



# Rapport

**Datum: 22 november 2005**  
**Rapportnummer: 2005/357**

## Klacht

Verzoeker klaagt over het advies dat de Commissie integriteit provincies heeft uitgebracht naar aanleiding van de brief van zijn gemachtigde aan de commissie van 7 oktober 2003. Verzoeker klaagt er met name over dat de commissie heeft geoordeeld, dat het gewraakte samenstel van feiten en omstandigheden geen misstand oplevert van voldoende gewicht in de zin van artikel 7 van de Procedureregeling melding misstand provincies. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de commissie heeft overwogen dat zijn melding onredelijk laat was. Tenslotte klaagt verzoeker erover dat de commissie tot haar advies aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland is gekomen zonder hem te hebben gehoord.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Verzoeker werd per 1 juni 1992 als ambtenaar aangesteld bij de provincie Noord-Holland, als assistent-havenmeester/technicus in Hemmeland, een recreatiegebied te Monnickendam. Hij maakte deel uit van een groep van vijf medewerkers, waaronder de functioneel leidinggevende, de locatiemanager van Hemmeland. Verzoeker die ter plekke woonde en nog steeds woont, constateerde onregelmatigheden die te maken hadden met oneigenlijk gebruik van eigendommen van de jachthaven en onterechte aanwezigheid van bepaalde personen. Hij meldde deze onregelmatigheden in januari 2000 bij de locatiemanager. Omdat de locatiemanager hier naar verzoekers mening onvoldoende actie op ondernam en de onregelmatigheden voortduurden, meldde verzoeker de onregelmatigheden bij zijn bureauhoofd die daarop een aantal maatregelen trof. In een werkoverleg van 23 november 2000 meldde verzoeker aan het bureauhoofd dat de gemaakte afspraken niet werden nagekomen. Op 24 november 2000 meldde verzoeker zich ziek. Vanaf dat moment heeft verzoeker niet meer in Hemmeland gewerkt. Verzoekers afdelingshoofd deelde verzoeker in een brief gedateerd 14 februari 2001 mee, dat er sprake was geweest van een geleidelijk verruimen van het omgaan met regels en procedures en dat het daarom terecht was dat het bureauhoofd de regels had aangescherpt en toezag op naleving.

2. Bij brief van 29 april 2002 diende verzoeker een klacht in bij de Klachtencommissie van de provincie Noord-Holland. Verzoeker klaagde erover dat er met zijn melding niets was gedaan. Verder klaagde hij over de wijze waarop hij was behandeld nadat hij zijn melding had gedaan en verzocht hij de "klokkenluidersregeling" zo spoedig mogelijk in te voeren opdat hij de status van "klokkenluider" zou krijgen.

3. Op 19 juni 2002 had verzoeker op diens verzoek een gesprek met de Griffier der Staten van de provincie Noord-Holland. Daarbij werd overeengekomen dat de klacht werd beschouwd te zijn ingediend op 19 juni 2002 en dat lopende de klachtbehandeling

besluiten over verzoekers functie en woning zouden worden opgeschort. Verder liet de griffier weten een extern deskundige te zullen inschakelen om onderzoek naar de klacht te doen.

4. Op 20 juni 2002 verzocht de griffier een extern deskundige om een onderzoek in te stellen naar de door verzoeker gemelde misstanden. Ten behoeve van het onderzoek stelde de griffier de Procedureregeling melding misstand provincies (zie Achtergrond) ter beschikking aan de deskundige en verzocht hij deze om te onderzoeken of de door verzoeker gemelde misstanden werkelijk aanwezig waren (geweest) en of met de melding van verzoeker op een naar de geest van deze regeling juiste wijze was omgegaan door de leidinggevendenden. Bij zijn onderzoek maakte de deskundige gebruik van schriftelijke stukken, voerde hij gesprekken met verzoeker, met diens leidinggevendenden, met enkele collega's van verzoeker en met twee personeelsfunctionarissen, én heeft hij zich ter plaatse georiënteerd. De deskundige bracht rapport uit op 19 augustus 2002. In het rapport wordt, voor zover hier van belang, het volgende gesteld:

“Op 30 mei 2000 meldt (verzoeker; N.o.) zich ziek. Op verzoek van (verzoeker; N.o.) komt zijn bureauhoofd bij hem thuis om met hem en zijn echtgenote de gerezen problemen te bespreken. Behalve de verstoorde relaties met de collega's komen meerdere andere problemen aan de orde zoals die door (verzoeker; N.o.) worden ervaren, zoals het opslaan van machines van een collega in een schuur op de haven vlak bij de dienstwoning, de verantwoordelijkheidsverdeling bij het werk, de visie van (verzoeker; N.o.) dat een jongere collega door de locatiemanager wordt bevoordeeld, de beperking van de vakantieperiode tot twee weken in de zomer waartoe is besloten gezien de drukte in het seizoen, het huurcontract van de dienstwoning en problemen bij de bezorging van de post in de postbussen. Het bureauhoofd zegt toe een aantal malen de werkbesprekingen op Hemmeland te zullen bijwonen om te trachten de onderlinge verhoudingen tussen het personeel te verbeteren. Het bureauhoofd heeft deze toezegging waargemaakt en heeft een vijftal werkbesprekingen bijgewoond tot in de maand november.

In een werkoverleg van 27 juni 2000, onder leiding van het bureauhoofd, worden de irritaties van het personeel over en weer aan de orde gesteld. Afgesproken wordt dat het personeel in onderling overleg de gerezen problemen in kaart zal brengen en oplossingen zal aandragen hoe in de toekomst verder zal dienen te worden samengewerkt. In een volgend werkoverleg zal hierover worden gesproken. Besloten wordt verder dat kinderen van het personeel niet meer mogen worden meegenomen naar Hemmeland en dat vrienden en overige relaties van medewerkers niet meer in de haven mogen komen zonder toestemming van de locatiemanager. Bepaald wordt verder dat het gebruik van de werkplaats voor privé doeleinden van de medewerkers slechts is toegestaan als de locatiemanager hier toestemming voor heeft verleend. De werkzaamheden moeten qua aard en omvang aansluiten bij de algemene bedrijfsvoering. Opslag van en werkzaamheden aan bedrijfsvreemde objecten is niet meer toegestaan. Indien de werkplaats wordt gebruikt, dient die na gebruik schoon te worden achtergelaten.

In het eerstvolgend werkoverleg van 11 juli 2000 blijkt dat de medewerkers de in het eerdere overleg gemaakte afspraak om met elkaar de problemen te inventariseren en oplossingen aan te dragen, niet zijn nagekomen. Het bureauhoofd geeft nadrukkelijk blijk van zijn ontstemming hierover. Indien het een en ander zal leiden tot nadelige effecten voor de bedrijfsvoering, zal hij moeten ingrijpen. Besloten wordt om het na de vakantie opnieuw te proberen.

Tijdens zijn vakantie ontvangt (verzoeker; N.o.) een brief van zijn locatiemanager, gedateerd 18-7-2000, waarin hij er op wordt gewezen dat hij zich niet heeft gehouden aan enkele in het werkoverleg gemaakte afspraken. De locatiemanager wil hierover na de vakantie met hem spreken. Deze brief is in afschrift ook aan het bureauhoofd gezonden. Achteraf blijkt het schrijven tot stand gekomen te zijn nadat met het bureauhoofd overleg was gevoerd, de inhoud was echter niet met hem doorgesproken. Een vergelijkbaar verhaal was ook gezonden aan een andere medewerker. (Verzoeker; N.o.) is door de brief zeer geëmotioneerd en is in staat om de hem gemaakte verwijten schriftelijk grotendeels te weerleggen, resp. te verklaren. Hij meldt zich ziek en informeert zijn onderafdelingshoofd over het gebeurde, evenals zijn bureauhoofd, de ondernemingsraad, de bedrijfsarts en de bedrijfsmaatschappelijk werker.

Op 20-9-2000 vindt een gesprek plaats over de bewuste brief. Naast (verzoeker; N.o.) zijn aanwezig zijn locatiemanager, zijn bureauhoofd, een medewerker van personeelszaken en de bedrijfsmaatschappelijk werker. Erkend wordt dat er fouten zijn gemaakt en afgesproken wordt om de terugkeer van (verzoeker; N.o.) in de groep medewerkers goed te doen verlopen.

Op 25-9-2000 vindt een volgende werkbijeenkomst plaats onder leiding van het bureauhoofd, waarin een aantal voorstellen wordt gedaan om verbetering in de werksituatie te brengen.

In een volgend werkoverleg van 9-10-2000 maakt (verzoeker; N.o.) duidelijk aan zijn collega's dat hij bij hen onvoldoende begrip vindt voor zijn situatie, dat bepaalde zaken worden doodgezwegen. Vastgesteld wordt ook dat een slechte verhouding met een jongere collega niet is opgelost.

In een werkoverleg van 23-11-2000 meldt (verzoeker; N.o.) in aanwezigheid van zijn bureauhoofd dat de in het overleg van 20 juni gemaakte afspraken door de locatiemanager en een collega niet worden nagekomen. Het een en ander wordt ontkend en (verzoeker; N.o.) meldt zich de volgende dag ziek.

Door het bureauhoofd wordt overleg gevoerd met een personeelsmedewerker en met de bedrijfsarts. De laatste is van mening dat (verzoeker; N.o.) wel aan het werk kan, maar niet op Hemmeland gegeven de inmiddels volledig verstoorde onderlinge verhoudingen. Enkele dagen later belt het bureauhoofd met (verzoeker; N.o.) om hem vervangend werk

aan te bieden. Met het personeel van Hemmeland wordt overlegd de problemen op te lossen door een onafhankelijk externe bemiddelaar in te schakelen. Het blijkt dat (verzoeker; N.o.) hier geen brood in ziet. Hij wil geen contact meer met collega's en met het bureauhoofd. Inmiddels heeft hij met een vertrouwenspersoon van de provincie gesproken en een gesprek wordt geregeld met het onderafdelingshoofd en met diens chef, het afdelingshoofd.

Op 8-1-2001 vindt het gesprek plaats met de hogere leidinggevenden waarbij (verzoeker; N.o.) de gelegenheid krijgt om zijn klachten toe te lichten. Het afdelingshoofd hoort vervolgens op 18-1-2001 het bureauhoofd en de locatiemanager, in aanwezigheid van het onderafdelingshoofd.

Bij brief van 14-2-2001 schrijft het afdelingshoofd zijn bevindingen aan (verzoeker; N.o.). Gesteld wordt dat er sprake is geweest van een geleidelijk verruimen van het omgaan met regels en procedures, en hoewel vanuit de wens om zo veel mogelijk bedrijfsmatig te willen werken deze verruiming begrijpelijk is, het terecht is dat het bureauhoofd deze regels heeft aangescherpt en toeziet op de nakoming ervan, als de kans op overtreding van de normen die wij bij de overheid in het algemeen en bij de provincie in het bijzonder hanteren, te groot is. Het afdelingshoofd geeft verder aan dat hij niet achter de brief staat die de locatiemanager in juli aan (verzoeker; N.o.) heeft gestuurd (...).

(...)

Het bestuur van het recreatieschap heeft in het verdere verleden besloten dat het in Hemmeland werkzame personeel kosteloos gebruik mocht maken van de voorzieningen die aanwezig zijn. Dit besluit houdt tevens in dat gebruik mag worden gemaakt van de ligplaatsen in de jachthaven voor zover daar plaats voor is. Vastgesteld is dat in ieder geval de huidige locatiemanager en een (oud)medewerker daar gebruik van hebben gemaakt. Dit gebruik heeft zich ook uitgestrekt tot de winterberging, die in omvang beperkt is. De vraag die moet worden gesteld is of vooral dit laatste de mogelijkheden voor klanten om van de winterberging gebruik te maken heeft beperkt. Op basis van ons onderzoek kan dit niet worden vastgesteld. De oud-medewerker, die op dit moment nog steeds een ligplaats in de haven heeft, betaalt thans het normale tarief zoals ons kenbaar is gemaakt.

Door het personeel is gebruik gemaakt van de voorzieningen in de werkplaats voor privé werkzaamheden, ook in de avonden. Gebleken is dat op bepaalde momenten de normale dagelijkse werkzaamheden daardoor hinder hebben ondervonden. (Verzoeker; N.o.) heeft dit in het werkoverleg en ook bij zijn bureauhoofd gesignaleerd. Weliswaar zijn daarna de regels hieromtrent aangescherpt, toch kan op dit moment nog niet worden gezegd, zo is ons gebleken, dat het een en ander in het geheel niet meer voorkomt.

Wij zijn van mening dat het hiervoor genoemde besluit van het schapsbestuur om het personeel van Hemmeland bepaalde faciliteiten te verlenen weliswaar begrijpelijk is, maar

men moet dan ook niet vreemd opkijken als het een en ander op enig moment uit de hand kan lopen, en een zekere mate van normvervaging optreedt. In onze visie zal dan al heel gauw de vraag moeten worden gesteld of er nog wel van integer handelen sprake is.

Naar onze mening kan zeker worden gesteld dat in Hemmeland zaken hebben gespeeld die het schapsbestuur niet voor ogen had toen aan het personeel bepaalde faciliteiten werden verleend. De regels zijn door het ambtelijk management niet voor niets aangescherpt. Bedacht moet ook worden dat het hier gaat om een kleine groep medewerkers die in een grote mate van zelfstandigheid hun werk (hebben) moeten doen. Van de leidinggevenden kan niet worden verwacht dat zij op elk moment precies kunnen zien wat er wel en niet gebeurt en of alles wel door de beugel kan, dit kan helemaal niet worden verwacht tijdens de avondlijke uren.

Eén van de medewerkers, aan wiens handelen (verzoeker; N.o.) zich nadrukkelijk heeft gestoord, heeft in 2001 ontslag genomen en is een eigen bedrijf begonnen. Deze oud-medewerker heeft, via zijn bedrijf, werkzaamheden voor Hemmeland uitgevoerd en doet dit ook nu nog. Ons is verzekerd dat dit gebeurt onder de normale condities die gelden voor werk dat aan externe bedrijven wordt uitbesteed en dat offerte is uitgebracht in concurrentie met andere bedrijven. Het bedrijf van de oud-collega bleek aanmerkelijk goedkoper te zijn dan de concurrentie. Nu de normale geldende procedures zijn gevolgd, is op bedrijfseconomische argumenten besloten met betrokkene in zee te gaan, ook al was men zich bewust van het feit dat het een en ander wellicht vragen zou kunnen oproepen. Desgevraagd is dit ook gemeld, toen in het provinciale apparaat werd geïnventariseerd welke werkzaamheden door oud-medewerkers werden uitgevoerd.

(...)

#### Conclusie 1

Uit het vorenstaande blijkt dat er op het moment van de eerste melding inderdaad sprake was van zaken, die niet pasten binnen de goede werkverhoudingen, die als storend en onjuist werden ervaren, en die door (verzoeker; N.o.) als misstanden werden gezien. In onze visie heeft het bureauhoofd op dat moment op een passende wijze gereageerd, maatregelen genomen die er op waren gericht om de werksituatie te verbeteren en ongewenste activiteiten te voorkomen, en heeft hij zelf een stuk van de begeleiding van medewerkers ter hand genomen.

(...)

(...) is aangegeven wat in de klokkenluidersregeling onder misstand wordt verstaan. Het moet gaan om serieuze zaken zoals een strafbaar feit, een schending van regelgeving of een beleidsregel, het misleiden van justitie, een gevaar voor de volksgezondheid of veiligheid of het milieu, of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. Uit

ons onderzoek is gebleken dat de vraag moet worden gesteld of hier sprake is van een schending van regelgeving of een beleidsregel, inclusief de regels inzake integer handelen. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat het ook om andere zaken zou gaan.

In (...) hebben wij aangegeven dat het bestuur van het recreatieschap het personeel van Hemmeland bepaalde faciliteiten heeft verleend om, onder voorwaarden, gebruik te maken van de mogelijkheden welke voorhanden zijn. Dat dit ook is gebeurd kan, naar onze mening, noch het management noch de medewerkers worden verweten. Wel dient kritisch te worden gekeken naar de mate waarin gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die werden geboden. Naar onze mening is men daarin te ver gegaan, en heeft het verantwoordelijk management dit langere tijd laten gebeuren. Toen er maatregelen werden genomen (na de melding van (verzoeker; N.o.) heeft dit tot forse weerstand binnen de groep medewerkers geleid omdat men van mening was dat de vrijheid van handelen te veel werd ingeperkt. Dit heeft, ons inziens, de mogelijkheid beperkt om de problemen m.b.t. de werksfeer en de collegialiteit tot een oplossing te brengen en verder uiteindelijk geleid tot de ontslagname van een tweetal medewerkers.

Met de wetenschap van dit moment zou het, naar onze mening, aanbeveling verdienen om de voor het personeel bestaande faciliteiten zodanig in te perken, dat situaties zoals die zich hebben voorgedaan voor de toekomst worden voorkomen.

#### Conclusie 2

Gesteld kan worden dat er in te ruime mate gebruik is gemaakt van mogelijkheden die voor het personeel van Hemmeland beschikbaar waren, en waarvoor door het bevoegd gezag toestemming was verleend. Als zodanig is er, naar onze mening, sprake van verwijtbaar handelen door degenen die in te ruime mate gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden die voorhanden waren, en van verwijtbaar nalaten van degenen die geacht werden hierop toe te zien. Het gaat ons echter te ver om hier te spreken van misstanden die kunnen worden begrepen onder de begripsomschrijving zoals die in de klokkenluidersregeling is opgenomen.

(...)

#### Conclusie 3

Naar onze mening is (verzoeker; N.o.) wel benadeeld door een ten aanzien van hem genomen besluit met betrekking tot het niet verlenen van schaal 7 als gevolg van de functiewaardering. Dit besluit heeft echter geen relatie met de melding van misstanden door betrokkene.

De overige beslissingen die in het dossier zijn genomen hebben wel een relatie tot het gebeurde in Hemmeland, maar kunnen, ons inziens, zowel inhoudelijk als in de wijze van

totstandkoming niet in strijd worden geacht met de rechtsbescherming die de melder in het kader van de klokkenluidersregeling geniet.

(...)

## Samenvatting

(...)

Geconcludeerd wordt dat ten tijde van de eerste melding inderdaad sprake was van zaken die niet pasten binnen goede werkverhoudingen, die als storend en onjuist werden ervaren, en die door betrokkene als misstanden werden gezien. Door het management is, na de melding, op een passende wijze gereageerd en zijn maatregelen genomen om de ongewenste activiteiten te beëindigen.

Sprake is geweest van verwijtbaar handelen door medewerkers, die in te ruime mate gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden die voorhanden waren, en van verwijtbaar nalaten van degenen die geacht werden om hierop toe te zien. Het gaat echter te ver om hier te spreken van misstanden die kunnen worden begrepen onder de begripsomschrijving zoals die in de klokkenluidersregeling is opgenomen.

Pogingen om aan een ontstane uiterst moeilijke werksituatie en slechte persoonlijke verhoudingen een eind te maken zijn mislukt. Betrokkene heeft het inschakelen van een onafhankelijke externe bemiddelaar afgewezen op een moment dat wellicht snel resultaat had kunnen worden bereikt.

Vastgesteld kan worden dat veel functionarissen en deskundigen van de kant van de werkgever zich met het probleem hebben bezig gehouden. Een goede uitwisseling van de informatie door deze personen heeft te weinig plaats gehad, waardoor veel tijd verloren is gegaan en tegenstrijdige beslissingen zijn genomen.

Hoewel er sprake is van één beslissing door de werkgever die niet juist moet worden geacht (het niet verlenen van schaal 7 als gevolg van functiewaardering; N.o.), heeft dit besluit niets van doen met de melding als zodanig.

De overige beslissingen die in het kader van de onderhavige problematiek zijn genomen, kunnen zowel naar hun inhoud, als naar de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen, geacht worden niet in strijd te zijn met de geest van de klokkenluidersregeling.”

5. Bij brief van 3 september 2002 deelden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland verzoeker mee dat op grond van het door de extern deskundige ingestelde onderzoek moest worden geconstateerd dat er geen sprake was van een misstand als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Procedureregeling melding misstand provincies, maar dat eerder sprake was van een sterk verstoorde arbeidsverhouding.



6. Verzoeker en zijn advocaat waren het niet eens met deze conclusie. Om uit de ontstane impasse te komen, vond op 23 oktober 2002 een bespreking plaats tussen verzoeker, diens advocaat en diens echtgenote en medewerkers van de provincie waarbij werd afgesproken dat zou worden getracht de zaak door middel van mediation tot een oplossing te brengen en dat verzoeker gedurende het mediationtraject zich niet zou wenden tot de Commissie integriteit provincies. Op 20 mei 2003 deelde de mediator aan partijen mee dat de mediation was mislukt omdat er geen akkoord kon worden bereikt.

7. Bij brief van 2 september 2003 deelden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland verzoeker mee voornemens te zijn om hem ingaande 1 november 2003 ontslag te verlenen. Gedeputeerde Staten schortten dit voornemen vervolgens op in verband met de door verzoeker op 7 oktober 2003 bij de Commissie integriteit provincies gedane melding.

8. Verzoeker, die het niet eens was met het door Gedeputeerde Staten in de brief van 3 september 2002 ingenomen standpunt, deed bij brief van 7 oktober 2003, bij monde van zijn advocaat, melding van een vermoeden van een misstand bij de Commissie integriteit provincies (hierna ook: de commissie). In de brief werd gesteld dat het onderzoek van de door Gedeputeerde Staten ingeschakelde deskundige onvolledig en onzorgvuldig was geweest omdat belangrijke stukken niet waren meegenomen en relevante getuigen niet waren gehoord én omdat in het rapport - ongevraagd en ongetoetst - medische, psychologische en juridische oordelen worden geveld. Verder achtte de advocaat het niet juist dat verzoeker niet in de gelegenheid was gesteld te reageren op het rapport. Voor zover hier van belang, stelde de advocaat het volgende:

“10. Over de drukte tijdens het seizoen dient gecorrigeerd, dat er tijdens de 6 weken schoolvakantie op de haven geen extra drukte is, daar de ligplaatshouders ook op vakantie zijn.

11. **In een werkoverleg van 27 juni 2000** wordt besloten dat er geen kinderen meer mogen worden meegenomen. Dit geldt niet zo zeer voor kinderen van het personeel zoals in het rapport staat, maar hoofdzakelijk de kinderen die de collega, die zelf geen kinderen heeft, meeneemt. Hieruit is ook de regelgeving ontstaan.

12. **Werkoverleg 11 juli 2000.** Om de problemen met elkaar op te lossen is er door drie collega's een overleg gepland. De derde collega liet op de bewuste datum van het gesprek verstek gaan.

Kortom (verzoeker; N.o.) en Z. kwamen op de afspraak en hen viel dus niets te verwijten. Dit noteren was de (objectieve) werkelijkheid juist beschrijven, hetgeen helaas niet is geschied.

13. **Tijdens zijn vakantie.** (Verzoeker; N.o.) is middels een brief van de locatiemanager d.d. 18 juli 2000 er - ten onrechte - op gewezen dat hij zich niet zou hebben gehouden aan

enkele in het werkoverleg gemaakte afspraken. Eén stelling in de brief heeft hij kunnen weerleggen. Deze werd als onjuist gekwalificeerd. De tweede stelling is door de locatiemanager compleet verzonnen en is bij gebrek aan bewijs, maar afgedaan met "(Verzoeker; N.o.) komt voortaan op tijd". (Verzoeker is nota bene altijd stipt geweest. De derde stelling heeft hij niet begaan. Zijn echtgenote had samen met hun dochtertje de post - nota bene post bestemd voor de jachthaven - gebracht. Van de in de brief ingenomen stellingen is alleen de stelling over de kinderen op de haven besproken in een werkbespreking. De andere stellingen zijn nooit besproken in een werkbespreking. De vierde stelling had met het hele gebeuren totaal niets van doen, daar dit een afspraak voor een nieuw huurcontract betrof.

**14. Op 20 september 2000** vindt een gesprek plaats over bovengenoemde brief met als onderwerp de werksituatie op jachthaven Hemmeland. Een afschrift van deze brief is ook aan het bureauhoofd gezonden. Het bureauhoofd verklaarde echter niet bekend te zijn met de inhoud van de brief van 18 juli 2000.

Tijdens de opening van het gesprek op 20 september 2000 door het bureauhoofd, bleek dat de brief van 18 juli 2000, die door de locatiemanager aan (verzoeker; N.o.) is gestuurd, tot stand was gekomen na en in overleg met het bureauhoofd. Door het bureauhoofd werd geconstateerd dat de presentatie in de brief op onderdelen niet de schoonheidsprijs verdiende. Als achteraf dus blijkt dat het schrijven tot stand gekomen is, nadat overleg is gevoerd met het bureauhoofd, dan is het zeer merkwaardig dat de inhoud van de brief niet bekend is bij deze functionaris.

**In een werkoverleg van 23 november 2000.** Op deze dag heeft (verzoeker; N.o.) het bureauhoofd in kennis gesteld van het feit dat de door hem opgestelde regels grof werden overtreden.

Dit werd door de desbetreffende collega ontkend. Deze kreeg steun van de locatiemanager, die ook ontkende dat (verzoeker; N.o.) de waarheid sprak.

Dat de locatiemanager wel op de hoogte was van de overtredingen, wist (verzoeker; N.o.) van zijn collega (...).

De volgende morgen kwam deze collega naar (verzoeker; N.o.) toe en dacht zich wel weer te kunnen herinneren over welk een voorval (verzoeker; N.o.) gesproken had en gaf toe dat (verzoeker; N.o.) gelijk had. Hierna kreeg (verzoeker; N.o.) het te kwaad en heeft zich op die dag om 10.30 uur ziek gemeld.

(...)

Op 13 december 2000 om 11.00 uur bracht (het bureauhoofd; N.o.) een bezoek aan de jachthaven. De overspannen (verzoeker; N.o.) heeft hem toen geconfronteerd met een aantal grove overtredingen van de door hem (...) opgestelde regels. Zo werd er namelijk

o.m. door een collega in de werkplaats aan een auto gesleuteld, een branchevreemde activiteit.

Alle wielen lagen ernaast en de auto stond midden in de werkplaats.

Met deze informatie heeft het bureauhoofd nooit iets gedaan.

(...)

**17. Bij brief van 14 februari 2001.** De regels zijn weliswaar aangescherpt, maar toezicht op de naleving door het bureauhoofd hiervan heeft nooit (goed) plaats gevonden.

(...)

**30. Eén van de medewerkers.** Deze persoon heeft in 2001 ontslag genomen. De kwestie strekt zich niet tot hoe deze persoon zijn werk uitvoert, of hoe zijn offertes eruit zien en/of tot stand zijn gekomen. De reden waarom (verzoeker; N.o.) deze melding doet, is als volgt. In de Gedragscode Ambtelijke Integriteit spreekt men van een draaideurconstructie als een ambtenaar binnen twee jaar na het nemen van zijn ontslag werkzaam is voor de Provincie, derhalve wordt een voormalige provinciale ambtenaar, niet binnen twee jaar na ontslag ingehuurd voor provinciale werkzaamheden. Dat dit op jachthaven Hemmeland wel gebeurt, is dus een schending van regelgeving of beleidsregels.

Daar dit in overleg met de locatiemanager is geregeld, raakt het vraagstuk van de integriteit. Men was zich kennelijk zelf al bewust van het feit, dat een en ander wellicht vragen zou kunnen oproepen. Een overheidsorgaan dient te allen tijde de geringste schijn van integriteitschending te vermijden.

De werkzaamheden van de voormalige werknemer vinden overigens nu nog steeds plaats.

(...)

**31. Conclusie 1.** Deze zou - kort gezegd - moeten luiden: het bureauhoofd heeft aanvankelijk op passende wijze gereageerd en maatregelen genomen, die er op waren gericht om de werksituatie te verbeteren, maar heeft verzuimd toe te zien op het voorkomen van de ongewenste activiteiten en de begeleiding van de medewerkers. Door het bewust achterhouden van feiten op 13 december 2000; het met zijn medewerking opstellen van de voornoemde brief van (de locatiemanager; N.o.) en (...) heeft hij de zaak echter doen verslechteren.

**32. 6.2.** Nergens wordt een puntsgewijze opsomming gegeven van de door (verzoeker; N.o.) gesignaleerde misstanden en de ernst in het kader van een strafbaar feit, schending van de regelgeving, veiligheid etc.

Na de melding van (verzoeker; N.o.) en het nemen van maatregelen door het management zijn de overtredingen onder toezicht van het management gewoon doorgegaan. Ook hier heeft (verzoeker; N.o.) weer melding van gemaakt.

Dat ook overtredingen als deze zelfs worden ontkend en gebagatelliseerd, geeft geen pas.

33. **Conclusie 2** zou moeten zijn. Van het schenden van regelgeving en beleidsregels is onder meer sprake als je je van een gebod, uitgevaardigd door een meerdere, niets aantrekt en gewoon doorgaat en aldus ook die regels overtreedt. Indien alle overtredingen goed op een rij zouden zijn gezet, kon er geen andere conclusie worden getrokken dan dat voldaan wordt aan de begripsomschrijving van misstanden genoemd in de klokkenluidersregeling.

34. Als een bureauhoofd maatregelen uitvaardigt; toeziet op naleving hiervan; iemand betrapt op het niet naleven van gestelde regels en vervolgens niet optreedt, waarbij in zijn achterhoofd de wetenschap leeft dat hier iemand anders mee wordt benadeeld; maar dit niet communiceert met de betrokkenen, doet dit aldus willens en wetens en houdt dus bewust informatie over deze feiten achter.

(Verzoeker; N.o.) heeft ook gewezen op overtreding van de veiligheidsvoorschriften, hetgeen het rapport ook niet heeft gehaald.”

9. Daarnaast gevraagd, zond de advocaat de commissie op 14 november 2003 een brief waarin hij de melding nader toelichtte. Volgens de advocaat was sprake van schending van regelgeving of beleidsregels en het bewust achterhouden van informatie hierover. De advocaat voerde daarbij het volgende aan:

a. Het bureauhoofd had ontkend zijn medewerking te hebben verleend aan de brief die de locatiemanager aan verzoeker zond op 18 juli 2000.

b. Het bureauhoofd had niets gedaan met de informatie die verzoeker hem op 13 december 2000 had verstrekt. Op deze datum had verzoeker laten weten dat een auto van een collega met gedemonteerde wielen in de werkplaats van de jachthaven stond en dat de schepen van zijn collega's en van de locatiemanager op de wal waren gestald waarbij het schip van de locatiemanager werd voorzien van stroom uit de werkplaats van de jachthaven.

c. De locatiemanager en de collega hadden de volgende overtredingen begaan van de Collectieve Arbeidsvoorwaarden Provincies waarin wordt bepaald dat het de ambtenaar verboden is om zonder schriftelijke toestemming ten eigen bate of ten bate van derden diensten te laten verrichten door personeel in dienst van de provincie en aan de provincie toebehorende eigendommen te gebruiken en dat misbruik maken van de bevoegdheden of van provinciale eigendommen niet toelaatbaar is:

- Op 26 september 2000 stalde de collega zijn motor in de werkplaats van de jachthaven en gebruikte hij materiaal van de werkplaats om de motorstandaard te lassen;
- Op 27 september 2000 liet de collega zijn motor zien aan de locatiemanager én dronk de broer van de locatiemanager koffie in de kantine;
- Op 1 oktober 2000 was de collega met twee vrienden in de werkplaats en maakte de collega twee geluidsboxen voor de locatiemanager, althans trof verzoeker de geluidsboxen later aan in het kantoor van de locatiemanager;
- Op 2 oktober 2000 werkte de collega om 22.00 uur nog in de werkplaats en op zijn op de wal van de jachthaven gestalde schip;
- Op 6 oktober 2000 was de collega met de zus van een uitzendkracht in de werkplaats en op zijn schip en werkten de uitzendkracht en de vader van de uitzendkracht aan het schip;
- Op 15 oktober 2000 waren de collega en een vriend van de collega in de werkplaats en in de kantine;
- Op 16 oktober 2000 was de collega met een vriend in de kantine;
- Op 20 oktober 2000 was de collega met een vriend in de werkplaats;
- Op 27 oktober 2000 was de collega met meerdere personen in de werkplaats waarbij de motor van de collega werd gerepareerd. Om 23.10 uur werd de motor gestart hetgeen een hels kabaal had gegeven, om 23.40 uur werd de werkplaats verlaten;
- Op 28 oktober 2000 waren de collega en de uitzendkracht in de werkplaats en in de kantine;
- Op 29 oktober 2000 was de collega van 17.45 uur tot 22.00 uur in de werkplaats;
- Op 5 en 6 november 2000 werkte de collega in de werkplaats;
- Op 10 november 2000 stond de auto van de locatiemanager in de werkplaats;
- Op 12 november 2000 was de collega de hele dag in de werkplaats;
- Op 13 november 2000 laste de collega de wielen van zijn auto in de werkplaats;
- Op 25 november 2000 was de collega met een vriend in de werkplaats om een privé maaimachine te repareren;
- Op 10 december 2000 was de locatiemanager met zijn vader en broer op de jachthaven om hun schip winterklaar te maken. Tevens voerde de collega een reparatie uit aan zijn

auto in de werkplaats;

- Op 11 december 2000 werd het schip van de locatiemanager met behulp van personeel met de kraan op de wal gezet.

d. De locatiemanager had niets gedaan met de meldingen van verzoeker over overtreding van de regels.

e. De locatiemanager en de collega hadden zich schuldig gemaakt aan het bewust achterhouden van informatie omdat toen verzoeker op 23 november 2000 tijdens een werkbespreking aan het bureauhoofd meldde dat de collega op 27 oktober 2000 met een aantal personen in de werkplaats was geweest om zijn motor te repareren, zij dit hadden ontkend en verzoeker later van een andere collega had vernomen dat de locatiemanager wél van het voorval op de hoogte was geweest.

Verder stelde de advocaat dat er sprake was van een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu omdat stelselmatig geen gebruik werd gemaakt van de portofoon en omdat kinderen werden meegenomen op tractoren en machines.

10. Op 25 februari 2004 adviseerde de Commissie integriteit provincies Gedeputeerde Staten van Noord-Holland om de melding van betrokkene niet ontvankelijk te verklaren. De commissie overwoog, voor zover hier van belang, het volgende:

“Ingevolge artikel 7, aanhef en onderdeel a, van de Procedureregeling adviseert de Commissie gedeputeerde staten de melding van een vermoeden van een misstand niet ontvankelijk te verklaren indien er naar haar oordeel geen sprake is van een misstand of indien er geen sprake is van een misstand van voldoende gewicht.

Artikel 1 van de Procedureregeling regelt wat wordt verstaan onder (een vermoeden van) een misstand. De Procedureregeling maakt daarentegen niet duidelijk wanneer sprake is van een misstand van voldoende gewicht. Nu ook de toelichting op dit punt ook geen eenduidig antwoord geeft, heeft de Commissie aansluiting gezocht bij artikel 1.1. van de “Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (klokkenluidersregeling sector Rijk), welke procedure - blijkens de toelichting - is bedoeld voor serieuze misstanden van voldoende gewicht.

Onder misstand van voldoende gewicht, als bedoeld in artikel 7 van de Procedureregeling, verstaat de Commissie derhalve een op een redelijke grond gebaseerd vermoeden omtrent:

- a) een ernstig strafbaar feit;
- b) een grove schending van regelgeving of beleidsregels;

- c) het misleiden van justitie;
- d) een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of
- e) het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

(...)

In het aan het besluit van gedeputeerde staten van 3 september 2002 ten grondslag gelegde onderzoeksrapport (...) is vastgesteld dat sprake is geweest van zaken die als storend en onjuist werden ervaren en, voorts van verwijtbaar handelen door medewerkers en van verwijtbaar nalaten van degenen die geacht werden om hierop toe te zien. Misstanden als bedoeld in de Procedureregeling werden echter volgens dit rapport niet aanwezig geacht.

De Commissie overweegt in de eerste plaats dat niet kan worden geoordeeld dat meerbedoeld rapport naar de wijze van totstandkoming of naar de inhoud ervan zodanige gebreken vertoont dat Gedeputeerde Staten hun beslissing daarop niet mochten baseren.

Ook de Commissie zelf komt, gezien alle overgelegde stukken, tot het oordeel dat de door betrokkene gemelde feiten zijn te kwalificeren als - een reeks - van onregelmatigheden waartegen te lang niet of onvoldoende is opgetreden, zulks ten nadele van betrokkene, waarbij deze door het feit dat hij op het terrein woonachtig was daar ook voortdurend mee werd geconfronteerd. Er is echter geen plaats voor het oordeel dat het gewraakte samenstel van feiten en omstandigheden, hoe betreurenswaardig ook, en hoe ingrijpend dit ook door betrokkene kan zijn ervaren gelet op zijn woon- en werksituatie een misstand oplevert van voldoende gewicht in de zin van artikel 7 van de Procedureregeling.

De Commissie kan zich, tot slot, voorstellen dat een ambtenaar die intern een vermoeden van een misstand heeft gemeld en die op deze melding van zijn bevoegd gezag een afwijzende beslissing ontvangt, zich enige tijd beraadt op de vraag of hij de door hem vermoede misstand zal voorleggen aan de Commissie. Het doen van die externe melding zal naar het oordeel van de Commissie desondanks wel dienen te geschieden binnen een redelijke termijn nadat de afwijzende beslissing is ontvangen. Betrokkene heeft zijn melding (...) van 7 oktober 2003 pas ruim een jaar na de verzending van de beslissing van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (te weten 5 september 2002) onder de aandacht van de Commissie gebracht. De Commissie acht dit onredelijk laat, zeker waar uit de overgelegde stukken niet naar voren komt dat betrokkene de melding niet op een eerder tijdstip had kunnen doen.”

11. Bij brief van 8 maart 2004, verzonden op 17 maart 2004, deelden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland verzoeker mee zich te conformeren aan het advies van de commissie. Een afschrift van dit advies was bijgevoegd. Tevens deelden Gedeputeerde Staten mee de opschorting van het ontslag te beëindigen.

12. Bij besluit van 26 maart 2004 verleenden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland verzoeker ontslag. Verzoeker maakte hiertegen bezwaar op 6 mei 2004. Gedeputeerde Staten verklaarden dit bezwaar ongegrond bij besluit van 27 oktober 2004 waarbij werd afgeweken van het advies van de Bezwarencommissie personeelsbesluiten van 13 september 2004 waarbij het bezwaar wél gegrond werd bevonden. Tegen het besluit van Gedeputeerde Staten stelde verzoeker op 2 december 2004 beroep in bij de rechtbank Haarlem, sector bestuursrecht. Op 6 januari 2005 deed de Voorzieningenrechter uitspraak waarbij het beroep gegrond werd verklaard en het bestreden besluit werd vernietigd.

13. In reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman deelden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland onder meer mee dat de Commissie integriteit provincies naar haar mening terecht tot het oordeel was gekomen dat het gewraakte samenstel van feiten en omstandigheden geen misstand opleverde van voldoende gewicht in de zin van artikel 7 van de Procedureregeling melding misstand provincies. Het op 19 augustus 2002 uitgebrachte rapport van de deskundige had uitgewezen dat op passende wijze was gereageerd op de door verzoeker geconstateerde onregelmatigheden en het ging Gedeputeerde Staten dan ook te ver om te stellen dat op het moment van de melding van verzoeker sprake was van misstanden in de zin van de Procedureregeling melding misstand provincies. Gedeputeerde Staten achtten het voorts terecht dat de commissie had geoordeeld dat de melding onredelijk laat was ingediend nu niet was gebleken dat verzoeker de melding niet op een eerder tijdstip had kunnen doen. Tenslotte was Gedeputeerde Staten het eens met de zienswijze van de commissie dat het hier een kennelijke zaak betrof en dat het horen van verzoeker niet nodig was omdat dit niet zou leiden tot nieuwe standpunten. Gedeputeerde Staten wezen er daarbij op dat de Procedureregeling melding misstand provincies niet de verplichting kent dat partijen worden gehoord, dat de commissie verzoeker in de gelegenheid heeft gesteld zijn zienswijze schriftelijk naar voren te brengen door middel van het verzoek aan zijn advocaat om de melding nader toe te lichten, en dat verzoeker materieel wel degelijk meermalen in de gelegenheid was gesteld zijn zienswijze toe te lichten. Gedeputeerde Staten wezen daarbij op de besprekingen van verzoeker met zijn leidinggevenden op 9 juni 2000 en 8 januari 2001, op het gesprek van verzoeker met een gedeputeerde op 13 september 2001, op de gesprekken tussen verzoeker, een leidinggevende en een personeelsfunctionaris op 29 januari en 15 mei 2002 en op het gesprek tussen verzoeker en de griffier op 19 juni 2002.

## **II. Beoordeling**

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Ten aanzien van het oordeel dat geen sprake was van een misstand van voldoende gewicht



14. Verzoeker klaagde er bij de Klachtencommissie van de provincie Noord-Holland over dat zijn leidinggevenden met zijn melding niets hadden gedaan. Verder klaagde hij over de behandeling die hij had ondervonden ná zijn melding. Verzoekers melding bij de Commissie integriteit provincies betrof het feit dat Gedeputeerde Staten van Noord-Holland het standpunt hadden ingenomen dat zijn melding niet kon worden geduid als een misstand als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Procedureregeling melding misstand provincies (zie Achtergrond). Over de rechtspositionele kant van de zaak heeft de rechter zich uitgesproken en in het hiernavolgende is dit aspect dan ook buiten beschouwing worden gelaten.

15. De melding van verzoeker betrof het oneigenlijk gebruik van eigendommen van de jachthaven door het personeel van de jachthaven en de onterechte aanwezigheid van bepaalde personen op het terrein van de jachthaven. De door de Griffier van de Staten van Noord-Holland ingeschakelde deskundige stelde op grond van zijn onderzoek vast dat het in Hemmeland werkzame personeel destijds was toegestaan kosteloos gebruik te maken van aanwezige voorzieningen. Het personeel had van deze faciliteiten gebruik gemaakt. De locatiemanager en een (oud) medewerker maakten gebruik van een ligplaats in de haven en hadden hun boot gestald in de winterberging. Of klanten daardoor waren benadeeld, had de deskundige niet kunnen vaststellen. Verder maakten medewerkers gebruik van de werkplaats voor privé werkzaamheden. Hiervan hadden de normale dagelijkse werkzaamheden hinder ondervonden, aldus de deskundige. Verder stelde de deskundige vast dat het bureauhoofd naar aanleiding van verzoekers melding maatregelen had getroffen en met de medewerkers had afgesproken dat kinderen niet meer meegenomen mochten worden, dat vrienden en overige relaties van de medewerkers niet meer in de haven mochten komen en dat het gebruik van de werkplaats voor privé doeleinden niet was toegestaan zonder toestemming van de locatiemanager.

16. De deskundige concludeerde op grond van zijn bevindingen dat weliswaar sprake was geweest van verwijtbaar handelen door degenen die in te ruime mate gebruik hadden gemaakt van bepaalde faciliteiten en verwijtbaar nalaten door degenen die daarop dienden toe te zien, maar dat het te ver zou gaan om te spreken van misstanden in de zin van de Procedureregeling melding misstand provincies omdat het dan moest gaan om serieuze zaken als een strafbaar feit, een schending van de regelgeving of een beleidsregel, het misleiden van justitie, een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. Verder concludeerde de deskundige dat er naar aanleiding van de melding passende maatregelen waren genomen.

17. In de brieven van 7 oktober 2003 en 14 november 2003 aan de Commissie integriteit provincies stelde verzoeker bij monde van zijn advocaat dat het onderzoek van de deskundige onvolledig en onzorgvuldig was. Hetgeen door verzoeker ter onderbouwing van deze stelling werd aangevoerd, betrof de behandeling die verzoeker had ondervonden in verband met zijn melding, het niet naleven van de afspraken die naar aanleiding van de melding waren gemaakt, alsmede een (nadere) motivering van verzoekers stelling dat aan

hetgeen hij had gemeld de kwalificatie "misstand" diende te worden gegeven.

18. Vorenstaande betekent dat verzoeker en de Commissie integriteit provincies niet van mening verschillen over de gewraakte gedragingen als zodanig, maar wel van mening verschillen over de kwalificatie die aan de gedragingen moet worden gegeven. Verzoeker kwalificeert de onregelmatigheden waarvan hij melding heeft gemaakt als een misstand in de zin van de Procedureregeling melding misstand provincies, terwijl Gedeputeerde Staten - in navolging van de ingeschakelde deskundige - de onregelmatigheden niet als zodanig kwalificeren.

19. Het is op grond van de Procedureregeling melding misstand provincies mogelijk om in geval de melder het niet eens is met het standpunt van Gedeputeerde Staten het vermoeden van een misstand te melden bij de Commissie integriteit provincies. Dit leidt niet te allen tijde tot een inhoudelijk advies van de commissie aan Gedeputeerde Staten. Indien naar het oordeel van de commissie geen sprake is van een misstand van voldoende gewicht, adviseert de commissie Gedeputeerde Staten om de melding niet ontvankelijk te verklaren en komt de commissie niet toe aan een inhoudelijk advies.

20. Omdat in de Procedureregeling melding misstand provincies en de toelichting daarop niet wordt gedefinieerd wat moet worden verstaan onder "misstand van voldoende gewicht", heeft de commissie voor de beantwoording van de vraag wat onder dit begrip precies moet worden verstaan, aansluiting gezocht bij de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand, die door het rijk wordt gehanteerd (zie Achtergrond).

21. Bij het naast elkaar leggen van beide regelingen valt op dat de Procedureregeling melding misstand provincies het begrip "misstand" anders definieert dan de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand. In de regeling die de provincie hanteert wordt onder misstand namelijk verstaan een strafbaar feit, een schending van regelgeving of beleidsregels, het misleiden van justitie, een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. In de regeling die het rijk hanteert wordt onder misstand verstaan een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving of beleidsregels, het misleiden van justitie, een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. Strikt genomen betekent dit dat de provincie lichtere criteria toepast en een melding eerder als een misstand kwalificeert dan het rijk. Wat hiervan ook zij, in dit licht bezien is het niet onredelijk dat de commissie voor de definiëring van het begrip "misstand van voldoende gewicht" aansluiting heeft gezocht bij de door het rijk gehanteerde regeling en dit begrip heeft gedefinieerd als een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving of beleidsregels, het misleiden van justitie of een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, óf het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. De commissie heeft de onregelmatigheden waarvan in casu sprake was, namelijk het oneigenlijk gebruik van

eigendommen van de jachthaven door het personeel van de jachthaven en de onterechte aanwezigheid van bepaalde personen op het terrein van de jachthaven, niet als zodanig aangemerkt, temeer niet nu de oorzaak van de onregelmatigheden was gelegen in aan het personeel in het verleden verleende faciliteiten en de normen inmiddels waren aangescherpt. Ook dit acht de Nationale ombudsman niet onredelijk.

22. Concluderend moet dan ook worden gesteld dat de Commissie integriteit provincies in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat het gewraakte samenstel van feiten en omstandigheden geen misstand opleverde van voldoende gewicht in de zin van artikel 7 van de Procedureregeling melding misstand provincies.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

23. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt. Vorenstaande betekent niet dat de door verzoeker gewraakte gedragingen door de beugel konden. Het feit dat verzoekers melding heeft geleid tot het treffen van maatregelen, is hiervoor een illustratie. Vorenstaande betekent evenmin dat de getroffen maatregelen (voldoende) worden nageleefd, dan wel dat de behandeling die verzoeker heeft ondervonden naar aanleiding van zijn melding correct is geweest.

Ten aanzien van de overweging dat de melding onredelijk laat was

24. De Commissie integriteit provincies overweegt in haar advies dat verzoeker zijn melding onredelijk laat, namelijk ruim een jaar nadat Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hadden beslist, onder de aandacht van de commissie heeft gebracht. Hierbij heeft de commissie over het hoofd gezien dat ná de brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan verzoeker van 3 september 2002, is getracht de zaak door middel van mediation tot een oplossing te brengen waarbij werd afgesproken dat verzoeker zich gedurende het mediationtraject niet zou wenden tot de Commissie integriteit provincies. Voorts geldt dat de Procedureregeling melding misstand provincies geen termijnen stelt waarbinnen een interne of externe melding moet worden gedaan én het tijdstip waarop een zaak bij de commissie aanhangig wordt gemaakt, geen ontvankelijkheidscriterium is. De overweging moet dan ook als niet redelijk worden aangemerkt.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Ten aanzien van het horen

25. De Procedureregeling melding misstand provincies vereist niet dat de Commissie integriteit provincies de ambtenaar die een vermoeden van een misstand meldt, hoort. De procedure kan ook niet worden aangemerkt als een klachtbehandelingsprocedure waarop hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dit betekent niet dat de melder van een misstand nooit hoeft te worden gehoord dan wel in de gelegenheid behoeft te worden gesteld om zijn klacht mondeling toe te lichten. In het klachtrecht geldt dat indien

de feiten niet onbetwistbaar vaststaan, de klacht niet kennelijk ongegrond kan worden verklaard. Analoog hieraan kan ook de Commissie integriteit provincies, indien de feiten niet onbetwistbaar vaststaan, niet tot het oordeel komen dat de melding niet ontvankelijk is aangezien geen sprake is van een misstand van voldoende gewicht. In zo een geval zal de commissie allereerst de feiten moeten vaststellen en in dat kader kan het nodig zijn dat de ambtenaar die de melding heeft gedaan wordt gehoord, dan wel in de gelegenheid wordt gesteld om zijn melding nader toe te lichten. De vraag of al dan niet sprake is van een misstand van voldoende gewicht kan immers alleen worden beantwoord als vast staat op welke feiten de melding betrekking heeft. In dit geval stond niet ter discussie of de gemelde onregelmatigheden zich hadden voorgedaan, maar stond ter discussie of deze onregelmatigheden dienden te worden aangemerkt als een misstand in de zin van de Procedureregeling melding misstand provincies. Dat wil zeggen dat onbetwistbaar vaststond op welke feiten de melding betrekking had, zeker nadat de commissie van verzoekers advocaat een nadere toelichting op de melding had ontvangen. Voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de melding was het derhalve niet nodig dat verzoeker werd gehoord.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Commissie integriteit provincies, die wordt aangemerkt als een gedraging van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, is gegrond wat betreft de overweging van de commissie dat verzoekers melding onredelijk laat was wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

De klacht is niet gegrond ten aanzien van:

- het oordeel dat geen sprake was van een misstand van voldoende gewicht;
- ten aanzien van het niet horen van verzoeker.

## **Onderzoek**

Op 16 april 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Monnickendam, met een klacht over een gedraging van Commissie integriteit provincies.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd Gedeputeerde Staten van Noord-Holland verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte

inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Gedeputeerde Staten van Noord Holland deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van Hoofd Afdeling Beheer en Uitvoering van de provincie Noord-Holland aan verzoeker d.d. 14 februari 2001.
2. Brief van verzoeker aan de Klachtencommissie van de provincie Noord-Holland d.d. 29 april 2002.
3. Brieven van de Griffier der Staten van de provincie Noord-Holland aan verzoeker d.d. 13 juni en 24 juni 2002.
4. Rapport van het onderzoek, verricht op verzoek van de Griffier der Staten van de provincie Noord-Holland, gedateerd 19 augustus 2002.
5. Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan verzoeker d.d. 3 september 2002.
6. Samenvatting van het gesprek tussen verzoeker en de provincie op 23 oktober 2002.
7. Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan verzoeker d.d. 2 september 2003.
8. Brieven van verzoekers advocaat aan de Commissie integriteit provincies d.d. 7 oktober en 14 november 2003.
9. Advies van de Commissie integriteit provincies aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland d.d. 25 februari 2004.
10. Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan verzoeker d.d. 8 maart 2004.
11. Verzoekschrift van verzoekers advocaat, namens verzoeker, aan de Nationale ombudsman d.d. 15 april 2004 en aanvulling op het verzoekschrift van verzoeker d.d. 28 december 2004.

12. Uitspraak van de Rechtbank Haarlem, sector bestuursrecht d.d. 6 januari 2005.

13. Brief van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan de Nationale ombudsman d.d. 25 februari 2005.

13. Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman d.d. 15 maart 2005.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

**1. Procedureregeling melding misstand provincies** (vastgesteld bij besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 6 mei 2002, nr. 2002-13273):

### “Artikel 1 Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:

a. een vermoeden van een misstand: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de provinciale organisatie omtrent

- een strafbaar feit;
- een schending van regelgeving of beleidsregels;
- het misleiden van justitie
- een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of
- het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

(...)

c. de commissie: de commissie integriteit provincies, bedoeld in artikel 5.

### Artikel 2 Interne melding

1. De ambtenaar die een vermoeden van een misstand wil melden doet dat bij zijn direct leidinggevende of, als het vermoeden van een misstand betrekking heeft op zijn direct leidinggevende, bij zijn naast hogere leidinggevende. Indien de ambtenaar melding aan zijn leidinggevende niet wenselijk acht kan hij een vermoeden van een misstand melden bij de vertrouwenspersoon.

2. De leidinggevende of de vertrouwenspersoon stelt de griffier der staten onverwijld op de hoogte van een gemeld vermoeden van een misstand en van de datum waarop de melding is ontvangen. De griffier informeert Gedeputeerde Staten over het gemelde vermoeden van een misstand. Indien het vermoeden van een misstand bij de vertrouwenspersoon is gemeld brengt deze eveneens de leidinggevende van de ambtenaar op de hoogte.

3. Onverwijld wordt een onderzoek naar aanleiding van de melding van een vermoeden van een misstand gestart.

(...)

#### Artikel 3 Standpunt naar aanleiding van de interne melding

1. Binnen 8 weken na de melding van een vermoeden van een misstand wordt de ambtenaar schriftelijk op de hoogte gebracht van het standpunt van Gedeputeerde Staten omtrent het gemelde vermoeden.

(...)

#### Artikel 4 Externe melding

De ambtenaar kan het vermoeden van een misstand melden bij de commissie indien

a. hij het niet eens is met het standpunt, bedoeld in artikel 3;

(...)

#### Artikel 6 Ontvangstbevestiging en onderzoek

1. De commissie bevestigt de ontvangst van een melding van een vermoeden van een misstand aan de ambtenaar die het vermoeden bij haar heeft gemeld en stelt Gedeputeerde Staten op de hoogte van de melding.

2. Indien de commissie dit voor de uitoefening van haar taak noodzakelijk acht stelt zij een onderzoek in.

(...)

#### Artikel 7 Niet ontvankelijkheid

De commissie adviseert Gedeputeerde Staten binnen 8 weken gemotiveerd de melding van een vermoeden van een misstand niet-ontvankelijk te verklaren indien:

a. er naar het oordeel van de commissie geen sprake is van een misstand of van een misstand van voldoende gewicht;

(...)

#### Algemene toelichting

In de afgelopen periode is de samenleving geconfronteerd met het verschijnsel dat ambtenaren aan buitenstaanders informatie verschaffen over feiten en omstandigheden waarvan zij uitsluitend uit hoofde van hun ambtenaarschap kennis dragen, met als doel om disfunctioneren of misstanden aan de kaak te stellen. Dit verschijnsel staat bekend onder de naam klokkenluiden.

(...)

Klokkenluiden kan ontstaan als niet op passende wijze met signalen over mogelijke misstanden wordt omgegaan. Doel is hier in de kern het voorkomen en beëindigen van misstanden die afbreuk doen aan het goede functioneren van de overheidsdienst. Om dit doel te bereiken is nodig dat vermoedens kenbaar kunnen worden gemaakt, serieus worden genomen, onderzocht worden en, indien ze juist zijn, in een oplossing wordt voorzien en dat de signalerende ambtenaar daarvan uiteindelijk geen nadelen ondervindt. Dat vraagt ook een adequate houding van de overheidsorganisatie.

(...)

De gang naar de commissie moet worden gezien als een uitzondering. Misstanden moeten immers eerst intern in de organisatie worden onderzocht en opgelost. Door het zelfreinigende vermogen van de provinciale organisatie moeten misstanden die het goede functioneren bedreigen allereerst worden voorkomen en - als zij zich voordoen - worden beëindigd.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de hier beschreven procedure onverlet laat het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde recht voor een ieder (en dus ook voor de ambtenaar) om een klacht bij het bestuursorgaan in te dienen over de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Onder bepaalde omstandigheden zou een ambtenaar ervoor kunnen kiezen om die weg te bewandelen. Die weg is echter niet toegeschreven op de behandeling van vermoedens van misstanden.”

## **2. Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand**

(7 december 2002/AD2000/U98929 Directie Personeelsmanagement Rijksdienst; Staatscourant 14 december 2000, nr. 243)

### **“Hoofdstuk 1. Definities**

Artikel 1.1.



In deze regeling wordt verstaan onder:

(...)

- een vermoeden van een misstand: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de diensteneid waar betrokkene werkzaam is, omtrent:

- a. een ernstig strafbaar feit;
- b. een grove schending van regelgeving of beleidsregels;
- c. het misleiden van justitie;
- d. een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu,

of

- e. het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.”