



107303 - De Raad van Toezicht heeft zijn rol op grond van de klokkenluidersregeling onjuist ingevuld.

## ADVIES

inzake de klacht van:

de heer A, wonende te B, klager

tegen

de Raad van Toezicht van C te D, verweerder  
gemachtigde: de heer E

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij klaagschrift van 6 juni 2016, ingekomen op 14 juni 2016, heeft klager op grond van de geldende klachtenregeling een klacht tegen verweerder ingediend met de volgende inhoud:

De heer A klaagt over de wijze waarop de Raad van Toezicht heeft gereageerd op zijn melding van een vermoede misstand en dat de Raad van Toezicht daarmee in strijd met de klokkenluidersregeling heeft gehandeld. Zo klaagt de heer A er onder meer over dat de Raad van Toezicht het vermoeden van een misstand niet wil laten onderzoeken door een onafhankelijk persoon. Een en ander is toegelicht in het klaagschrift.

Vanuit het secretariaat van de Commissie is telefonisch met partijen overlegd over de gewenste wijze van klachtafhandeling: mediation of formele klachtbehandeling. Naar aanleiding van de uitkomst van deze gesprekken is de klacht ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie.

Op 11 juli 2016 heeft de Commissie verweerder verzocht een verweerschrift in te dienen. Verweerder heeft op 15 september 2016 een verweerschrift ingediend. Alle stukken zijn in afschrift aan partijen gestuurd. De mondelinge behandeling van de klacht vond plaats op 28 september 2016 te Utrecht. Klager verscheen in persoon en werd vergezeld door de heer F als vertrouwd persoon. Verweerder werd ter zitting vertegenwoordigd door de heren F en G, voorzitter respectievelijk lid van de Raad van Toezicht, bijgestaan door de gemachtigde. Onder handhaving van hun standpunten hebben partijen een nadere toelichting gegeven. Hetgeen in de stukken en op de zitting naar voren is gebracht is, voor zover relevant, zakelijk in dit advies weergegeven.



## 2. DE FEITEN

Klager was ten tijde van het indienen van de klacht als clusterdirecteur in dienst van C. Inmiddels is de aanstelling van klager geëindigd door het sluiten van een beëindigingsovereenkomst.

Bij brief van 15 februari 2016 heeft klager zich gewend tot verweerder met een melding in de zin van de bij de stichting geldende klokkenluidersregeling. Per e-mail van 15 februari 2016 heeft klager verweerder geïnformeerd over het feit dat hij de melding per aangetekende post had verzonden.

Bij e-mail van 22 februari 2016 heeft verweerder de ontvangst van de melding bevestigd en klager meegedeeld dat hij het College van Bestuur had geïnformeerd over het feit dat er een klacht over het College van Bestuur was ingediend.

Verweerder heeft bij brief van 17 maart 2016 op de melding gereageerd. In de brief van verweerder staat onder meer: 'Door miscommunicatie is de envelop waarbij u ons uw melding hebt toegezonden op het centraal bureau geopend. Zodra bleek dat het een melding ingevolge de klokkenluidersregeling betrof, is de envelop weer gesloten. Tot op heden hebben wij de inhoud van uw melding niet ter kennis van het College van Bestuur gebracht.' Ook vroeg verweerder of klager instemde met ter beschikkingstelling van een afschrift van de brief aan het College van Bestuur.

Bij schrijven van 21 maart 2016 deelde klager aan verweerder mee dat hij geen toestemming verleende voor het ter beschikking stellen van de inhoud van de melding aan het College van Bestuur.

Op 18 april 2016 hebben klager en verweerder met elkaar over de melding gesproken.

Bij brief van 28 april 2016 heeft verweerder zijn visie op het gesprek van 18 april 2016 aan klager meegedeeld. Bij de brief was een verslag van het gesprek gevoegd.

Op 31 mei 2016 heeft klager schriftelijk gereageerd op de brief van verweerder van 18 april 2016. Vervolgens heeft klager zijn klacht ingediend bij de Commissie.

## 3. VISIE PARTIJEN

### Visie klager

Klager stelt dat verweerder zijn brief van 15 februari 2016 ten onrechte niet heeft aangemerkt als een melding in de zin van de voor de organisatie geldende klokkenluidersregeling. De brief bevat een groot aantal elementen en het kan niet zo zijn dat alle door klager genoemde feiten slechts zijn aan te merken als mening of standpunt. Verweerder geeft er zo blijk van vooringenomen en op de hand van het College van Bestuur te zijn. Dat de melding onder de verantwoordelijkheid van verweerder op het bestuursbureau is geopend, heeft een zeer onveilige situatie voor klager opgeleverd. In dit kader is het ook onbegrijpelijk dat verweerder om toestemming heeft verzocht om de brief door te spelen aan het College van Bestuur. Aan een verzoek van verweerder om de melding te onderbouwen aan de hand van documenten en verklaringen kan klager niet voldoen omdat het gevolg een onveilige situatie voor anderen binnen de organisatie zou kunnen opleveren. De dreiging van verweerder dat de melding



mogelijk rechtspositionele gevolgen voor klager zou hebben is in strijd met de klokkenluidersregeling. Ook heeft verweerder gecorrespondeerd op briefpapier van het advocatenkantoor waar een van de leden werkzaam is. Bovendien heeft verweerder klager een veel te korte termijn gegund om te reageren op een brief. Dit alles heeft klager als intimiderend ervaren. Klager is voorts zeer gegriefd door het feit dat verweerder de melding heeft aangemerkt als niet te goeder trouw gedaan. Tot slot stelt klager dat er een onafhankelijk onderzoek dient plaats te vinden naar de gegrondheid van zijn melding. Het is in dit geval niet aan verweerder om een dergelijk onderzoek te verrichten omdat verweerder in zijn toezichthoudende rol mede onderwerp is van de melding.

### **Visie verweerder**

Verweerder stelt dat hij de binnen de organisatie geldende klokkenluidersregeling correct heeft toegepast. Na ontvangst van de melding bleek het niet om een melding in de zin van de regeling te gaan, maar om een aaneenschakeling van kritiek op het beleid, klachten en meningen over het (functioneren van) het College van Bestuur en dat alles in af en toe lasterlijke bewoordingen en zonder onderbouwing. Er was dus geen sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand, zoals de regeling die omschrijft in artikel 1 sub i. Daarop heeft verweerder klager uitgenodigd om zijn melding nader te onderbouwen, maar dat heeft klager geweigerd. Aldus was er geen sprake van een melding in de zin van de regeling en was verder onderzoek niet meer nodig, al helemaal niet door een onafhankelijke derde. Klager is er toen op gewezen dat een melder die niet te goeder trouw is, geen aanspraak kan maken op de rechtsbescherming die de regeling biedt. Als er sprake zou zijn van smaad en laster kan deze situatie zich voordoen. Overigens heeft verweerder geen gevolg gegeven aan deze opmerking. Als klager het met de beoordeling van verweerder niet eens is, kan hij op grond van de regeling dit oordeel van verweerder ter beoordeling voorleggen aan de LKC.

Van intimidatie van klager is geen sprake geweest. Het is zeer te betreuren dat de inleidende brief van klager op het bestuursbureau is geopend, maar zodra duidelijk was dat het om een melding op grond van de klokkenluidersregeling ging, is de brief weer in de envelop gestopt. Op het bestuursbureau was zodoende wel bekend dat klager een melding had gedaan, maar verweerder heeft de inhoud van de melding niet met anderen gedeeld. Klager wist dat een lid van de Raad van Toezicht op een advocatenkantoor werkzaam is, dus kan door het gebruikte briefpapier niet verrast zijn. De reactietermijn van vier dagen gold alleen voor het maken van een afspraak, dus niet voor bijvoorbeeld het opstellen van een inhoudelijke reactie. De melding is niet van invloed geweest op de met klager gesloten beëindigingsovereenkomst. Alleen bevatte die overeenkomst een bepaling dat de melding door klager zou moeten worden ingetrokken, maar op instructie van verweerder is die voorwaarde geschrapt.

## **4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE**

Doel van een klokkenluidersregeling is om misstanden aan het licht te brengen, die kennelijk niet met behulp van het gebruikelijke toezichtkader en de gebruikelijke communicatie-



mogelijkheden binnen een organisatie gesignaleerd kunnen worden. Het belangrijkste middel om dat doel te kunnen bereiken is het bieden van bescherming aan degene die een melding doet op basis van de regeling. Kernwoorden bij het hanteren van de regeling zijn daarom vertrouwen en vertrouwelijkheid.

In de voor C geldende klokkenluidersregeling is dit beginsel tot uitdrukking gebracht in artikel 2 lid 1, dat luidt: 'Ten aanzien van de melder wordt vanwege het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand geen besluit met gevolgen voor zijn/haar (rechts)positie genomen.'

Klager heeft zich bij brief van 15 februari 2016 met een beroep op de klokkenluidersregeling gewend tot verweerder. Vanaf dat moment mocht klager er op vertrouwen dat hem de bescherming van artikel 2 lid 1 van de regeling zou worden geboden. Voorts mocht hij er op rekenen dat vertrouwen en vertrouwelijkheid de leidende beginselen zouden zijn bij de behandeling van zijn melding. De aard van de regeling brengt met zich mee dat een melder ervan uit moet kunnen gaan dat de ontvanger van de melding zich procedureel onafhankelijk opstelt en de melding onbevangen en open ontvangt.

Vastgesteld moet worden dat klager zich vanaf het eerste moment waarop hij zijn melding heeft gedaan, in een onveilige en bij tijd en wijle intimiderende situatie heeft bevonden. Om er zeker van te zijn dat zijn melding op de juiste plaats terecht zou komen, heeft klager de voorzitter van de Raad van Toezicht geïnformeerd over de op handen zijnde melding. Niettemin heeft het kunnen gebeuren dat zijn brief is geopend door een ander dan de voorzitter of een lid van de Raad van Toezicht. Daarmee is de vertrouwelijkheid, waarmee een melding behandeld dient te worden, ernstig geweld aangedaan. Dit is verweerder toe te rekenen aangezien klager verweerder had geïnformeerd over de komst van de melding. In een inhoudelijke reactie van 17 maart 2016 heeft verweerder de volgende passage opgenomen: 'De klokkenluidersregeling kent de melder bescherming toe indien de melding te goeder trouw is gedaan. De regeling biedt derhalve geen bescherming indien deze goede trouw ontbreekt, bijv. doordat de melding wordt misbruikt om zich in zeer diskwalificerende bewoordingen en op denigrerende wijze te kunnen uitlaten over anderen dan wel door deze anderen zonder toereikende onderbouwing, te belasteren of in diskrediet te brengen. Naar ons voorlopig oordeel lijkt u in diverse passages deze grens te hebben overschreden.... Indien de bescherming van de klokkenluidersregeling ontbreekt, bestaat er voor de melder geen aanspraak op geheimhouding en vrijwaring voor rechtspositionele gevolgen.'

Deze passage in de brief van de Raad van Toezicht wekt allerm minst de indruk van een onbevangen, onafhankelijke en open ontvangst van de melding. Evenmin vertrouwenwekkend voor klager kan zijn geweest dat pas na instructie door de Raad van Toezicht de bepaling over het intrekken van de melding uit de beëindigingsovereenkomst van zijn aanstelling is verwijderd. Het feit dat deze bepaling zich in de ontwerpovereenkomst bevond, kan immers niet anders betekenen dan dat het College van Bestuur, de contractspartij van klager bij deze overeenkomst, ten minste op de hoogte was van het bestaan van de melding en de identiteit van de melder.

Onder meer door bovenstaande kan niet gezegd worden dat klager op enig moment de bescherming heeft genoten die de klokkenluidersregeling hem beoogt te bieden. Door van meet af aan de goede trouw van klager in twijfel te trekken, heeft verweerder zichzelf de mogelijkheid onthouden de melding conform (de bedoeling van) de klokkenluidersregeling te



kunnen afhandelen. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat verweerder op de melding heeft gereageerd vanuit zijn bestuurlijke, toezichthoudende taak. Daarmee heeft verweerder miskend dat de klokkenluidersregeling hem een andere rol toebedeelt, te weten de eerder genoemde onafhankelijke en open beoordelaar van een melding in de zin van de regeling. Aldus is verweerder met het beroep van klager op de regeling omgegaan op een wijze die niet strookt met wat de regeling beoogt. Het is derhalve niet onbegrijpelijk dat klager zich bedreigd en geïntimideerd heeft gevoeld in plaats van beschermd.

Op grond van bovenstaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat de klacht over de reactie van verweerder op de melding gegrond is.

De stelling van klager dat de Raad van Toezicht het vermoeden van een misstand had moeten laten onderzoeken door een onafhankelijke persoon, onderschrijft de Commissie niet. Uit hetgeen de Commissie hierboven uiteen heeft gezet, lag het, op grond van art. 4 lid 2 van de klokkenluidersregeling, op de weg van de Raad van Toezicht om de melding onbevangen en open te ontvangen en zich procedureel onafhankelijk op te stellen. Dat daarvan geen sprake is geweest, betekent niet dat bij meldingen waarbij het College van Bestuur en/of de Raad van Toezicht op enigerlei wijze zijn betrokken, altijd een onafhankelijke derde ingeschakeld zou moeten worden. Dit klachtonderdeel is dan ook ongegrond.

## **5. OORDEEL VAN DE COMMISSIE**

De Commissie komt op grond van bovenstaande overwegingen tot het oordeel dat de klacht over de reactie van verweerder op de melding gegrond is. Het klachtonderdeel over de inschakeling van een onafhankelijke derde is ongegrond.

## **6. AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE**

De Commissie ziet geen reden tot het doen van aanbevelingen, anders dan die reeds uit de overwegingen voortvloeien.

Aldus vastgesteld te Utrecht op 2 november 2016 door mr. dr. H.G. Warmelink, voorzitter, drs. W.D. Hajonides van der Meulen en drs. L.F.P. Niessen, leden, in aanwezigheid van mr. M. Smulders, secretaris.

mr. dr. H.G. Warmelink  
voorzitter

mr. M. Smulders  
secretaris