Op 21 juli 2011 diende verzoeker bij de Nationale ombudsman een klacht in over de invulling van de functie van vertrouwenspersoon door de coördinator P&O bij het waterschap. Deze klacht is door de Nationale ombudsman op 31 december 2013 gegrond verklaard wegens strijd met het vereiste van onpartijdigheid (zie bijlage A).

2.4 Verloop van het coachingstraject

Naar aanleiding van de brief met betrekking tot verbetering van zijn functioneren (23 december 2010), gaf verzoeker begin januari 2011 in afzonderlijke e-mails aan de secretaris-directeur en de coördinator P&O te kennen dat hij behoefte had aan een duidelijke coachingsopdracht. In de betreffende e-mails verzocht hij de secretaris-directeur en de coördinator P&O op papier te zetten wat de doelen waren, wat hij diende te bereiken en wat er zou gebeuren als hij de gestelde doelen niet zou halen en wie dat mocht bepalen. Op 9 februari 2011 ontving verzoeker een brief van de secretaris-directeur waarin de doelstelling van het coachingstraject uiteen werd gezet. Verzoeker diende zijn functioneren op vier functiecompetenties te verbeteren. Het was aan het afdelingshoofd om te beoordelen of verzoekers functioneren in voldoende mate was verbeterd. Deze beoordeling, zo staat beschreven, was naast de vier genoemde competenties, ook gebaseerd op de inhoudelijke taken (watertoetsen) die verzoeker volgens zijn functieomschrijving ter hand diende te nemen en de wijze waarop hij invulling gaf aan het coördinatorschap.

Het coachingstraject werd uitgevoerd door een extern bureau dat eerder coachingstrajecten met medewerkers van het waterschap had uitgevoerd. De coach (in het vervolg coach A) werd door verzoekers werkgever per e-mail benaderd met de vraag of hij een medewerker wilde coachen en helpen bij het verbeteren van zijn functioneren. Als uitgangspunt voor het coachingstraject ontving coach A een beschrijving van verzoekers functie en het bijbehorende functiecompetentieprofiel, evenals de brief van de secretaris-directeur van 23 december 2010. Het was vervolgens aan coach A om contact op te nemen met verzoeker voor een zogenaamd 'klikgesprek' en samen vorm te geven aan het traject. Coach A kende verzoeker niet en nam, zoals gebruikelijk was, per e-mail contact op met verzoeker om een intakegesprek te plannen. Op 19 januari 2011 vond dit intakegesprek plaats. Er

was bij aanvang geen specifieke opdracht voor de coaching. Een specifieke opdracht volgde op verzoek van verzoeker op 9 februari, na het intakegesprek met de coach, in de eerder vermelde brief van de secretaris-directeur. Vervolgens werd een stappenplan gemaakt voor de invulling van het coachingstraject dat zou gaan bestaan uit vijf tot zes gesprekken van anderhalf uur. Het coachingstraject richtte zich op het verbeteren van competenties en gedrag zoals door het waterschap per brief van 9 februari aangegeven.

Op maandag 14 februari 2011 meldde verzoeker zich ziek. Op 15 februari 2011 ging hij naar het spreekuur van de bedrijfsarts. Uit het verslag van de bedrijfsarts blijkt dat verzoeker op dat moment mentaal minder belastbaar was door de werksituatie waarin hij terecht was gekomen. De bedrijfsarts vroeg zich af of verzoeker begreep waar nu de kern van het probleem lag. Hij adviseerde verzoeker dat hij in gesprek moest gaan en blijven met zijn werkgever en daarmee diende toe te werken naar een oplossing 'waarin beide partijen zich konden vinden'. De bedrijfsarts adviseerde de werkgever om verzoeker 'niet langer dan deze week thuis te laten'. Verzoeker hervatte zijn werk per 21 februari 2011.

Volgens coach A stond verzoeker er tijdens zijn coachingstraject voor open om zijn gedrag aan te passen, maar hield verzoeker moeite met flexibiliteit en communicatie. Omdat coach A bemerkte dat er in toenemende mate spanningen ontstonden tussen verzoeker en zijn werkgever, heeft hij verzoeker geadviseerd om, naast zich constructief op te stellen, zich voor te bereiden op een vertrek bij het waterschap. Dit advies heeft verzoeker in die periode ook gekregen van een andere coach (coach B). Coach B, die in de periode november 2010 tot en met juni 2011 de opdracht had om het management te begeleiden, voerde een gesprek met verzoeker over zijn functioneren. In dit gesprek gaf coach B aan verzoeker te kennen dat naar zijn indruk de werkgever niet tevreden was over verzoekers functioneren en daarover een dossier aan het opbouwen was. Coach B adviseerde op persoonlijke titel daarom verzoeker om een andere baan te zoeken voordat het tot een mogelijk ontslag zou komen.

Een beoogd afrondend gesprek over verzoekers coachingstraject met verzoeker, coach A en zijn afdelingshoofd vond niet meer plaats wegens langdurig ziekteverlof van verzoeker per 23 mei 2011.

2.5 Negatief beoordelingsbesluit

Op 30 maart 2011 vond het planningsgesprek voor het jaar 2011 plaats tussen verzoeker en het afdelingshoofd Beheer. Uit het door beiden voor akkoord ondertekende formulier blijkt dat er afspraken werden gemaakt over de te bereiken resultaten, de te ontwikkelen competenties en over het beschikbaar stellen van middelen en faciliteiten. Met betrekking tot laatstgenoemde werd besloten dat verzoeker zou gaan deelnemen aan een (uitgebreide) cursus 'op het gebied van Waterwet, Wet Ruimtelijke Ordening en WABO' (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en training zou gaan volgen op het gebied van coaching en leidinggeven.

Op 13 mei 2011 vond op verzoek van verzoeker een gesprek plaats tussen verzoeker en het afdelingshoofd. Door verzoeker werd hiervan een verslag gemaakt dat hij op 17 mei 2011 verzond aan

zijn afdelingshoofd met in c.c. de twee directieleden, de coördinator P&O en coach A. Volgens verzoeker was hem in de voorgaande periode herhaaldelijk gezegd dat hij onvoldoende functioneerde. Verzoeker schreef dat hem dit raakte. Desondanks, zo staat in het verslag, was hij positief over zijn werk bij het waterschap en mede daarom werkte hij mee aan het coachingstraject. Verder vond verzoeker het een teleurstellende gang van zaken dat hij geen reactie kreeg op zijn scholingsverzoeken. Daarnaast beklagde hij zich over het niet mogen aansluiten bij bepaalde overleggen die te maken hadden met zijn rol als coördinator en over het negatieve commentaar van het afdelingshoofd op zijn functioneren. Verzoeker ervoer het niet als de zo bedoelde 'coaching on the job'.

Op deze e-mail van 17 mei 2011 en het daarbij gevoegde verslag van verzoeker reageerde het afdelingshoofd per e-mail op 20 mei 2011. Hij liet weten zich niet in het verslag te herkennen. Het afdelingshoofd verklaart dat hij voorafgaand aan het beoordelingsgesprek van 20 mei 2011 (zie volgende paragraaf) meerdere gesprekken had gevoerd met verzoeker over zijn functioneren en het niet voldoen aan de verwachtingen conform zijn functieomschrijving. Deze gesprekken waren volgens het afdelingshoofd bedoeld om verzoeker te coachen en hem de kans te geven om zijn functioneren te verbeteren. Daarnaast zijn verzoeker volgens het afdelingshoofd geen opleidingen ontzegd en mocht verzoeker een aantal opleidingen volgen. Met betrekking tot het punt van het ontzeggen van deelname aan overleggen mocht verzoeker bij de overleggen van één project niet aansluiten. Volgens het afdelingshoofd had hij verzoeker uitgelegd waarom hij niet mocht aansluiten. Vanwege de aard van dit grootschalige project diende het waterschap niet door een teamcoördinator maar door een afdelingshoofd vertegenwoordigd te worden.

Het beoordelingsgesprek en -formulier

Conform de brief over de doelstelling van het coachingstraject, vond na drie maanden, op vrijdag 20 mei 2011, een beoordelingsgesprek plaats tussen het afdelingshoofd en verzoeker. De coördinator P&O was hierbij aanwezig. De beoordeling had betrekking op de periode oktober 2010 (moment van indiensttreding afdelingshoofd) tot en met maart 2011. In tegenstelling tot wat gebruikelijk was bij het waterschap, is het door het afdelingshoofd ingevulde beoordelingsformulier niet voorafgaand aan het gesprek opgestuurd aan verzoeker. Het afdelingshoofd geeft aan dat hij hiertoe besloten had vanwege de ingrijpende beoordeling. Hij wilde deze beoordeling en de consequenties daarvan in een gesprek kunnen toelichten. In het gesprek werd volgens het afdelingshoofd en de coördinator P&O aan verzoeker meegedeeld dat hij, omdat hij de beoordeling niet vooraf had ontvangen, na het gesprek een langere periode had om inhoudelijk te reageren op de beoordeling.

In het beoordelingsformulier staat beschreven dat in aanloop naar de beoordeling bijzondere aandacht was geschonken aan de contacten en begeleiding van verzoeker: (1) door als afdelingshoofd diverse teamoverleggen van verzoeker met zijn team bij te wonen, (2) doordat er structureel wekelijks overleg is gevoerd met verzoeker en collega-teamcoördinatoren, (3) doordat er tweewekelijks structureel individueel overleg is geweest tussen afdelingshoofd en verzoeker, (4) doordat ad hoc gesprekken hebben plaatsgevonden tussen verzoeker en afdelingshoofd als terugkoppeling van bijgewoonde

teamoverleggen, (5) doordat er verzuim en re-integratiegesprekken zijn gevoerd tussen verzoeker en het afdelingshoofd, en (6) doordat er daar waar een korte reactie dat vroeg meermaals contact via e-mail is geweest.

In het beoordelingsformulier, dat uit vijf verschillende beoordelingsonderdelen bestaat, werd verzoeker op alle vijf de beoordelingsonderdelen onvoldoende beoordeeld.⁶ Elke deelscore is gebaseerd op een algemene onderbouwing met meerdere concrete voorbeelden waaruit het onvoldoende functioneren van verzoeker bleek. Volgens het afdelingshoofd hadden de discussies met verzoeker over vergunningverlening achteraf geen invloed op zijn beoordeling.

Volgens verzoeker is hem in dit beoordelingsgesprek meegedeeld dat hij als gevolg van deze beoordeling zou worden ontslagen. Volgens het afdelingshoofd en de coördinator P&O is dat niet het geval geweest. Zij stellen dat zij verzoeker in het beoordelingsgesprek hebben meegedeeld dat, gezien de ernst van de beoordeling, er grote twijfels waren over het nut van een mogelijk verbetertraject en dat het moeilijk zou worden een andere, passende functie te vinden binnen het waterschap. Verzoeker werd daarom het informele voorstel gedaan om uit elkaar te gaan, waarbij een van de opties een van werk-naar-werk-traject was. De keuze werd volgens het afdelingshoofd en de coördinator P&O aan verzoeker gelaten of hij zijn functioneren wilde verbeteren of een dergelijk traject in wilde gaan. Evenals bij het concept-beoordelingsbesluit, kreeg hij daarvoor bedenktijd.

Op maandag 23 mei 2011, de eerste werkdag na het beoordelingsgesprek dat op vrijdag 20 mei plaatsvond, meldde verzoeker zich ziek bij zijn werkgever.

Bezwaar- en beroepsprocedure beoordelingsbesluit

De beoordeling van verzoekers functioneren werd op 29 juli 2011 vastgesteld door de secretaris-directeur. Tegen dit besluit diende verzoeker op 11 augustus 2011 bezwaar in bij het dagelijks bestuur. Op 20 december 2011 verklaarde het dagelijks bestuur dit bezwaar ongegrond conform het advies van de bezwarencommissie. Verzoeker ging hiertegen in beroep. Dit beroep tegen het beoordelingsbesluit werd op 8 oktober 2012 ongegrond verklaard. De rechter oordeelde dat niet was gebleken dat eisers beoordeling op onvoldoende gronden zou berusten. Daarbij merkte de rechtbank 'ten overvloede' op dat zij zich kon voorstellen dat verzoeker zich overvallen voelde door het voorstel voor een ontslagregeling, nu de beoordeling niet van tevoren was opgestuurd. Dit was niet zorgvuldig van de werkgever. Verzoeker was echter, zo oordeelde de rechtbank, niet in zijn belangen geschaad, omdat hij in de gelegenheid was gesteld om op het beoordelingsbesluit te reageren na afloop van het beoordelingsgesprek en voordat de beoordeling werd vastgesteld. Daarop ging verzoeker in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Dit hoger beroep trok hij naar eigen zeggen vanwege mentale gezondheidsredenen op 28 maart 2014 in. De negatieve beoordeling staat daarmee in rechte vast.

⁶ Bij het Waterschap kunnen vijf scores toegekend worden: A (uitstekend), B (zeer goed), C (Goed), D (nog te ontwikkelen ten opzichte van score C), E (onvoldoende).

2.6 Ziekteverlof

Op 1 juni 2011 ontving verzoeker een brief van de secretaris-directeur met een voorstel voor een ontslagregeling. Daarin werd onder meer voorgesteld dat verzoeker per 1 januari 2012 ontslag zou worden verleend op grond van ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulling van zijn betrekking. Verder werd verzoeker het voorstel gedaan dat hij vanaf 1 juni zou worden ontheven uit zijn huidige functie en vanaf dan tot 1 januari 2012 belast zou worden met bijzondere opdrachten onder aansturing en verantwoordelijkheid van de directie. Met betrekking tot outplacementbegeleiding kreeg verzoeker twee opties aangeboden. Voor uiterlijk 10 juni 2011 diende verzoeker mee te delen of hij al dan niet met dit voorstel kon instemmen. Verzoeker heeft hierop niet gereageerd.

Op 1 juli 2011 stelde de bedrijfsarts een probleemanalyse en advies op naar aanleiding van een gesprek met verzoeker dat op verzoek van de werkgever plaatsvond. De bedrijfsarts was van oordeel dat het op dat moment niet wenselijk was dat verzoeker zijn werkzaamheden zonder meer zou hervatten. De bedrijfsarts gaf aan begrepen te hebben dat er gesprekken zijn geweest over de problematiek die niet hebben geleid tot een oplossing. Hij adviseerde dat het in dergelijke situaties zinvol kan zijn om een erkende mediator in te schakelen. De bedrijfsarts verzocht de werkgever om samen met verzoeker binnen 14 dagen een plan van aanpak op te stellen (zoals de wet voorschrijft). De werkgever gaf echter aan nog geen plan van aanpak op te stellen, omdat de leidinggevende behoefte had aan een nadere toelichting van de bedrijfsarts (deze volgde op 5 augustus 2011). Verzoeker werd daarover per mail geïnformeerd op 14 juli 2011. Omdat vervolgens een mediationtraject werd gestart tussen verzoeker en de werkgever (zie hieronder), werd het opstellen van een plan van aanpak uitgesteld.

Gedurende het ziekteverlof van verzoeker werden zijn thuiswerkfaciliteiten (telefoon, e-mail, intranet) en toegangspas geblokkeerd.⁷ De secretaris-directeur had hiertoe besloten, omdat hij vernomen had dat verzoeker ondanks zijn ziekteverlof inlogde in het interne systeem van het waterschap en hem dit bevreemde. De toegang zou verzoeker weer krijgen als hij zich beter meldde.

Mailwisseling met voorzitter dagelijks bestuur

Op zaterdag 23 juli 2011 stuurde verzoeker een e-mail naar de voorzitter van het dagelijks bestuur van het waterschap. In deze e-mail gaf verzoeker aan dat hij het niet eens was met de negatieve beoordeling van zijn afdelingshoofd en het voornemen tot ontslag. In deze e-mail schreef verzoeker dat zijn visie ten aanzien van vergunningverlening achteraf hem 'fataal' leek te gaan worden. Tevens vermeldde verzoeker dat zijn telefoonnummer was geblokkeerd, hij het gebouw niet meer in kon en zijn thuiswerk-faciliteiten waren stopgezet. Tot slot meldde verzoeker dat hij een klacht had ingediend bij de Nationale ombudsman, omdat hij geen gehoor vond binnen het waterschap.

⁷ Het is onduidelijk wanneer deze blokkade is ingegaan, maar dit moet hebben plaatsgevonden tussen 23 mei en 23 juli 2011. Volgens verzoeker vond dit begin juni 2011 plaats.

De voorzitter van het dagelijks bestuur reageerde per e-mail op maandag 25 juli 2011. Daarin schreef hij dat verzoekers functioneren niet aan hem ter beoordeling was, maar dat hij geraakt was door zijn e-mail. De voorzitter verklaart dat hij geen actie ondernam naar aanleiding van deze mail. Voor hem gold dat hij het verschil van mening over vergunningverlening achteraf niet geassocieerd had met een integriteitskwesitie. Er was volgens hem geen sprake van een misstand; het was een gebruikelijke methodiek die ook gehanteerd werd door andere waterschappen en waar openlijk over gesproken en gediscussieerd werd en niets heimelijks aan was. Bovendien was dit volgens de voorzitter van het dagelijks bestuur niet de aanleiding voor het rechtspositionele traject dat op dat moment liep; dat was het disfunctioneren van verzoeker.

Ingediende klacht bij de Nationale ombudsman

Op 21 juli 2011 diende verzoeker voor de tweede maal klacht(en) in bij de Nationale ombudsman (zie bijlage A). De klacht over de vermoede misstand verklaarde de Nationale ombudsman ongegrond: de handelwijze van het waterschap betrof geen schending van het vereiste van integriteit; de onderzochte gedragingen waren behoorlijk. Wel had verzoeker volgens de Nationale ombudsman voldoende aanleiding om zich als klokkenluider te beschouwen. '[H]et feit dat het waterschap in een aantal gevallen handelde in strijd met de wet en dat het waterschap dit rechtvaardigde met de algemene stelling dat er niets mis is aan vergunningverlening achteraf, rechtvaardigde dat verzoeker deze praktijk aan de kaak stelde. [...] Het zou naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook niet terecht zijn indien verzoekers kritiek op de praktijk van de vergunningverlening consequenties zou hebben voor zijn rechtspositie.'

Ingediende klacht bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO)

Op 5 augustus 2011 deed verzoeker een rechtstreekse melding bij de CKGO (zie tevens bijlage A). Deze melding betrof een klacht met betrekking tot de wijze waarop vergunningen werden verleend die het waterschap nodig had voor het uitvoeren van eigen projecten of projecten waar het waterschap bij betrokken was. De CKGO verklaarde deze melding van verzoeker per brief van 6 september 2011 niet-ontvankelijk op basis van formele gronden: de interne meldprocedure van het waterschap was niet (geheel) gevolgd en er waren geen zwaarwegende belangen om de melding direct bij de CKGO te doen.

Verzoeker verzocht naar aanleiding van het advies van het Adviespunt Klokkenluiders (3 december 2012), de CKGO op 1 augustus 2013 om de niet-ontvankelijkheidsverklaring opnieuw te bezien (zie bijlage A). In september 2013 ontving verzoeker per brief een reactie waarin de CKGO te kennen gaf bij haar standpunt te blijven. Op 16 januari 2014 stuurde de CKGO het waterschap een brief met de mededeling dat bij een verzoek tot heroverweging geen nieuwe feiten werden gemeld die tot een andere conclusie aanleiding gaven.

2.7 Mediationtraject

Op 5 augustus 2011 maakte de bedrijfsarts een aanvulling op zijn eerdere probleemanalyse en advies van 1 juli 2011. Hoewel de werkgever te kennen had gegeven dit niet de geëigende weg te vinden, stelde de bedrijfsarts dat volgens de STECR-werkwijzer Arbeidsconflicten (richtlijn voor bedrijfsartsen) toch getracht diende te worden het onderliggende probleem op te lossen middels inschakeling van een mediator. De bedrijfsarts adviseerde de werkgever dat het naar zijn mening, gelet op het herstel van betrokkene, belangrijk was dat de procedure vlot werd afgehandeld. Gegeven de wens van verzoeker en op advies van de bedrijfsarts werd in oktober alsnog een mediationtraject gestart met een externe mediator. In dit traject vond een aantal gesprekken plaats tussen verzoeker en de adjunct-directeur onder begeleiding van de mediator. Het laatste mediationgesprek vond plaats op 6 februari 2012. Daarbij was ook het afdelingshoofd aanwezig. Uitkomst van dit gesprek was om toe te gaan werken naar stapsgewijze re-integratie van verzoeker.

Conform het advies van de bedrijfsarts van 30 januari 2012 ten aanzien van verzoekers re-integratie, stelde de werkgever op 13 februari 2012 een plan van aanpak op. Over dit plan bestond enige tijd geen consensus tussen werkgever en verzoeker. Op 27 april 2012 ondertekende verzoeker het re-integratieplan. Onder meer werd afgesproken dat verzoeker zijn werkzaamheden zou hervatten conform het tijdschema dat de bedrijfsarts had geadviseerd. Tevens dienden periodiek verzuimgesprekken plaats te vinden met de bedrijfsarts en werd verzoeker geacht een coachingstraject met een externe coach te gaan volgen. Afgesproken werd dat de managementbegeleiding zou worden uitgevoerd door het afdelingshoofd. Tevens zou verzoeker inhoudelijk worden begeleid door een nader te bepalen medewerker. Elke twee weken zou een vervolgesprek met de adjunct-directeur, het afdelingshoofd en optioneel de personeelsconsulent plaatsvinden waarin besproken zou worden hoe de re-integratie verloopt. De eerste fase van re-integratie had betrekking op het oppakken van inhoudelijke zaken (verlenen van watervergunningen). In de tweede fase, vanaf 1 augustus 2012, diende verzoeker zijn taken als teamcoördinator weer op te pakken. Afgesproken werd dat beide partijen zich zouden richten op de toekomst en zich zouden onthouden van het aan de orde stellen van gebeurtenissen van voor 5 maart 2012.

2.8 Re-integratieperiode

Verzoeker geeft aan dat hij tijdens de re-integratieperiode veel druk ervoer door de, zoals hij het omschrijft, controledwang van zijn afdelingshoofd. Deze 'controledwang' uitte zich volgens verzoeker onder andere in de onderlinge gesprekken met het afdelingshoofd, het kopiëren van zijn stukken en het enkel mogen overleggen met twee toegewezen collega's. In het evaluatieverslag van 14 mei 2012 constateerde de bedrijfsarts dat de verhouding tussen werknemer en werkgever gespannen was. De bedrijfsarts adviseerde de communicatie 'op betrekkningsniveau' (in de onderlinge verstandhouding) te corrigeren.

Op 30 mei 2012 stuurde verzoeker een e-mail naar de adjunct-directeur waarin hij haar om hulp vroeg, omdat hij zich constant vernederd voelde door zijn afdelingshoofd. Dit leidde tot een gesprek tussen verzoeker, de adjunct-directeur en het afdelingshoofd, waarna het enige tijd beter ging volgens verzoeker. Verzoeker wilde graag meer bewegingsruimte en het afdelingshoofd kwam hem daarin tegemoet door de frequentie van gesprekken (coaching) te verminderen.

Volgens het afdelingshoofd had verzoeker geen algeheel verbod opgelegd gekregen om met andere collega's te spreken dan de twee collega's die dienden als inhoudelijke aanspreekpunten. Hij had verzoeker alleen ten aanzien van het inhoudelijke werk opgedragen om enkel gebruik te maken van de twee aangewezen senior collega's op het gebied van vergunningverlening en ruimtelijke ordening, omdat zij het werk van verzoeker konden overzien en hem inhoudelijk konden begeleiden. Volgens het afdelingshoofd en de adjunct-directeur werd verzoeker wel aangezegd dat hij niet meer mocht 'shoppen', ofwel, collega's dezelfde vraag voorleggen om te kijken of zij hetzelfde antwoord zouden geven. Het verbod op 'shoppen' werd hem opgelegd na klachten daarover van teamleden bij de adjunct-directeur.

Op 31 oktober 2012, de dag dat verzoeker een voortgangsgesprek zou hebben, meldde verzoeker zich ziek. Naar aanleiding van deze ziekmelding sprak verzoeker op 5 november 2012 met de bedrijfsarts. De bedrijfsarts concludeerde op basis van dit gesprek dat er sprake was van een ernstig verstoorde arbeidsverhouding tussen medewerker en zijn leidinggevende. Hij adviseerde de werkgever om betrokkene tijdelijk vrij te stellen – een zogenoemde interventieperiode van maximaal twee weken – en te zoeken naar een oplossing voor de ontstane situatie. De bedrijfsarts adviseerde daarbij zowel de werkgever als verzoeker om prioriteit te geven aan het zoeken van een oplossing, middels bemiddeling, buiten de organisatie.

Op 2 november 2012 deed verzoeker een adviesaanvraag bij het Adviespunt Klokkenluiders ten aanzien van zijn vermoedens van een misstand bij het waterschap en zijn persoonlijke situatie (zie bijlage A).

2.9 Ontslag

Op 22 november 2012 ontving verzoeker een brief van de secretaris-directeur met daarin het voornemen tot ontslag. In deze brief werd vermeld dat de werkgever geen mogelijkheden meer zag om verzoeker in zijn functie te handhaven nu zijn functioneren gedurende zijn re-integratie niet was verbeterd. Daarbij werd ter ondersteuning een aantal voorbeelden gegeven.

Op 5 december 2012 reageerde verzoeker schriftelijk op de brief van de secretaris-directeur van 22 november 2012. Daarin gaf verzoeker zijn zienswijze op de gebeurtenissen weer. Verzoeker ging in op de argumenten die aanleiding gaven tot het voornemen tot ontslag en voorzag deze van weerwoord. Verzoeker sloot af met het verzoek om een gesprek met de secretaris-directeur.

Op 10 december 2012 berichtte de secretaris-directeur per brief aan verzoeker dat hij zich zou beraden op verzoekers brief en zienswijze, maar dat hij geen aanleiding zag voor een gesprek omdat hij verzoekers zienswijze reeds kende. Verder schreef de secretaris-directeur dat hij wel bereid was om een gesprek aan te gaan over de vraag of verzoeker behoefte had aan outplacementbegeleiding of een latere datum van ontslag.

Op 18 december 2012 gaf verzoeker per brief aan dat hij met de secretaris-directeur in gesprek wilde gaan over zijn voorgestelde onderwerpen (outplacement en ontslagdatum). Dit gesprek vond op 4 januari 2013 plaats. Hierbij waren aanwezig verzoeker, zijn partner en zijn eigen adviseur en namens de werkgever de adjunct-directeur en de raadsman van de werkgever. Afgesproken werd dat de raadsman van het waterschap een schriftelijk voorstel voor een regeling zou doen toekomen aan verzoeker. Tevens zou de adjunct-directeur met de secretaris-directeur bespreken dat verzoeker behoefte had aan een persoonlijk gesprek met hem.

Op 9 januari 2013 ontving verzoeker van de raadsman van het waterschap een voorstel voor een minnelijke regeling. Op 16 januari 2013 lichtte de raadsman het voorstel per brief nader toe naar aanleiding van vragen van verzoeker.

Op 22 januari 2013 mailde verzoeker aan de secretaris-directeur zijn reactie op het voorstel. Hij wees het voorstel af en deed een tegenvoorstel, waarin hij onder andere aangaf dat het ontslag per 1 april 2014 moest ingaan (in plaats van 1 oktober 2013) op basis van 'onverenigbaarheid van karakters' tussen hem en het afdelingshoofd in plaats van onbekwaamheid en ongeschiktheid.

Op 23 januari 2013 stuurde verzoeker per e-mail het advies van het Adviespunt voor Klokkenluiders (d.d. 3 december 2012) ter kennisgeving naar de adjunct- en secretaris-directeur en de voorzitter van het dagelijks bestuur. Daarbij gaf verzoeker aan dat hij op 21 januari 2013 zijn hoger-beroepschrift had ingediend en het advies van het Adviespunt Klokkenluiders daar een belangrijk onderdeel van was. De secretaris-directeur antwoordde, als enige, in een mail op 24 januari 2013 met één zin: *'Hoe krijg je het bij elkaar geschreven en verzonnen????? [naam secretaris-directeur]'*.

De secretaris-directeur gaf een aantal dagen later, op 29 januari 2013, per brief zijn reactie op verzoekers tegenvoorstel van 22 januari 2013 voor een minnelijke regeling ter beëindiging van zijn dienstverband. Tevens ging de secretaris-directeur in op het door verzoeker op 23 januari 2013 doorgestuurde advies van het Adviespunt voor Klokkenluiders. In de brief gaf de secretaris-directeur aan dat er voor hem twee redenen waren om niet meer in gesprek te gaan met verzoeker: (1) verzoeker had er zelf voor gekozen om zijn zienswijze op het voornemen tot ontslag schriftelijk in plaats van mondeling te doen (zie brief verzoeker van 5 december 2012), en (2) de secretaris-directeur had verzoeker al eerder laten weten dat hij er geen behoefte aan had om nog een keer een gesprek te voeren over diens visie op vergunningverlening. Daarbij gaf de secretaris-directeur verzoeker te kennen dat het ontslag niet ingegeven was door verzoekers visie op vergunningverlening. Het advies van het

Adviespunt Klokkenluiders vormde voor de secretaris-directeur geen aanleiding om de ontslagverlening niet ten uitvoer te leggen, omdat het advies enkel gebaseerd was op informatie van verzoeker en er geen wederhoor was toegepast. Met betrekking tot het tegenvoorstel gaf de secretaris-directeur te kennen dat dit voor het waterschap niet acceptabel was.

Op 8 februari 2013 ontving verzoeker een brief waarin zijn ontslag werd aangekondigd. In deze brief reageerde de secretaris-directeur puntsgewijs op de zienswijze van verzoeker van 5 december 2012 en gaf daar zijn zienswijze op. De secretaris-directeur vermeldde in deze brief dat hij bij zijn oordeel bleef en verleende verzoeker daarom 'eervol ontslag' per 1 maart 2013 wegens 'onbekwaamheid of ongeschiktheid'. Na zijn ontslag sloot het waterschap een overeenkomst met een extern bureau voor de begeleiding van verzoeker bij zijn re-integratie.

Verzoeker tekende op 20 maart 2013 bezwaar aan tegen het ontslagbesluit van 8 februari 2013 bij het dagelijks bestuur (zie bijlage A). Op 11 juni 2013 verklaarde het dagelijks bestuur het bezwaar van verzoeker ongegrond conform het advies van de bezwarencommissie. Op 21 juli 2013 ging verzoeker hiertegen in beroep. Dit beroep trok hij naar eigen zeggen vanwege mentale gezondheidsredenen op 28 maart 2014 in. Het ontslagbesluit staat daarmee in rechte vast.

Ingediende klacht bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag

Na zijn ontslag deed verzoeker op 1 mei 2013 melding van pesten en intimidatie door zijn leidinggevende en de directieleden van het waterschap bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG) (zie bijlage A). De LKOG heeft naar aanleiding van deze klachten een onderzoek uitgevoerd naar:

- de wijze waarop verzoeker werd aangesproken op zijn visie op vergunningverlening achteraf;
- de wijze waarop hij werd aangestuurd op het verbeteren van zijn functioneren door zijn leidinggevende;
- de verstrekking van de coachingsopdracht;
- de afhandeling van scholingsverzoeken;
- het tijdens zijn ziekteverlof afsluiten van zijn telefoon en het ontzeggen van toegang tot het gebouw en digitale werkomgeving;
- de gang van zaken rondom het plan van aanpak re-integratie;
- de wijze waarop het afdelingshoofd zijn re-integratie begeleidde (*coaching on the job*);
- de toewijzing van twee vaste aanspreekpunten binnen het team.

De LKOG concludeerde in haar rapportage op 26 augustus 2013 dat alle bejegeningklachten van verzoeker ongegrond zijn. De LKOG kon geen feiten vaststellen voor de door klager aangedragen voorvallen die hij als vormen van pesten en intimidatie heeft ervaren. Ten aanzien van het handelen in het kader van verzoekers re-integratie, stelde de LKOG vast dat het opstellen van een re-integratieplan lang heeft geduurd. De LKOG zag echter geen aanleiding om dit te duiden als ongewenst gedrag. Volgens de LKOG vond er frequent serieus overleg plaats tussen verzoeker en zijn werkgever over de

onderwerpen coaching, mediation, re-integratie en opleidingen en konden geen feiten worden vastgesteld die stelselmatig negeren aantonen.

Rehabilitatieverzoek

Op 21 januari 2016 diende verzoeker een rehabilitatieverzoek in bij het dagelijks bestuur van het waterschap. Dit verzoek werd (na een interne bezwaarprocedure) ongegrond verklaard op 2 augustus 2016. Verzoeker heeft hiertegen beroep aangetekend. De rechtbank verklaarde dit beroep ongegrond op 6 april 2018. Verzoeker heeft geen hoger beroep ingesteld tegen dit besluit.

3. Analyse

Het doel van dit onderzoek is een door feiten onderbouwde uitspraak te doen over de wijze waarop de werkgever zich tegenover verzoeker heeft gedragen naar aanleiding van diens melding van een vermoeden van een misstand. Verzoeker is van mening dat hij als gevolg van zijn melding over ‘eigen vergunningverlening achteraf’ (zoals verwoord in zijn notitie van medio september 2010) benadeeld is door zijn werkgever. Volgens verzoeker is er een causaal verband tussen zijn melding en zijn ontslag. Om vast te stellen of verzoeker al dan niet benadeeld is door zijn werkgever vanwege zijn melding, worden in dit hoofdstuk de geconstateerde feiten en omstandigheden geduid in het licht van de onderzoeksvraag:

Is verzoeker benadeeld, omdat hij medio september 2010 een notitie voor zijn werkgever heeft opgesteld, waarin hij stelt dat er een einde zou moeten komen aan de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf?

Toetsingskader

In een bejegeningsonderzoek onderzoekt de afdeling Onderzoek de wijze waarop de werkgever zich jegens de verzoeker heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Om te kunnen beoordelen of er al dan niet sprake is van benadeling als gevolg van de melding, dient het onderzoek de volgende vragen te beantwoorden:

1. Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang?
2. Heeft verzoeker zijn vermoeden van een misstand intern gemeld?
3. Is er sprake van benadeling van verzoeker na de melding?
4. Is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoeker?

Deze vragen komen achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 3.1 tot en met 3.4. Elke paragraaf begint met een korte beschrijving van de afwegingscriteria zoals die naar voren komen in de Wet Huis voor klokkenluiders.

3.1 Vermoeden van een misstand

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

Een vermoeden van een misstand, in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders, is het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij of zij werkt of heeft gewerkt sprake is van een misstand voor zover:

- het vermoeden is gebaseerd op **redelijke gronden** die voortvloeien uit kennis die werknemer bij zijn of haar werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit kennis die de werknemer heeft verkregen door zijn of haar werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie;
- het **maatschappelijk belang** in het geding is bij een schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.⁸

De onderstaande analyse gaat in op de vraag of verzoekers vermoeden op redelijke gronden was gestoeld. Ook komt hierin aan bod hoe het maatschappelijk belang in het geding kan zijn. De afdeling Onderzoek beschrijft dit, maar geeft daarover geen oordeel. Dit onderzoek is immers een bejegeningsonderzoek en in dat kader is er geen inhoudelijk onderzoek gedaan naar de vermoedelijke misstand: de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf bij het waterschap.

3.1.1 Redelijk vermoeden

De afdeling Onderzoek stelt vast dat het vermoeden van verzoeker is ontstaan in de periode juli-september 2010 toen hij als coördinator van het team Vergunningverlening werkzaam was. Verzoeker constateerde dat zijn werkgever in een aantal projecten eerst de vergunningsplichtige activiteiten uitvoerde, waarna bij afronding pas de vergunning werd aangevraagd en verleend. Volgens verzoeker werd deze handelwijze, die in zijn optiek in strijd was met geldende wet- en regelgeving, toegepast om complicaties bij het realiseren van projecten te voorkomen. Toen verzoeker deze handelwijze intern aankaarte en een nieuwe werkwijze voorstelde, werd hier volgens verzoeker geen gehoor aan gegeven.

3.1.2 Maatschappelijk belang

De afdeling Onderzoek stelt vast dat het vermoeden van verzoeker inhield dat de werkgever in een aantal projecten in strijd met geldende wet- en regelgeving heeft gehandeld, namelijk de Waterwet en de Keur (de beheerverordening van waterschappen). Deze wet- en regelgeving stelt dat een vergunning aangevraagd dient te worden voordat betreffende werkzaamheden uitgevoerd mogen worden. Door de gehanteerde werkwijze van het waterschap is volgens verzoeker burgers het recht ontnomen om zich tegen deze plannen te kunnen verweren middels bezwaar en beroep. De afdeling Onderzoek is van oordeel dat bij een vermoeden van een zodanige overtreding van wet- en regelgeving het maatschappelijk belang in het geding kan zijn.

⁸ Art. 1, onderdeel d, Wet huis voor klokkenluiders.

3.1.3 Resumerend

Er is sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang. Het vermoeden van verzoeker is gebaseerd op redelijke gronden, omdat aan het vermoeden zijn eigen waarnemingen ten grondslag liggen die hij deed in de uitoefening van zijn coördinatiefunctie bij zijn werkgever. Daarnaast ziet het vermoeden op een dusdanige overtreding van wet- en regelgeving dat het maatschappelijk belang in het geding kan zijn.

3.2 Melding

Deelvraag: *Heeft verzoeker zijn vermoeden van een misstand intern gemeld?*

Een melding is het door werknemer melden van het vermoeden van een misstand aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere binnen een interne procedure die daarvoor bedoeld is. De interne procedure bij het betreffende waterschap is vastgelegd in de interne klokkenluidersregeling (d.d. 27 november 2007). De regeling stelt geen vormvereisten aan een melding.

3.2.1 Interne meldingen

De afdeling Onderzoek stelt vast dat verzoeker zijn vermoeden van een misstand meerdere keren bij zijn (interim-)leidinggevende en directie kenbaar heeft gemaakt. Hij besprak de in zijn ogen ongeoorloofde handelwijze van (eigen) vergunningverlening achteraf als eerste met zijn interim-leidinggevende in de periode augustus-september 2010, waarna hij dit punt opnam in zijn notitie over het functioneren van zijn team van medio september 2010. Deze notitie en het punt van (eigen) vergunningverlening achteraf heeft hij vervolgens meerdere malen besproken met de adjunct-directeur en zijn afdelingshoofd in de periode oktober-december 2010. Omdat het nieuwe afdelingshoofd en de adjunct-directeur volgens verzoeker niet het gewenste gevolg gaven aan zijn melding, besprak verzoeker de handelwijze van (eigen) vergunningverlening achteraf vervolgens met de secretaris-directeur op 6 januari 2011. De afdeling Onderzoek vat dit gesprek, evenals de besprekingen met het afdelingshoofd en adjunct-directeur, op als een impliciete interne melding. Impliciet, omdat verzoeker geen expliciet beroep deed op de interne klokkenluidersregeling van zijn werkgever, maar er wel sprake is van een melding in de zin van de interne klokkenluidersregeling.

Tot slot constateert de afdeling Onderzoek dat verzoeker zijn vermoeden van een misstand eveneens intern kenbaar heeft gemaakt in zijn e-mail aan de voorzitter van het dagelijks bestuur (d.d. 23 juli 2011). De voorzitter ondernam naar aanleiding van deze e-mail geen actie. Omdat de werkgever geen opvolging gaf aan verzoekers herhaalde interne meldingen, stelt de afdeling Onderzoek vast dat verzoeker conform de interne klokkenluidersregeling handelde toen hij melding deed bij de CKGO in augustus 2011.

De herhaalde interne meldingen in ogenschouw nemende, constateert de afdeling Onderzoek dat verzoeker in de periode september 2010 (eerste melding van zijn vermoeden in de notitie) tot augustus 2011 (externe melding van zijn vermoeden bij het CKGO) geen interne melding heeft gedaan waarbij hij zich expliciet beriep op de interne klokkenluidersregeling. In de notitie was de zienswijze van verzoeker niet aangeduid of kenbaar als een melding van een vermoeden van een misstand en er was geen verwijzing naar de interne klokkenluidersregeling. Er is over de zienswijze van verzoeker in eerste instantie gesproken als zijnde een verbeterpunt voor zijn team. Dat verzoeker bij het ter sprake brengen van (eigen) vergunningverlening achteraf geen beroep deed op de interne klokkenluidersregeling (die hij verstrekt had gekregen van de coördinator P&O/vertrouwenspersoon), ontnam het waterschap echter niet zijn verantwoordelijkheid om bij de melder na te gaan in welk kader hij deze melding deed. Dit hadden zijn leidinggevende en de directie eenvoudig kunnen navragen om daarover duidelijkheid te creëren. Te meer omdat verzoeker het onderwerp van (eigen) vergunningverlening achteraf aan de orde bleef stellen, zowel na zijn poging tot een andere werkwijze te komen als na de herhaaldelijke uitleg van zijn leidinggevende en directie over hoe de wet- en regelgeving op dit punt te interpreteren.

3.2.1 Resumerend

De afdeling Onderzoek is van oordeel dat verzoeker zijn vermoeden van een misstand niet expliciet, maar wel afdoende heeft gemeld aan zijn leidinggevende en de directie van het waterschap. Gegeven de onduidelijke status van verzoekers interne meldingen in de periode september 2010 tot augustus 2011, had het de directie van het waterschap gepast om bij verzoeker te verifiëren of zijn herhaaldelijk geuite zorgen conform de interne klokkenluidersregeling behandeld dienden te worden, inclusief de daarbij behorende vervolgstappen.

3.3 Benadeling

Deelvraag: *Is er sprake van benadeling van verzoeker na de melding?*

De benadeling van een verzoeker door de werkgever kan uiteenlopende vormen aannemen en beperkt zich niet noodzakelijkerwijs tot rechtspositionele maatregelen. De afdeling Onderzoek houdt hier rekening mee bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van benadeling.

Deze paragraaf gaat in op de aanwezigheid van benadeling van verzoeker zoals hij deze heeft ervaren nadat hij zijn melding had gedaan. De door verzoeker aangedragen vormen van ondervonden benadeling kunnen opgedeeld worden in twee categorieën, namelijk (1) de ondervonden benadeling door uiteenlopende voorvallen, en (2) de ondervonden benadeling door rechtspositionele maatregelen. Hieronder wordt voor beide categorieën vastgesteld of de betreffende gedragingen van de werkgever als benadeling van verzoeker gekwalificeerd kunnen worden. Hier wordt nog geen uitspraak gedaan over het al dan niet aanwezig zijn van een causaal verband tussen melding en benadeling. Daar wordt in paragraaf 3.4 op ingegaan.

3.3.1 Ondervonden benadeling door uiteenlopende voorvallen

Na verzoekers melding vonden in de periode oktober 2011 tot en met februari 2013 uiteenlopende voorvallen plaats die verzoeker ziet als benadeling door de werkgever. De manier waarop zijn afdelingshoofd en de twee directieleden hem aanspraken op zijn zienswijze ten aanzien van (eigen) vergunningverlening achteraf, heeft verzoeker als intimiderend ervaren. Ook de wijze waarop zijn afdelingshoofd hem aanstuurde op het verbeteren van zijn functioneren heeft verzoeker als intimiderend ervaren. Vormen van ongewenst gedrag die verzoeker in dat kader aandraagt, zijn het uitblijven van een coachingsopdracht, het negeren van scholingsverzoeken, het tijdens zijn ziekteverlof afsluiten van zijn telefoon en het ontzeggen van toegang tot het gebouw en tot de digitale werkomgeving, het traineren van het plan van aanpak re-integratie, de overmatige controle van zijn werkzaamheden door zijn afdelingshoofd en de toewijzing van twee aanspreekpunten binnen het team.

Ten aanzien van al deze gebeurtenissen die verzoeker als vormen van pesten en intimidatie heeft aangedragen, constateert de afdeling Onderzoek dat verzoeker enerzijds en afdelingshoofd en directie (in het vervolg hier gezamenlijk aan te duiden als het management) anderzijds een andere interpretatie hebben van hetgeen heeft plaatsgevonden. Uit het feitenrelaas blijkt dat waar verzoeker aangeeft dat er sprake is van ongewenst gedrag door het management, het afdelingshoofd, de adjunct-directeur en de secretaris-directeur dit weerspreken aangaande de onderwerpen coaching, scholingsverzoeken, toegang tot de digitale werkomgeving, re-integratie en de controle van zijn werkzaamheden. Verzoeker stelt dat hij er door het management is uitgewerkt vanwege zijn melding. Het management stelt daarentegen dat niet zij, maar verzoeker zelf de kritiek op zijn functioneren steeds relateerde aan zijn visie over (eigen) vergunningverlening achteraf.

Uit de verkregen documentatie en de verklaringen van getuigen zijn bij de afdeling Onderzoek geen feiten bekend geworden die pesten en intimidatie door het management aantonen. Dat de specifieke coachingsopdracht enkele weken op zich liet wachten, is voor de afdeling Onderzoek geen aanleiding om dit te duiden als ongewenst gedrag. Dat geldt ook voor het langdurige proces om te komen tot een plan van aanpak re-integratie. De afdeling Onderzoek stelt namelijk vast dat er tussen verzoeker en werkgever frequent gesproken is over de coaching, mediation, re-integratie en opleidingen en daarover afspraken zijn gemaakt. Hoewel het voorstelbaar is dat deze besprekingen als ingrijpend zijn ervaren door verzoeker en voor hem niet de gewenste uitkomst hadden, stelt de afdeling Onderzoek vast dat verzoeker niet is genegeerd of is tegenwerkt door zijn werkgever.

Wel stelt de afdeling Onderzoek vast dat de secretaris-directeur, hoewel hij verklaart dit niet zo bedoeld te hebben, zich had kunnen realiseren dat verzoeker zijn opmerkingen 'Aan het eind van de rit is er maar een verliezer' en 'Hoe krijg je het allemaal bij elkaar verzonnen?' als intimiderend op zou kunnen vatten. Gegeven de bestaande gezagsverhouding had de secretaris-directeur tijdens deze contactmomenten met verzoeker meer bedachtzaamheid kunnen betrachten. Ook stelt de afdeling Onderzoek vast dat het afsluiten van verzoekers telefoon, e-mail en toegang tot het gebouw een ongebruikelijke maatregel is bij ziekte. De afdeling Onderzoek ziet deze onvriendelijke, onzorgvuldig

gecommuniceerde maatregel echter niet als een vorm van pesten, aangezien het een op zichzelf staand voorval is (in plaats van een herhaaldelijke gedraging⁹) en deze faciliteiten werden hersteld nadat verzoeker zich beter meldde.

Tot slot constateert de afdeling Onderzoek dat de in het re-integratieplan afgesproken begeleiding van verzoeker door het afdelingshoofd en de aangewezen aanspreekpunten in het team als erg ingrijpend zijn ervaren door verzoeker. De afdeling Onderzoek kan zich voorstellen dat verzoeker de uitwerking van de afspraken, die in het kader van de re-integratie zijn gemaakt, bij de uitvoering van zijn werk als belastend heeft ervaren. De afdeling Onderzoek duidt de ernstig verstoorde arbeidsrelatie tussen verzoeker en het afdelingshoofd echter niet als benadeling van verzoeker. Er zijn in het onderzoek geen gedragingen van het afdelingshoofd bekend geworden die als vormen van pesten dan wel intimidatie gekwalificeerd kunnen worden.

3.3.2 Ondervonden benadeling door rechtspositionele maatregelen

De tweede vorm van benadeling van verzoeker, zoals hij deze heeft ervaren nadat hij zijn melding had gedaan, betreft de door zijn werkgever getroffen rechtspositionele maatregelen. Dit zijn het door het afdelingshoofd opgestelde beoordelingsbesluit (d.d. 29 juli 2011) en het op initiatief van de werkgever ingestelde ontslagbesluit (d.d. 8 februari 2013). De afdeling Onderzoek stelt vast dat verzoeker zich tegen beide voor hem nadelige besluiten tevergeefs verweerd heeft bij de bezwarencommissie van de werkgever en vervolgens de rechtbank. Eveneens is verzoekers rehabilitatieverzoek (d.d. 21 januari 2016) door zowel de werkgever (na een interne bezwaarprocedure) als de rechtbank ongegrond verklaard. Beide besluiten, die een benadeling inhouden voor verzoeker, staan daarmee in rechte vast.

3.3.3 Resumerend

De afdeling Onderzoek heeft op grond van de verkregen informatie van verzoeker, werkgever en getuigen geen feiten kunnen vaststellen die bevestigen dat verzoeker is gepest dan wel geïntimideerd door zijn afdelingshoofd, de adjunct-directeur en/of de secretaris-directeur nadat hij melding deed van zijn vermoeden van een misstand. De door verzoeker aangedragen gebeurtenissen die hij als vormen van pesten en intimidatie heeft ervaren, kwalificeert de afdeling Onderzoek daarom niet als benadeling. De afdeling Onderzoek ziet de door de werkgever getroffen rechtspositionele maatregelen (het beoordelings- en ontslagbesluit) wel als vormen van benadeling, in de zin dat de gevolgen van deze maatregelen nadelig waren voor verzoeker.

⁹ Bij pesten/intimidatie is sprake van vernederend, vijandig of intimiderend gedrag door een of meerdere collega's en/of leidinggevenden. Het gedrag is steeds gericht op de melder die zich niet kan verdedigen tegen dit gedrag. Het pesten en/of intimideren van melder wordt herhaald en houdt langere tijd aan. Bron: Ministerie van SZW.

3.4 Causaal verband

Deelvraag 4: *Is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoeker?*

De afdeling Onderzoek constateert dat de benadeling van verzoeker bestond uit zijn negatieve beoordelingsbesluit en zijn ontslag. In deze paragraaf wordt beoordeeld of het melden van een vermoeden van een misstand de oorzaak was van deze benadeling.

3.4.1 Negatief beoordelingsbesluit

De afdeling Onderzoek stelt vast dat verzoeker voor het eerst formeel is aangesproken op zijn functioneren in het gesprek met het afdelingshoofd en de adjunct-directeur (d.d. 26 november 2010). Dit gesprek vond plaats ruim twee maanden nadat verzoeker zijn notitie, waarin hij melding deed van (eigen) vergunningverlening achteraf, deelde met zijn interim-leidinggevende en adjunct-directeur. De afdeling Onderzoek stelt vast dat betrokkenen verschillend denken over wat de aanleiding voor dit gesprek was. Volgens verzoeker was dit gelegen in zijn visie op vergunningverlening achteraf. De adjunct-directeur en het afdelingshoofd stellen daarentegen dat klachten over verzoekers functioneren en hun eigen waarnemingen voor hen de aanleiding vormden om in gesprek te gaan met verzoeker. Hoewel aan de klachten over verzoekers functioneren geen schriftelijke stukken ten grondslag liggen, is door een van de door de afdeling Onderzoek gehoorde teamleden bevestigd dat hij over verzoekers functioneren heeft geklaagd bij de adjunct-directeur. Uit de gemaakte afspraken in het vervolgesprek (d.d. 10 december 2010) blijkt dat met verzoeker in deze twee gesprekken is besproken dat hij zijn functioneren op een aantal punten diende te verbeteren. In de door verzoeker opgestelde aanvulling op het gespreksverslag staat dat hij zich in sommige punten van kritiek herkende en in sommige punten niet. Ook was het hem op een aantal punten niet duidelijk wat hij precies diende te verbeteren en verzocht verzoeker om nadere duiding. Door de werkgever is hierin voorzien (brief d.d. 9 februari 2011). De afdeling Onderzoek stelt vast dat genoemde verbeterpunten door de werkgever in lijn liggen met wat de als getuige opgeroepen teamleden verklaren over verzoekers functioneren.

Verder stelt de afdeling Onderzoek vast dat in de maanden voorafgaand aan het beoordelingsgesprek, meerdere gesprekken hebben plaatsgevonden tussen verzoeker en het afdelingshoofd waarin verzoekers functioneren is besproken. De afdeling Onderzoek heeft geen informatie aangetroffen die aantoont dat tijdens deze besprekingen de melding van verzoeker centraal stond. Hoewel verzoeker in deze periode de interne klokkenluidersregeling van de vertrouwenspersoon heeft ontvangen, heeft hij zich daar niet op beroepen. Uit het door het afdelingshoofd ingevulde beoordelingsformulier blijkt dat verzoekers zienswijze op (eigen) vergunningverlening achteraf geen bepalende factor was voor het negatieve eindoordeel. De afdeling Onderzoek heeft niet kunnen vaststellen dat verzoekers melding de aanleiding was voor het negatieve beoordelingsbesluit.

Gegeven de consistente verklaringen van de als getuige opgeroepen teamleden over het functioneren van verzoeker in de periode tot aan het beoordelingsgesprek en het ontbreken van ander bewijs voor

het centraal staan van de melding van het vermoeden van verzoeker bij zijn beoordeling door het afdelingshoofd, is het voor de afdeling Onderzoek niet aannemelijk dat de melding van verzoeker over de (eigen) vergunningverlening achteraf de oorzaak is van de negatieve beoordeling van verzoeker.

3.4.2 Ontslag

De afdeling Onderzoek constateert dat verzoeker na een langdurig ziekteverlof (mei 2011-maart 2012), als gevolg van het doorlopen mediationtraject, is gere-integreerd bij zijn werkgever. De uitkomst van de mediation was dat verzoeker en werkgever een nieuwe start zouden gaan maken. Beide partijen zouden zich richten op de toekomst en zich onthouden van het aan de orde stellen van gebeurtenissen die plaatsvonden voor aanvang van de re-integratie (d.d. 5 maart 2012). Tevens werd onderling afgesproken dat verzoekers re-integratie in twee fasen zou plaatsvinden. Tijdens de eerste fase kon verzoeker zich toeleggen op inhoudelijke werkzaamheden (zoals het verlenen van watervergunningen). In de tweede fase kon verzoeker zijn taken als teamcoördinator weer gaan uitvoeren (zie hoofdstuk 2).

De afdeling Onderzoek stelt vast dat gedurende het re-integratietraject van verzoeker de relatie tussen het afdelingshoofd en verzoeker in toenemende mate onder druk is komen te staan en ernstig verstoord is geraakt. In de verklaringen van getuigen en in dossierstukken is door de afdeling Onderzoek geen aanleiding gevonden om te veronderstellen dat de melding van verzoeker in deze verstoorde arbeidsverhouding een oorzakelijke rol heeft gespeeld. Uit het onderzoek blijkt dat de twistpunten tussen verzoeker en het afdelingshoofd vooral betrekking hadden op de wijze waarop verzoeker invulling gaf aan zijn inhoudelijke en coördinerende taken dan wel hoe het afdelingshoofd verzoeker daarbij begeleidde en bejegende. Dit gegeven in combinatie met de consistente verklaringen van teamleden over verzoekers functioneren, maakt dat de afdeling Onderzoek het onvoldoende aannemelijk acht dat verzoekers ontslag is veroorzaakt door zijn melding over (eigen) vergunningverlening achteraf in zijn notitie van medio september 2010.

3.4.3 Resumerend

In de beschikbare documentatie en verklaringen heeft de afdeling Onderzoek geen feiten aangetroffen die aantonen dan wel aannemelijk maken dat het melden van een vermoeden van een misstand door verzoeker de oorzaak is geweest van het negatieve beoordelingsbesluit en het ontslagbesluit. De afdeling Onderzoek heeft op basis van haar onderzoek niet kunnen vaststellen dat er een causaal verband bestaat tussen verzoekers melding en zijn benadeling door de werkgever.

4. Conclusie

Op 6 juli 2016 meldde verzoeker zich bij de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders met het verzoek een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop zijn werkgever hem bejegend had nadat hij medio september 2010 een notitie voor zijn werkgever had opgesteld. In deze notitie stelde verzoeker dat er bij zijn werkgever een einde zou moeten komen aan de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf.

Naar aanleiding van dit verzoek is de afdeling Onderzoek een bejegeningsonderzoek gestart. Dit houdt in dat geen onderzoek is gedaan naar de vermeende misstand zelf, maar dat enkel is onderzocht op welke wijze verzoeker is bejegend door zijn werkgever nadat hij zijn melding had gedaan.

Daarbij luidde de onderzoeksvraag als volgt:

Is verzoeker benadeeld, omdat hij medio september 2010 een notitie voor zijn werkgever heeft opgesteld, waarin hij stelt dat er een einde zou moeten komen aan de praktijk van (eigen) vergunningverlening achteraf?

1. Verzoeker had een redelijk vermoeden van een misstand

De afdeling Onderzoek concludeert dat verzoekers melding van een vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang op redelijke gronden was gebaseerd. Naar aanleiding van zijn notitie heeft verzoeker de in zijn optiek ongeoorloofde werkwijze van (eigen) vergunningverlening achteraf meerdere malen besproken met het afdelingshoofd, de adjunct-directeur en de secretaris-directeur.

2. Verzoeker heeft zijn vermoeden afdoende intern gemeld

Bij het intern kenbaar maken van zijn zienswijze heeft verzoeker geen beroep gedaan op de interne klokkenluidersregeling van zijn werkgever. Hoewel verzoeker zijn vermoeden van een misstand niet expliciet meldde, is de afdeling Onderzoek van oordeel dat verzoeker de in zijn optiek ongeoorloofde handelwijze van (eigen) vergunningverlening achteraf, wel afdoende heeft gemeld aan zijn leidinggevende en directie. Omdat verzoeker deze handelwijze aan de orde bleef stellen, zowel na zijn poging tot een andere werkwijze te komen als na herhaaldelijke uitleg van zijn leidinggevende en directie over hoe de wet- en regelgeving op dit punt te interpreteren, had het de directie van het waterschap gepast om bij verzoeker te verifiëren of zijn herhaaldelijk geuite zorgen conform de interne klokkenluidersregeling opgevat en behandeld moesten worden. Omdat dit niet is gebeurd, concludeert de afdeling Onderzoek dat verzoeker conform de interne klokkenluidersregeling van het waterschap handelde toen hij extern melding deed van zijn vermoedens van een misstand.

3. Er is sprake van benadeling van verzoeker

De afdeling Onderzoek heeft niet kunnen vaststellen dat verzoeker is gepest dan wel geïntimideerd¹⁰ door zijn afdelingshoofd, de adjunct-directeur en/of de secretaris-directeur nadat hij melding deed van zijn vermoeden van een misstand. Wel stelt de afdeling Onderzoek vast dat de secretaris-directeur zich had kunnen realiseren dat verzoeker zijn opmerkingen ‘Aan het eind van de rit is er maar een verliezer’ en ‘Hoe krijg je het allemaal bij elkaar verzonnen?’ als intimiderend op zou kunnen vatten. Gegeven de bestaande gezagsverhouding had de secretaris-directeur tijdens deze contactmomenten met verzoeker meer bedachtzaamheid kunnen betrachten. Ook stelt de afdeling Onderzoek vast dat het afsluiten van verzoekers telefoon, e-mail en toegang tot het gebouw een ongebruikelijke maatregel is bij ziekte. De afdeling Onderzoek ziet deze onvriendelijke, onzorgvuldig gecommuniceerde maatregel echter niet als een vorm van pesten, aangezien het een op zichzelf staand voorval is (in plaats van een herhaaldelijke gedraging) en deze faciliteiten werden hersteld nadat verzoeker zich beter meldde.

Verder constateert de afdeling Onderzoek dat er tussen verzoeker en werkgever (met name het afdelingshoofd) frequent gesproken is over de coaching, mediation, opleidingen en re-integratie en dat daarover afspraken zijn gemaakt. Hoewel het voorstelbaar is dat deze besprekingen en de in het kader van de re-integratie gemaakte afspraken als ingrijpend zijn ervaren door verzoeker en voor hem niet de gewenste uitkomst hadden, blijkt uit het feitenrelaas niet dat verzoeker is genegeerd of tegengewerkt door zijn werkgever. De door verzoeker aangedragen gebeurtenissen die hij als vormen van pesten en intimidatie heeft ervaren, kwalificeert de afdeling Onderzoek daarom niet als benadeling. De door de werkgever getroffen rechtspositionele maatregelen (het beoordelings- en ontslagbesluit) ziet de afdeling Onderzoek wel als vormen van benadeling.

4. De benadeling van verzoeker is niet het gevolg van zijn melding

In de beschikbare documentatie en verklaringen heeft de afdeling Onderzoek geen feiten aangetroffen die aantonen dan wel aannemelijk maken dat het melden van een vermoeden van een misstand door verzoeker de oorzaak is geweest van het negatieve beoordelingsbesluit en het ontslagbesluit. De afdeling Onderzoek heeft op basis van haar onderzoek niet kunnen vaststellen dat er een causaal verband bestaat tussen verzoekers melding en de door de werkgever getroffen rechtspositionele maatregelen, die op zichzelf als vormen van benadeling aangemerkt kunnen worden.

¹⁰ Bij pesten/intimidatie is sprake van vernederend, vijandig of intimiderend gedrag door een of meerdere collega's en/of leidinggevenden. Het gedrag is steeds gericht op de melder die zich niet kan verdedigen tegen dit gedrag. Het pesten en/of intimideren van melder wordt herhaald en houdt langere tijd aan. Bron: Ministerie van SZW.

Bijlage A. Overzicht eerdere onderzoeken en procedures

Verzoeker heeft zowel in de periode dat hij in dienst was bij zijn werkgever als na zijn ontslag bij verschillende instanties klachten ingediend. Ook heeft hij het beoordelingsbesluit en zijn ontslag via interne bezwaarprocedures en civiel-rechterlijke procedures aangevochten. De afdeling Onderzoek heeft kennisgenomen van deze eerdere onderzoeken en (gerechtelijke) procedures. Hieronder worden de uitkomsten beknopt beschreven.

a. Bezwaar- en beroepsprocedure beoordelings- en ontslagbesluit

Op 11 augustus 2011 heeft verzoeker bij het dagelijks bestuur van het waterschap bezwaar gemaakt tegen het beoordelingsbesluit. Dit bezwaar is op advies van de bezwaarcommissie ongegrond verklaard door het dagelijks bestuur. Verzoeker heeft tegen dit besluit beroep ingesteld en nadat dit ongegrond werd verklaard, op 8 oktober 2012 hoger beroep ingesteld tegen de ongegrondverklaring van zijn beroep. Ten aanzien van zijn ontslagbesluit heeft verzoeker eveneens bezwaar ingediend bij het dagelijks bestuur. Op 11 juni 2013 verklaarde het dagelijks bestuur dit bezwaar ongegrond op advies van de bezwarencommissie. Tegen dit besluit heeft verzoeker beroep ingesteld op 21 juli 2013. Op 28 maart 2014 trok verzoeker zowel het beroep tegen het ontslagbesluit en het hoger beroep tegen het beoordelingsbesluit in, naar eigen zeggen vanwege mentale gezondheidsredenen. De negatieve beoordeling en het ontslagbesluit staan daarmee in rechte vast.

b. Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO)

Op 5 augustus 2011 heeft verzoeker een melding gedaan bij de CKGO. Deze melding is niet-ontvankelijk verklaard op formele gronden. Volgens de CKGO had verzoeker de interne meldprocedure niet afdoende doorlopen. Ook na verzoek tot heroverweging op basis van het advies van het Adviespunt Klokkenluiders (zie volgend punt), bleef de CKGO bij haar eerdere standpunt. Wel stelde deze commissie in haar brief aan verzoeker (september 2013) dat verzoeker naar het 'huidige spraakgebruik' als klokkenluider kon worden betiteld.

c. Adviespunt Klokkenluiders

Op 2 november 2012 heeft verzoeker advies gevraagd bij het Adviespunt Klokkenluiders. Het Adviespunt Klokkenluiders concludeerde onder meer, op basis van door verzoeker verstrekte gegevens, dat door verzoeker is aangetoond dat er een redelijk vermoeden van een misstand is met een maatschappelijk belang én dat hij dit wel intern had gemeld bij zijn leidinggevenden en het dagelijks bestuur. Het Adviespunt adviseerde verzoeker op 3 december 2012 om opnieuw melding te doen bij de CKGO (zie voorgaand punt).

d. *Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG)*

Na zijn ontslag heeft verzoeker op 1 mei 2013 een klacht ingediend bij de LKOG over pesten en intimidatie door vijf personen¹¹ van het waterschap. De LKOG heeft naar aanleiding van deze klachten een onderzoek uitgevoerd naar:

- de wijze waarop verzoeker werd aangesproken op zijn visie op vergunningverlening achteraf;
- de wijze waarop hij werd aangestuurd op het verbeteren van zijn functioneren door zijn leidinggevende;
- de verstrekking van de coachingsopdracht;
- de afhandeling van scholingsverzoeken;
- het tijdens zijn ziekteverlof afsluiten van zijn telefoon en het ontzeggen van toegang tot het gebouw en digitale werkomgeving;
- de gang van zaken rondom het plan van aanpak re-integratie;
- de wijze waarop het afdelingshoofd zijn re-integratie begeleidde (*coaching on the job*);
- de toewijzing van twee vaste aanspreekpunten binnen het team.

Na onderzoek zijn de klachten van verzoeker door de LKOG ongegrond verklaard in haar rapport van 26 augustus 2013. Er konden door de LKOG geen feiten vastgesteld worden voor de door klager aangedragen voorvallen die hij als vormen van pesten en intimidatie heeft ervaren.

e. *Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman startte naar aanleiding van klachten door verzoeker (ingediend op 21 juli 2011) een onderzoek en concludeerde in zijn rapport van 31 december 2013:

- i. De klacht over de vermoede misstand is ongegrond: er was geen sprake van stelselmatige vergunningverlening achteraf. Verzoeker heeft vier voorbeelden gegeven waarop hij zijn mening van vergunningverlening achteraf baseerde. Volgens de Nationale ombudsman bleek uit de eerste twee voorbeelden niets van een vergunningverlening achteraf. Ten aanzien van de twee herinrichtingsprocedures bleek wel sprake te zijn van een vergunningverlening achteraf. Dit betrof echter specifieke situaties waarin meer waterschappen voor deze werkwijze kozen in verband met 'het praktische omgaan met moeilijk uitvoerbare wetgeving'. De Nationale ombudsman oordeelde dat de handelwijze van het waterschap geen schending van het vereiste van integriteit opleverde; de onderzochte gedraging was behoorlijk.
- ii. Verzoeker had voldoende aanleiding om zich als klokkenluider te beschouwen. '[H]et feit dat het waterschap in een aantal gevallen handelde in strijd met de wet en dat het waterschap dit rechtvaardigde met de algemene stelling dat er niets mis is aan vergunningverlening achteraf, rechtvaardigde dat verzoeker deze praktijk aan de kaak stelde. [...] Het zou naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook niet terecht zijn indien verzoekers kritiek op de praktijk van de vergunningverlening consequenties zou hebben voor zijn rechtspositie.'

¹¹ Dit waren de secretaris-directeur, de adjunct-directeur, het afdelingshoofd, de coördinator P&O en de voorzitter van het dagelijks bestuur.

- iii. De klacht over de invulling van de functie van vertrouwenspersoon door de coördinator van de afdeling P&O bij het waterschap is gegrond wegens strijd met het vereiste van onpartijdigheid. De Nationale ombudsman stelde in zijn rapportage 'dat een werknemer die een melding wil doen over een bepaalde misstand en zichzelf daarbij ziet als klokkenluider, daarvoor terecht moet kunnen bij een vertrouwenspersoon die de zekerheid biedt dat zijn melding niet zonder zijn toestemming aan de leiding wordt doorgegeven. Wanneer iemand nauwe functionele banden heeft met de directie, is het de vraag of hij als vertrouwenspersoon deze zekerheid in voldoende mate biedt. [...] Dat de geldende klokkenluidersregeling niet de eis stelt van een onafhankelijke vertrouwenspersoon maakt dit niet anders.'

Naar aanleiding van dit rapport heeft het waterschap de volgende maatregelen getroffen die adequaat zijn bevonden door het College van Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie en de minister van Infrastructuur en Milieu. Bij landinrichtingsprojecten, waarbij zich de specifieke omstandigheid voordoet dat volgens de letter van de wet voor grote aantallen activiteiten telkens twee keer vergunning zou moeten worden verleend (in eerste instantie aan de landinrichtingscommissie en vervolgens na toedeling aan de nieuwe eigenaren), zal in de toekomst door het waterschap het instrument koepel- of raamvergunning, vooraf te verlenen aan de landinrichtingscommissie, worden ingezet. Ten aanzien van de vertrouwenspersoon heeft het waterschap een externe vertrouwenspersoon benoemd die geen enkele relatie heeft met het waterschap.

f. Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)

Op 20 maart 2014 heeft verzoeker melding gedaan bij de OIO. Verzoeker heeft naar aanleiding van de afwijzing bij de CKGO de OIO gevraagd om zijn zienswijze te geven op de handelwijze van de CKGO en het al dan niet juist hebben doorlopen van de interne (klokkenluiders)procedure. De OIO stelde in zijn zienswijze van 8 mei 2014 dat op basis van de door verzoeker overlegde informatie voldoende aannemelijk is dat de melding intern is aangekaart. Tevens onderschreef de OIO het oordeel van de Nationale ombudsman inzake het klokkenluiderschap, namelijk dat verzoeker voldoende aanleiding had om zich als klokkenluider te beschouwen.

g. Bezwaar- en beroepsprocedure rehabilitatieverzoek

Tot slot diende verzoeker op 21 januari 2016 een rehabilitatieverzoek in bij het dagelijks bestuur van het waterschap. Dit verzoek werd (na een interne bezwaarprocedure) ongegrond verklaard op 2 augustus 2016. Verzoeker heeft hiertegen beroep aangetekend. De rechtbank verklaarde dit beroep ongegrond op 6 april 2018. Verzoeker heeft geen hoger beroep ingesteld tegen dit besluit.

Bijlage B. Verwerkingstabel opmerkingen verzoeker (separaat)

Een conceptversie van dit rapport is, zoals bepaald in de Wet Huis voor klokkenluiders, voorgelegd aan verzoeker en aan werkgever. Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau en redactioneel commentaar heeft de afdeling Onderzoek (voor zover relevant) overgenomen. Als de reacties niet of slechts gedeeltelijk zijn overgenomen, heeft de afdeling Onderzoek toegelicht waarom de afdeling daartoe heeft besloten.

De reactie van verzoeker en de verwerking daarvan is opgenomen in bijlage B, deze is te vinden op

<https://huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoeksrapporten/>

Bijlage C. Verwerkingstabel opmerkingen werkgever (separaat)

Een conceptversie van dit rapport is, zoals bepaald in de Wet Huis voor klokkenluiders, voorgelegd aan verzoeker en aan werkgever. Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau en redactioneel commentaar heeft de afdeling Onderzoek (voor zover relevant) overgenomen. Als de reacties niet of slechts gedeeltelijk zijn overgenomen, heeft de afdeling Onderzoek toegelicht waarom de afdeling daartoe heeft besloten.

De reactie van werkgever en de verwerking daarvan is opgenomen in bijlage C, deze is te vinden op

<https://huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoeksrapporten/>

Colofon

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkenluiders.

Contactgegevens

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

