

Rapport

betreffende een klacht over de minister van Wonen en Rijksdienst te Den Haag

Datum: 19 augustus 2013

Rapportnummer: 2013/0100

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties van het Ministerie van BZK dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Wonen en Rijksdienst valt, zich naar aanleiding van haar melding onvoldoende actief heeft opgesteld en de conclusies heeft gebaseerd op onvoldoende onderzoeken en onvolledige of onjuiste feiten.

Daarnaast klaagt verzoekster erover dat de interne klachtbehandeling naar aanleiding van haar klachten over de trage behandeling van haar melding niet in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht heeft plaatsgevonden.

Bevindingen

Waar gaat het om?

Verzoekster werkte bij een woningcorporatie en was daar vertrouwenspersoon integriteit. Binnen de corporatie bestond onvrede over de manier waarop de interim-bestuurder haar taak invulde. Er werden met name vraagtekens gezet bij de manier waarop de bestuurder communiceerde, bij de inzet en salariëring van adviseurs en bij de financiële verslaglegging. Vanuit haar positie verwoordde verzoekster deze onvrede. Dit deed zij door een melding van vermoedens van misstanden bij de Raad van Toezicht te doen namens een groep medewerkers. Korte tijd later hebben nagenoeg alle medewerkers van de corporatie het vertrouwen in de bestuurder opgezegd, hetgeen verzoekster heeft gemeld aan het Ministerie. Ook de ondernemingsraad (OR) liet zijn onvrede blijken. Na het opzeggen van het vertrouwen door de medewerkers, heeft de OR eveneens het vertrouwen in de bestuurder opgezegd. Dit heeft verzoekster ook doorgegeven aan het Ministerie. Omdat verzoekster en de OR uiteindelijk vonden dat de Raad van Toezicht (verder: RvT) onvoldoende onafhankelijk onderzoek naar de situatie wilde doen, richtte verzoekster zich met een melding vermoedens misstanden tot het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties. Zij verwachtte dat het Meldpunt naar aanleiding van haar melding zelf een onafhankelijk onderzoek zou instellen naar de gebeurtenissen bij de corporatie.

Het Meldpunt heeft geen zelfstandig onderzoek ingesteld, maar de uitkomsten van het onderzoek dat door de Raad van Toezicht was ingesteld afgewacht. Daarnaast heeft BZK op grond van zijn toezichtstaak bij diverse instanties informatie ingewonnen en op basis daarvan conclusies getrokken over de financiële verslaggeving.

Toezicht woningcorporaties en taak Meldpunt

"Het ministerie van BZK oefent toezicht op de woningcorporaties uit op basis van de Woningwet en het Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh). Volgens artikel 70d Woningwet staan de toegelaten instellingen onder het toezicht van de minister, met uitzondering van het financieel toezicht dat wordt uitgeoefend door het Centraal Fonds

Volkshuisvesting (CFV) (artikel 71a lid 1 aanhef en onderdeel b Woningwet). De minister houdt toezicht op de maatschappelijke prestaties, rechtmatigheid, integriteit en governance van de woningcorporaties. De minister vormt zich jaarlijks voor 1 december een oordeel over de werkzaamheden van de woningcorporaties in het aan die datum voorafgaande verslagjaar (artikel 33 Bbsh). In dat oordeel neemt de minister ook het jaarlijkse financiële oordeel van het CFV op. De Raden van Toezicht van een corporatie zijn verantwoordelijk voor het interne toezicht op de woningcorporatie, het bewaken van het maatschappelijk functioneren en het naar de statuten uitvoeren van het beleid.

Bij het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties van het ministerie van BZK kan iedereen terecht met signalen over mogelijke fraude en/of zelfverrijking door corporaties, hun medewerkers, management en bestuurders. Het Meldpunt neemt ook anonieme meldingen in behandeling.", zo geeft de minister van Wonen en Rijksdienst aan.

Op de website van de overheid staat over het Meldpunt het volgende;

"Meldingen over fraude en zelfverrijking woningcorporatie.

Bij het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan iedereen terecht met signalen over mogelijke fraude en/of zelfverrijking door corporaties, hun medewerkers, management en bestuurder. Het Meldpunt neemt ook anonieme meldingen in behandeling.

Bij integriteit gaat het om het handelen van organisaties en medewerkers daarvan die in strijd zijn met de intentie van de wet. Het Meldpunt pakt daarom ook meldingen over (bedrijfs)cultuur aan die leiden tot fraude en zelfverrijking bij een woningcorporatie of daaraan verbonden organisaties.

(...)

Volgens de Governance code moeten corporaties een zogenoemde 'klokkenluidersregeling' hebben, zodat medewerkers binnen de woningcorporaties misstanden kunnen melden. Als een melding intern niet goed wordt aangepakt, kan ook een medewerker contact opnemen met het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties. Ook kunnen medewerkers van corporaties bij het Meldpunt terecht als zij vinden dat een externe partner hun integriteitsmelding beter kan afhandelen."

De minister geeft in reactie op de opening van het onderzoek aan;

"Deze tekst geeft naar mijn mening helder en overzichtelijk weer wat de taakomschrijving van het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties is, nl. het behandelen van signalen over mogelijke fraude en/of zelfverrijking door corporaties, hun medewerkers, management en bestuurders, en wat ook potentiële melders van het Meldpunt kunnen verwachten.

Voor de inhoudelijke afhandeling van een melding bij het Meldpunt hanteert het ministerie geen standaardwerkwijze. Iedere melding is anders. Daarom wordt elke melding besproken en op eigen merites beoordeeld. Wel vindt altijd een schriftelijke bevestiging plaats dat een eerste melding in behandeling is genomen.

(...)

Zoals ook op de website vermeld, wordt een melding bij een vermoeden van (ernstig) crimineel gedrag van het onderwerp van de melding soms doorgeleid naar het OM. Daarnaast kan het ministerie, in geval van fraude of zelfverrijking zelf onderzoek verrichten. Tenslotte is het een optie om de corporatie een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten. Het is niet ongebruikelijk dat op verzoek van het Meldpunt een dergelijk onderzoek wordt begeleid door een onafhankelijke derde met een validerende rol. Teneinde de kwaliteit en de onafhankelijkheid van een dergelijk onderzoek te borgen, is het Meldpunt in de regel nauw betrokken bij scope en opzet van een dergelijk onderzoek. Bij de eerdere melding van (naam verzoekster, N.o.) is voor de laatste optie gekozen.

(...)

Als het een zaak van regulier toezicht betreft, wordt de melding afgehandeld door het reguliere toezicht van het ministerie.

Een mogelijke verduidelijking van de tekst op de website zou kunnen bestaan uit het toevoegen van de zinsnede dat bijvoorbeeld een arbeidsconflict of het functioneren van een bestuurder in beginsel een zaak van intern toezicht betreft. "

Gang van zaken rond melding verzoekster

Verzoekster heeft op 14 oktober 2011 een melding van vermoedens van misstanden gedaan bij de RvT op verzoek van een groep van 15 medewerkers. De RvT heeft verzoekster toegezegd dat de melding conform de klokkenluidersregeling van de corporatie zou worden behandeld en verzoekster is toegezegd dat er bescherming conform de regeling werd geboden. Op 18 oktober hebben nagenoeg alle medewerkers van de corporatie het vertrouwen in de bestuurder opgezegd. Het overleg met de RvT over de ontstane situatie is mislukt. Verzoekster heeft vanuit haar functie op 21 oktober 2011 het Meldpunt en een medewerkster van het ministerie op de hoogte gesteld van het opzeggen van het vertrouwen in de bestuurder. Nog diezelfde dag nam de medewerkster van het ministerie contact met haar op, aangezien de melding geen fraude of zelfverrijking betrof. Tijdens het telefonisch contact is verzoekster uitgelegd dat de kwestie primair een zaak was voor de RvT en dat het ministerie de zaak nauwlettend zal blijven volgen, maar dat er in dat stadium geen directe actie voor het ministerie uit voortkwam. Op 24 oktober 2011 heeft de OR het vertrouwen in de bestuurder opgezegd. Verzoekster heeft op verzoek van de OR het Meldpunt hier diezelfde dag over geïnformeerd. Vervolgens richtte

verzoekster zich op 24 november 2011 met een vervolgmelding vermoedens van misstanden tot het Meldpunt en bij een medewerker van het ministerie, omdat de RvT volgens haar en de OR onvoldoende actie ondernam. Over de onderzoeksopdracht en de samenstelling van de externe onderzoekscommissie was geen overeenstemming met de OR.

Verzoekster meldt:

een onbehoorlijke wijze van functioneren van de interim-bestuurder die het goed functioneren van de organisatie in het geding brengt;

het misleiden of bewust onjuist informeren van instanties;

een verspilling van maatschappelijk bestemd vermogen;

het bewust manipuleren van informatie.

Het Meldpunt stuurt per e-mail een ontvangstbevestiging waarin wordt aangegeven dat haar melding is ontvangen en dat het Meldpunt ernaar streeft binnen vier weken te laten weten op welke wijze haar melding wordt afgedaan. Verzoekster geeft diezelfde dag in een vervolgmelding aan dat zij hoopt dat de rapportage die nu wordt voorgelegd wel aanleiding voor het ministerie is om actie te nemen. Op 29 november 2011 is verzoekster via de mail bevestigd dat haar melding is overgedragen aan het ministerie. Een medewerker van het ministerie heeft vervolgens telefonisch contact met haar opgenomen. Deze medewerker gaf volgens verzoekster aan dat de melding in behandeling zou worden genomen en toen en ook later zou niet tegen haar gezegd zijn dat deze melding een interne aangelegenheid voor de RvT betrof.

In reactie op het verslag van bevindingen merkte de minister voor Wonen en Rijksdienst op dat de overdracht van de melding aan het ministerie verband hield met de aard van de melding. Het eerste punt: onbehoorlijk functioneren van de bestuurder is in overleg met verzoekster aan de Raad van Toezicht van de woningcorporatie doorgestuurd. De overige drie punten: misleiden, bewust onjuist informeren van instanties, verspilling van maatschappelijk bestemd vermogen en bewust manipuleren van informatie behoren tot, en zijn opgepakt binnen het reguliere toezicht van het ministerie. De minister gaf aan dat dit verzoekster door verschillende medewerkers is toegelicht in gesprekken van 6 december 2011 en 10 januari 2012.

Volgens verzoekster had de medewerker van het ministerie op 24 november 2011 aangegeven dat hij eerst de melding wilde bestuderen en dat de onderliggende bewijsstukken later afgegeven konden worden. Daarom neemt verzoekster op 2 december 2011 contact op met de medewerker om een afspraak te maken om de stukken af te geven. Verzoekster vraagt tevens om een toelichting te mogen geven. Verzoekster kan de stukken op 6 december 2011 komen afgeven en haar melding mondeling toelichten. Op 11

december 2011 stuurt de medewerker van het ministerie verzoekster een e-mailbericht waarin staat; "Morgen ga ik me verder verdiepen in de situatie."

Op 6 januari 2012 dient verzoekster een klacht in omdat het ministerie tot dat moment "nog geen zichtbare maatregelen heeft genomen om de vermoedens van misstanden te onderzoeken dan wel op te heffen." Naar aanleiding hiervan stuurt de OR op 9 januari 2012 een e-mailbericht aan het Ministerie waarin de OR de klacht onderschrijft. Daarnaast schrijft de OR in dat bericht: "Een onafhankelijk onderzoek naar de gebeurtenissen binnen (naam corporatie) (sinds februari 2011) is voor ons als OR echter onontbeerlijk." Vervolgens heeft een medewerker van het Meldpunt op 10 januari 2012 telefonisch contact met verzoekster. De afspraken die tijdens dat contact zijn gemaakt worden in een e-mailbericht bevestigd:

"Vanmiddag heb ik telefonisch met u gesproken naar aanleiding van uw klacht over de afhandeling van uw melding 'vermoeden misstanden bij woningcorporatie (naam corporatie, N.o.)'. Als gevolg van de Kerst- en Nieuwjaarsperiode is uw melding inhoudelijk nog niet opgepakt. Inmiddels heb ik uw melding opgepakt. Mocht u het gevoel hebben gekregen dat het ministerie niets met uw melding doet, dan bied ik u daarvoor mijn excuses aan.

Ik heb verder het volgende met u afgesproken:

ik ga uw melding en het uitgebreide dossier bestuderen;

ik ga contact opnemen met het CFV en het WSW (N.o.: Waarborgfonds Sociale Woningbouw) en hen vragen om een reactie te geven op uw melding;

u heeft mij toestemming gegeven om uw melding integraal terug te leggen bij de voorzitter van de Raad van Toezicht met het verzoek hierop te reageren;

tenslotte hebben we afgesproken dat u het aanspreekpunt van het ministerie bent en dat u over contacten met het ministerie terugkoppelt met uw achterban, waaronder de OR.

Dit laat onverlet dat voorgaande acties de nodige tijd vergen. Mocht u vragen hebben over de voortgang dan kunt u zo nodig contact met mij opnemen."

Verzoekster geeft aan dat zij tijdens het telefonisch contact aan de medewerker van het Meldpunt heeft uitgelegd dat er geen vertrouwen was in de RvT, maar dat zij begreep dat het met het oog op het onderzoek van belang was dat de RvT op de melding kon reageren. Op 16 januari 2012 stuurt de OR een e-mailbericht aan het Meldpunt: "Wij zijn verheugd te horen dat u de melding in behandeling neemt. Uiteraard blijven wij graag op de hoogte van de voortgang van uw onderzoek. Wij vinden het prima dat u (naam verzoekster) als uw eerste aanspreekpunt beschouwt."

Op 19 februari 2012 klaagt verzoekster bij BZK omdat zij nog geen duidelijkheid heeft over de afhandeling van haar melding. De medewerker van het Meldpunt reageert op 20 februari per e-mail. Hij geeft aan dat hij de dringende behoefte aan een reactie op haar melding begrijpt. Hij heeft haar echter op 10 januari 2012 laten weten dat de behandeling enige tijd zou vergen en dat BZK bij de afhandeling ook afhankelijk is van informatie van andere partijen. Ook geeft hij aan dat hij verzoekster uitgenodigd heeft om bij vragen contact met hem op te nemen. Hij laat weten dat BZK inmiddels een reactie van de RvT heeft ontvangen en binnen enkele weken een schriftelijke reactie zal geven.

Op 13 maart 2012 stuurt BZK een brief aan verzoekster. In deze brief komt de minister tot een inhoudelijke beoordeling van de melding. De minister geeft aan dat de melding gaat over het onbehoorlijk functioneren van de interim-bestuurder. Daarnaast bevat de melding punten die het extern toezicht raken, namelijk manipulatie van bedrijfseconomische gegevens, misleiden of bewust onjuist informeren van instanties en verspilling van maatschappelijk bestemd vermogen. De minister heeft de financiële toets van Finance Ideas, het advies van de OR en de analyse van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (verder: CFV) bestudeerd. Daarnaast heeft de accountant een goedkeurende controleverklaring afgegeven. Daarom onderschrijft de minister het vermoeden van verzoekster dat de corporatie bewust manipuleert met cijfers die zij verstrekt aan de instanties niet. De minister heeft het CFV als financiële toezichthouder en het WSW gevraagd of er sprake zou zijn van het misleiden of bewust onjuist informeren van instanties. Beide hebben aangegeven dat over de verantwoording geen twijfels bestonden. Daarom concludeert de minister dat hiervan niet is gebleken. Wat betreft het verspillen van maatschappelijk bestemd vermogen door de inhuur van interim-krachten die ruim boven de Balkenendenorm worden betaald, stelt de minister dat de corporaties zelf invulling mogen geven aan hun interne organisatie en strategie en beleid. De minister acht het tijdelijk werken met interim-management gelet op het ontslag van het vorig management goed verdedigbaar.

Over de melding over het onbehoorlijk functioneren van de interim-bestuurder merkt de minister op dat de Raad van Toezicht hier onderzoek naar heeft laten doen. Dit onderzoek is volgens de minister door een voor alle partijen aanvaardbare onderzoeker uitgevoerd en alle medewerkers zijn in de gelegenheid gesteld om met hem te spreken. De minister ziet geen reden om aan te nemen dat dit onderzoek onzorgvuldig tot stand is gekomen en baseert zijn oordeel over het functioneren van de interim-bestuurder daarom op het rapport van dit onderzoek. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een intimiderende opstelling. Wel heeft de bestuurder zich niet altijd even diplomatiek en met inlevingsvermogen uitgedrukt en is de communicatie niet goed genoeg geweest. Dit rechtvaardigt volgens de onderzoeker niet het opzeggen van het vertrouwen in de bestuurder. In het definitieve onderzoeksrapport van 13 februari 2012 adviseert de onderzoeker om op korte termijn een einddatum voor de interim-bestuurder vast te stellen in overleg met de interim-bestuurder. Op 1 maart 2012 verlaat de interim-bestuurder de

organisatie. Enkele dagen daarna wordt er, na een positief advies van de OR, een nieuwe interim-bestuurder benoemd.

Verzoekster laat de minister op 6 april 2012 weten dat zij zich niet kan vinden in de conclusies. Zij vindt dat de behandeling van haar melding veel te traag is verlopen en dat onvoldoende is gereageerd op haar klachten daarover van 6 januari en 19 februari 2012. Zij kan zich ook niet vinden in de conclusies van de minister. De minister reageert schriftelijk op 7 juni 2012. Verzoekster heeft zich ook tot de Nationale ombudsman gewend en haar argumenten voorgelegd. 1

De Nationale ombudsman heeft de minister om een reactie gevraagd en verzoekster heeft daar weer op kunnen reageren. De standpunten van beide partijen worden hieronder per onderwerp beschreven.

Het onbehoorlijk functioneren van de interim-bestuurder

De melding van verzoekster over het onbehoorlijk functioneren van de interim-bestuurder betreft volgens de minister geen fraude of zelfverrijking. Daarom is deze melding na het gesprek op 10 januari 2012 teruggelegd bij de corporatie. De minister stelt dat het onderzoek in alle aspecten tot de verantwoordelijkheid en onder de taakuitoefening van de Raad van Toezicht valt. De minister ziet het niet als zijn taak de onafhankelijkheid van het onderzoek te bewaken. Wel past het binnen de rol van het ministerie om het proces te monitoren en erop toe te zien dat de Raad van Toezicht zijn verantwoordelijkheid in deze neemt en op passende wijze een onderzoek laat uitvoeren. Hier is door het ministerie invulling aan gegeven. Zo is er benadrukt dat medewerkers bij de corporatie in de gelegenheid werden gesteld vrij hun verhaal te doen en is de melding van verzoekster toch in het onderzoek betrokken. De minister heeft erop toegezien dat er (door de RvT) een onderzoek ingesteld werd naar de werkwijze van de bestuurder. Omdat dat onderzoek is ingesteld en daarmee de juiste stappen van intern toezicht waren gezet, was er voor het ministerie geen aanleiding voor een interventie. Op dat moment stemde de OR in met de onafhankelijke onderzoeker die het onderzoek is gaan doen. De minister zag in de keuzes die door de corporatie zijn gemaakt onvoldoende aanleiding om aan te nemen dat er een zaak speelde die raakt aan het externe toezicht. De minister acht het feit dat de onderzoeker eerder met de interim-bestuurder heeft samengewerkt onvoldoende reden om de uitkomsten van het onderzoek als niet objectief te beschouwen.

Verzoekster geeft aan dat haar melding moet worden gezien als een melding van een misstand. Verzoekster stelt dat algemeen wordt erkend dat een onbehoorlijke wijze van functioneren (onder meer een angstcultuur), het misleiden of bewust onjuist informeren van instanties, het verspillen van maatschappelijk bestemd vermogen en het bewust manipuleren van informatie, zoals dit gemeld is in de melding van 24 november 2011, vallen onder het begrip misstand. Verzoekster geeft aan dat dit begrip ook als zodanig wordt omschreven in de klokkenluidersregeling van de corporatie. Op 14 oktober 2011 had

zij namens een groep medewerkers een melding vermoedens van misstanden gedaan bij de RvT. Op de website van het ministerie verwijst het ministerie naar het feit dat corporaties een klokkenluidersregeling moeten hebben, zodat medewerkers binnen de corporaties misstanden kunnen melden. Als dan een melding intern niet goed wordt aangepakt, kan een medewerker contact opnemen met het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties. Ook kunnen medewerkers van corporaties bij het Meldpunt terecht als zij vinden dat een externe partner hun integriteitsmelding beter kan afhandelen. Dit heeft verzoekster, ook namens de OR, gedaan, omdat bleek dat de RvT de melding intern niet goed aanpakte. Zij schreef onder andere : "De overgrote meerderheid van de medewerkers heeft geen vertrouwen in dit onderzoek, omdat de opdracht sterk afwijkt van de eerder gemaakte afspraken met de OR, waardoor er geen sprake meer kan zijn van een onafhankelijk onderzoek."

Naar aanleiding van haar melding stuurde het Meldpunt haar op 24 november een ontvangstbevestiging waarin stond dat haar melding in behandeling was genomen. In dat bericht stond ook dat het Meldpunt ernaar streefde haar binnen vier weken te laten weten op welke wijze haar melding zou worden afgedaan.

Zij geeft verder aan dat haar gedurende de behandeling van haar melding vermoedens van misstanden van 24 november 2011 niet is meegedeeld dat het functioneren van de bestuurder een interne bestuurlijke aangelegenheid betreft, waarnaar de RvT zelf indien nodig onderzoek laat verrichten.

Daarnaast stelt zij dat de minister er ten onrechte van uitgaat dat het onderzoek door de onafhankelijke onderzoeker voldoende objectief en betrouwbaar is. De OR heeft niet ingestemd met de onderzoeksopdracht en de bewuste onderzoeker alleen geaccepteerd omdat hij als een derde onderzoeker samen met een onderzoeker namens de OR en een onderzoeker namens de Raad van Toezicht zou optreden. Bovendien bleek naderhand dat de onderzoeker eerder als lid van een Raad van Toezicht bij een corporatie waar de bestuurder werkte met deze interim-bestuurder heeft samengewerkt. Bij het onderzoek zijn de medewerkers onvoldoende in de gelegenheid gesteld om veilig hun mening te geven, zodat de uitkomsten niet overeenkomen met de werkelijkheid.

Ook de OR heeft in een brief aan de Raad van Toezicht aangegeven dat zij de resultaten van het onderzoek niet betrouwbaar achten, onder andere omdat er slechts zeer weinig medewerkers vrijwillig dan wel op eigen initiatief hebben deelgenomen. De meeste medewerkers die zijn opgeroepen, hebben niet vrijuit kunnen spreken omdat de beloofde immuniteit niet is geboden. Bovendien heeft de onderzoeker erkend dat er feitelijke onjuistheden in het rapport staan, maar weigert hij deze te corrigeren. Verzoekster is van mening dat de onderzoeker geen onderzoek heeft gedaan naar de feiten, maar dat hij slechts impressies weergeeft op basis van eenzijdige informatieverstrekking. Daarnaast is verzoekster van mening dat de onderzoeker zich niet houdt aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens omdat het volgens deze Wet verboden is om persoonlijke gegevens

betreffende iemands gezondheid te verwerken indien dit niet valt onder artikel 21 van die Wet. De onderzoeker heeft (volgens verzoekster onjuiste) informatie over de gezondheid van verzoekster opgenomen in het rapport. Dit terwijl hij verzoekster niet persoonlijk heeft gesproken en geen toestemming van verzoekster had.

Financiële situatie, het manipuleren van informatie en het onjuist informeren van instanties

Het ministerie heeft naar dit onderwerp gekeken vanuit haar externe toezichttaak. De financiële beoordeling vindt plaats door het CFV. Het CFV heeft de minister gemeld dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat er sprake is van misleiden of bewust onjuist informeren van instanties of een verspilling van maatschappelijk bestemd kapitaal. Ook het WSW heeft aangegeven daarvoor geen aanknopingspunten te zien. Wel bevestigt het CFV de constatering van verzoekster dat de cijfers uit het jaarverslag en de toelichting op de jaarrekening 2012 niet kloppen. Tijdens een overleg tussen OR en Raad van Toezicht heeft de forensisch accountant van de OR op 16 april 2012 geconstateerd dat de cijfers over 2010 weliswaar niet transparant zijn gepresenteerd maar dat er geen fraude is gepleegd. De forensisch accountant en de bedrijfscommissie zien na dit overleg geen aanleiding meer voor een nader onderzoek. In een brief van 24 april 2012, ondertekend door de Raad van Toezicht, het bestuur van de corporatie en de OR wordt vermeld dat op basis van bekende en besproken informatie op deze dag de OR van geen onoorbare zaken is gebleken. De OR beschouwt het boek daarmee als gesloten. In deze brief aan de Bedrijfscommissie wordt tevens verwezen naar de bijlage waarin de OR de bevindingen van de dag heeft uitgewerkt. Met de nieuwe interim-directeur is overeengekomen dat de brief van 24 april 2012 van de OR aan de RvT als bijlage bij de brief aan de Bedrijfscommissie wordt meegezonden om de Bedrijfscommissie te informeren over het standpunt van de OR.

In die brief meldt de OR dat op 16 april 2012 tevens door het management is erkend dat over het jaar 2010 niet met realistische cijfers is gewerkt, omdat er geen realistische cijfers voorhanden waren. Hierbij zijn de randen van de marge opgezocht. De OR is van mening dat de bestuurder en de Raad van Toezicht hier zorgvuldiger in hadden moeten zijn. Als deze cijfers niet voorhanden waren, dan had de directie hier onderzoek naar moeten doen. De OR is van mening dat het toezicht hier ernstig tekort is geschoten. De cijfers in het meerjarenperspectief wijken af van de cijfers in de jaarrekeningen en er is erkend dat dit niet transparant is voor een normale gebruiker van het jaarverslag. Verder schrijft de OR in deze brief dat zij vooralsnog geen reden ziet om het traject naar de Ondernemingskamer voort te zetten. In de brief aan de Nationale ombudsman van 22 april 2013 geeft de OR aan dat de brief van 4 juli 2012 van het Centraal Fonds Volkshuisvesting vragen oproept bij de OR en dat voor de OR het boek nog niet is gesloten als er achteraf nog zaken niet blijken te kloppen.

Klachtbehandeling

Verzoekster heeft op 6 januari en 19 februari 2012 bij het ministerie geklaagd omdat zij vond dat er naar aanleiding van haar melding van 24 november 2011 onvoldoende actie werd ondernomen. Zij vindt dat haar klachten niet juist zijn behandeld, omdat deze niet binnen de wettelijke termijn van 6 weken zijn afgehandeld en er geen formele klachtafhandeling plaats heeft gevonden.

De minister geeft aan dat er zowel na haar klacht van 6 januari als de klacht van 19 februari 2012 contact met verzoekster is opgenomen. Daarbij is aangegeven wat het ministerie verder zou ondernemen en dat deze acties nog enige tijd zouden vergen. In de brief van 13 maart 2012 werd zowel de behandeling van de melding van verzoekster afgerond als ingegaan op haar klachten over de trage behandeling. De minister zet uiteen welke stappen er zijn gezet. Hij geeft aan dat de brieven van 6 januari en 19 februari 2012 weliswaar niet formeel als klacht zijn afgehandeld, maar als onderdeel van een nog niet afgehandelde melding. De behandeling heeft materieel gezien wel voldaan aan de vereisten van klachtbehandeling. "Er is sprake geweest van hoor en wederhoor en waar de afhandeling – mede als gevolg daarvan – langer duurde, heeft deze – voor zover er al sprake zou zijn van overschrijding van termijnen - steeds op begrijpelijke gronden plaatsgevonden. Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat mijn medewerkers zorgvuldig met u hebben gecommuniceerd en daartoe ook – waar nodig – het initiatief hebben genomen." Naar aanleiding van de brief van 6 april 2012 van verzoekster heeft de minister andere medewerkers dan degenen die bij de melding betrokken waren naar haar klacht laten kijken om zo tot een zorgvuldig oordeel te kunnen komen.

Beoordeling

Het onderzoek naar de melding vermoedens misstanden

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De tekst op de website van het ministerie luidt: "Volgens de governance code moeten corporaties een zogenoemde 'klokkenluidersregeling' hebben, zodat medewerkers binnen de woningcorporaties misstanden kunnen melden. Als een melding intern niet goed wordt aangepakt, kan ook een medewerker contact opnemen met het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties. Ook kunnen medewerkers van corporaties bij het Meldpunt terecht als zij vinden dat een externe partner hun integriteitsmelding beter af kan handelen." Verzoekster was van mening dat er sprake was van een integriteitsschending en van misstanden in de zin van de klokkenluidersregeling. Niet alleen zij, maar ook de OR vond dat de melding intern niet goed werd afgehandeld.

Naar aanleiding van de melding van verzoekster is er een aantal keren contact geweest. Uit deze contacten heeft verzoekster kunnen begrijpen dat haar melding door het Meldpunt inhoudelijk werd onderzocht. Ook uit het e-mailbericht van de medewerker van het Meldpunt van 10 januari 2012 blijkt niet dat de melding niet inhoudelijk wordt onderzocht. In die e-mail wordt aangegeven dat de melding van verzoekster bij de RvT wordt teruggelegd met het verzoek hierop te reageren.

Omdat dat zowel in de informatie op de website als in de aard van de melding en in de berichten aan verzoekster aanwijzingen lagen dat onderzoek zou worden ingesteld, kon bij verzoekster de verwachting bestaan dat het Meldpunt onderzoek in zou stellen.

Het Meldpunt heeft verzoekster in ieder geval onvoldoende geïnformeerd over de manier waarop het met de melding om zou gaan. De Nationale ombudsman acht de gedraging daarom in zoverre niet behoorlijk.

Deze overwegingen geven aanleiding om aan de minister een aanbeveling te doen.

Een goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt.

Het functioneren van de bestuurder

De minister geeft aan dat het handelen van de bestuurder niet moet worden beschouwd als een integriteitskwestie waar het Meldpunt onderzoek naar zou kunnen doen. Het betreft hier volgens de minister een kwestie waarop de Raad van Toezicht toezicht moet houden. De rol van het ministerie beperkt zich tot monitoring om er op toe te zien dat de RvT zijn verantwoordelijkheid neemt en op passende wijze een onderzoek laat doen. De minister vindt dat hiervan sprake is, omdat de medewerkers vrij hun verhaal konden doen en ook de melding van verzoekster bij het onderzoek is betrokken. Verzoekster en de OR hebben onder andere aangegeven dat medewerkers onvoldoende de gelegenheid hebben gekregen om zich in vrijheid uit te spreken, dat verzoekster niet is gehoord en dat de onderzoeker niet voldoende onafhankelijk was. De onderzoeker heeft wel geadviseerd om het contract met de bestuurder op korte termijn te beëindigen. Dat is vervolgens ook gebeurd.

Allereerst valt het de Nationale ombudsman op dat de tekst op de website van het Meldpunt de suggestie wekt dat het Meldpunt een klacht over het intern handelen van een bestuurder zou kunnen onderzoeken als medewerkers vinden dat deze beter door een externe partner kan worden afgehandeld. De gedragingen van de bestuurder konden door de medewerkers als schending van de integriteit worden beschouwd. Met instemming heeft de Nationale ombudsman daarom kennis genomen van het voorstel van de minister om dit op de website nader te specificeren.

Verder acht de Nationale ombudsman de onderbouwing van de stelling van het Meldpunt dat het interne onderzoek voldoende heeft gemonitord, mager. Het feit dat de onderzoeker eerder met de bestuurder heeft samengewerkt en de opmerkingen die verzoekster en de OR hebben gemaakt over het ontbreken van voldoende mogelijkheden voor medewerkers om in vrijheid hun verhaal te kunnen doen, worden niet voldoende inhoudelijk meegewogen.

Daarom acht hij de gedraging in zoverre niet behoorlijk;

Omdat de conclusie van de onderzoeker echter is dat het contract met de bestuurder moet worden beëindigd en dat ook daadwerkelijk gebeurt, was er naar het oordeel van de Nationale ombudsman geen aanleiding voor het Meldpunt om zelf nog nader onderzoek in te stellen.

De financiële aspecten

De minister heeft zich bij de beoordeling hiervan gebaseerd op informatie van CFV, WSW en de accountantsverklaring bij het jaarverslag en de toelichting op de jaarrekening. CFV, WSW en de accountant hebben specifieke kennis en verantwoordelijkheden op het gebied van de controle op de financiële verantwoording. Daarom kan de minister zich bij de financiële beoordeling baseren op deze informatiebronnen.

Het CFV heeft aangegeven dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat er sprake is van misleiden of bewust onjuist informeren van instanties of een verspilling van maatschappelijk bestemd kapitaal. Uit de verdere informatie blijkt wel dat niet met realistische cijfers is gewerkt en dat de cijfers niet transparant zijn gepresenteerd. Ook is gesproken van het zoeken van de randen van de marge. Hieruit blijkt wel dat er sprake was van een situatie waarin voor verzoekster en de OR reden was om aan de bel te trekken.

De minister heeft bij het toezicht op de financiële situatie voldoende informatie verzameld en meegewogen. De gedraging is in zoverre behoorlijk.

De klachtbehandeling

Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten en daarbij zorgen voor een eerlijke gang van zaken.

Verzoekster heeft tweemaal geklaagd over de voortgang van de behandeling van haar melding. Beide keren heeft het Meldpunt voortvarend contact met haar opgenomen. Dat is juist en de Nationale ombudsman juicht het toe dat er gezocht is naar een informele oplossing. Het is daarbij wel van belang om bij de betrokkene na te gaan of zij met deze informele oplossing tevreden is. Dat is niet gebeurd en verzoekster blijkt wel aan een

formele klachtafhandeling te hechten.

Daarom is de gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klachten over de gedragingen van de minister van Wonen en Rijksdienst zijn gegrond:

ten aanzien van het onderzoek naar de melding vermoedens misstanden wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van goede voorbereiding

ten aanzien van de klachtbehandeling wegens schending van het beginsel van fair play.

De klacht is niet gegrond ten aanzien van het onderzoek naar de financiële aspecten van de melding.

Aanbeveling

Dat Nationale ombudsman beveelt de minister van Wonen en Rijksdienst aan om mensen die een melding doen over een misstand bij een woningcorporatie duidelijker te informeren over de rol en de mogelijkheden van het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties en daar zowel op de website als in reactie op individuele meldingen expliciet aandacht aan te besteden.

Slotbeschouwing

Klokkenluiders staan in de belangstelling. Zij vervullen maatschappelijk gezien een belangrijke rol, maar die rol is niet eenvoudig. In dit geval ging het om een melding van een klokkenluider ten aanzien van transparantie van de financiële situatie van een woningcoöperatie. Uiteindelijk is het vertrouwen in een bestuurder opgezegd en dan is er alle aanleiding voor onderzoek.

In dit geval heeft de Raad van Toezicht van de woningcorporatie zelf onderzoek gedaan in het kader van zijn toezichthoudende taak. Daarnaast is er vanwege de bij herhaling gebleken problemen met de integriteit van woningbouwcorporaties een Meldpunt Integriteit Woningcorporaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook daar heeft een melding plaatsgevonden, omdat het Meldpunt burgers uitnodigt om signalen door te geven en toezegt daarmee iets te gaan doen. De rol van dit Meldpunt blijkt echter vergelijkbaar met die van veel Inspecties. Veelal wordt geconstateerd dat de betreffende organisatie zoals in dit geval de woningcorporatie, zelf een intern onderzoek heeft ingesteld. De Nationale ombudsman heeft er bijvoorbeeld bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg IGZ voor gewaarschuwd dat misverstanden kunnen ontstaan (Rapport

2012/051).

Uit deze zaak blijkt dat dezelfde verwarring ook ten aanzien van de rol van dit Meldpunt is ontstaan. Verzoekster had uit de contacten met het Meldpunt de indruk gekregen dat het Meldpunt een eigen onafhankelijk onderzoek zou instellen, maar dat bleek niet het geval. Het Meldpunt is er niet voor niets, de integriteit van woningcoöperaties staat onder druk en er moet vanaf het begin voldoende duidelijkheid bestaan over wat een melder van het Meldpunt kan verwachten.

Helaas heeft verzoekster geen duidelijkheid gekregen. Hier wreekt zich ook dat er nog geen goede regeling is voor klokkenluiders met een instituut dat zelf onafhankelijk onderzoek (laat) doen en, niet in de laatste plaats de klokkenluiders veiligheid biedt. In elk geval de veiligheid van het behoud van de baan. Helaas is dat in deze zaak ook misgegaan. En dat verdient een klokkenluider niet.

1 Tijdens een gesprek met medewerkers van het bureau Nationale ombudsman wordt besproken op welke wijze haar klachten het beste kunnen worden behandeld. Hierbij ontstaat een communicatiestoornis. De Nationale ombudsman gaat er vanuit dat verzoekster geen schriftelijk onderzoek wil, maar haar ervaringen rond de melding met het Meldpunt wil bespreken. Daarop worden stappen in die richting genomen. In november 2012 wordt duidelijk dat verzoekster geen vertrouwen meer heeft in een dergelijk gesprek, maar wel in de veronderstelling verkeert dat de Nationale ombudsman haar klachten inhoudelijk onderzoekt. Dit leidt tot een excuus aan verzoekster vanwege de onduidelijkheid en de Nationale ombudsman start alsnog in januari 2013 een schriftelijk onderzoek.