

De stort van grond uit sloten en bermen

Onderzoek naar de behandeling van
een medewerker na gedane melding



1 mei 2019



RAPPORT

Dossiernummer	2016-0701-007
Datum ontvangst verzoek	1 juli 2016
Ontvankelijkheidsbesluit	4 augustus 2016
Sector	Publiek

Voorwoord

Het Huis voor Klokkenluiders

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

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

Referentiekader

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

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

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

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

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

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Ontvankelijkheid.....	4
1.3	Onderzoeksvraag en afbakening	5
1.4	Onderzoeksopzet.....	6
1.5	Leeswijzer	7
2.	Chronologisch feitenrelaas.....	8
2.1	Voorgeschiedenis arbeidsrelatie	8
2.2	De jaren 2005 en 2006: Vermoedelijke misstand.....	11
2.3	Het jaar 2007: Beoordeling door nieuwe leidinggevende.....	13
2.4	Het jaar 2008: Aanloop naar het ontslag	15
2.5	Het jaar 2009: Het ontslag.....	17
2.6	Het jaar 2010 tot heden: De nasleep.....	19
3.	Analyse.....	22
3.1	Vermoeden van een misstand.....	22
3.2	Melding.....	24
3.3	Benadeling.....	25
3.4	Causaal verband.....	27
4.	Conclusie	30
Bijlage A.	Selectie relevante procedures, aangespannen door verzoeker	32
Bijlage B.	Verwerkingstabel opmerkingen verzoeker (separaat).....	34
Bijlage C.	Verwerkingstabel opmerkingen werkgever (separaat).....	34

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Verzoeker was senior-beleidsmedewerker Milieu en handhavingscoördinator bij een gemeente. Hij was sinds 1978 in dienst bij de gemeente en had ruime ervaring met zijn werkzaamheden. In 2005 en 2006 rapporteerde hij aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) over het storten van bermen- en slotengrond door de gemeente op een voormalige stortplaats. Deze stortplaats was al bijna tien jaar gesloten en het storten was in strijd met de Wet milieubeheer en het bestemmingsplan. Het advies van verzoeker vanuit zijn functie als handhavingscoördinator was om te stoppen met het storten. In eerste instantie (2005) besloot het college het storten te continueren, maar na de tweede rapportage van verzoeker (2006) besloot het college het storten te beëindigen en een andere oplossing te zoeken voor de bermen- en slotengrond.¹

Direct na de tweede rapportage ontstond een conflict tussen verzoeker en zijn direct leidinggevende. De aanleiding was de interne en externe communicatie door verzoeker over het storten. Zijn leidinggevende sprak met stemverheffing tegen hem en dat maakte naar zijn zeggen diepe indruk op verzoeker. De relatie tussen beiden verslechterde en kwam in de acht maanden dat zijn leidinggevende daarna nog in functie was, niet meer goed. Met de twee daaropvolgende leidinggevendens ontstonden arbeidsgerelateerde conflicten en in het najaar van 2009 ontsloeg het college verzoeker op grond van slecht functioneren en een verstoorde arbeidsverhouding. In de nasleep van zijn ontslag deed verzoeker bij diverse instanties meldingen, diende klachten in en spande meerdere gerechtelijke procedures aan (zie bijlage 1).

Op 1 juli 2016 meldde verzoeker zich bij de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders met het verzoek om een bejegeningsonderzoek in te stellen naar de wijze waarop zijn werkgever hem bejegend had na zijn rapportage over het illegale storten van bermen- en slotengrond door de gemeente. Dit verzoek is op 12 augustus 2016 ontvankelijk verklaard.

1.2 Ontvankelijkheid

Op 1 juli 2016 verzocht verzoeker de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders om een bejegeningsonderzoek in te stellen. De afdeling Onderzoek heeft het ingediende verzoekschrift aan de hand van de artikelen 5 en 6 uit de Wet Huis voor klokkenluiders beoordeeld op de ontvankelijkheid daarvan. Ter bescherming van de identiteit van verzoeker is de werkgever in deze beoordelingsfase niet geraadpleegd. Bij deze beoordeling is daarom enkel en alleen uitgegaan van het verzoek tot onderzoek en de stukken die verzoeker heeft aangeleverd ter onderbouwing daarvan.

¹ We gebruiken de term 'rapportage' voor het door verzoeker opgestelde document "*Rapportage bij B&W-voorstel [...], onderwerp: Naleefgedrag gemeentelijke inrichtingen*". Deze rapportage bevatte informatie voor een door het college van B&W te nemen besluit en sloot af met de conclusie "...[is het zaak] ... dat het gebruik van de stortplaats zo spoedig mogelijk wordt beëindigd...".

Op basis van deze informatie beoordeelde de afdeling Onderzoek het verzoek van verzoeker op 12 augustus 2016 ontvankelijk. De afdeling Onderzoek heeft de rapportage van verzoeker bij de beoordeling van de ontvankelijkheid opgevat als een melding van een vermoeden van een misstand. Of deze rapportage ook daadwerkelijk als een dergelijke melding kan worden gezien, is een van de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 3 worden beantwoord.

1.3 Onderzoeksvraag en afbakening

1.3.1 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die voorafgaand aan het onderzoek is geformuleerd luidt:

Is verzoeker vanwege de door hem op 29 maart 2006 opgestelde rapportage over het storten van bermen- en slotengrond door zijn ex-werkgever benadeeld?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang?
2. Was er sprake van een interne melding?
3. Is er sprake van benadeling van verzoeker?
4. Is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoeker?

1.3.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de bejegening van verzoeker door zijn voormalige werkgever als gevolg van zijn rapportage op 29 maart 2006 over het storten van bermen- en slotengrond. Als vertrekpunt in het onderzoek is het storten in strijd met wet- en regelgeving door de afdeling Onderzoek beschouwd als een (vermoedelijke) maatschappelijke misstand. Een diepgaand onderzoek naar de (vermoedelijke) misstand zelf viel buiten de scope van dit onderzoek en de afdeling Onderzoek geeft dan ook geen oordeel over de (ernst van de) gevolgen van het storten. De onderzoeksperiode begint vijf jaar voorafgaand aan de eerste signalen over de (vermoedelijke) maatschappelijke misstand in 2005 en eindigt met het ontslag van verzoeker per 1 november 2010. Hiervoor is gekozen omdat de gebeurtenissen die zich in de jaren 2000 tot 2005 hebben voorgedaan in de jaren daaropvolgend ook aan de orde komen. Met het ontslag eindigt de arbeidsrelatie en daarmee de gezagsrelatie tussen de gemeente en verzoeker. De eventuele benadeling van verzoeker door de gemeente eindigt in dit geval in beginsel met het ontslag.

Voorafgaand aan, tijdens en na de onderzoeksperiode speelden en spelen meerdere arbeidsrechtelijke geschillen, meldingen en klachten-, bezwaar-, en beroepsprocedures. Een deel daarvan heeft geen aantoonbare relatie met de melding van de (vermoedelijke) maatschappelijke misstand. Als het evident andere kwesties betreft, dan blijven deze in dit rapport buiten beschouwing of worden slechts op hoofdlijnen geschetst. Over de arbeidsrechtelijke aspecten in deze zaak zijn al door meerdere rechterlijke instanties uitspraken gedaan, waaronder driemaal in hoogste instantie door de Centrale Raad van Beroep. De uitspraken die in deze procedures gedaan zijn, vormen het referentiekader waarbinnen de beëindiging van de arbeidsrelatie tussen verzoeker en zijn voormalige werkgever wordt beschouwd. De afdeling Onderzoek vormt zich geen eigen oordeel over deze uitspraken.

Van de periode na het ontslag zijn in dit onderzoek alleen de gebeurtenissen en procedures meegenomen die mogelijk een relatie hebben met de rapportage over het storten of die nodig zijn voor een goed begrip van het dossier (zie bijlage 1).

1.4 Onderzoeksopzet

Onderzoeksplan en startgesprek

De afdeling Onderzoek heeft een onderzoeksplan opgesteld, op basis van de informatie verstrekt door de verzoeker. Nadat verzoeker daar toestemming voor had gegeven, is zijn voormalige werkgever (hierna: de werkgever) geïnformeerd, waarna een bestuurder en een onderzoeker van de afdeling Onderzoek een startgesprek met de werkgever hebben gevoerd.

Documentstudie

Zowel de verzoeker als de werkgever hebben in de loop van het onderzoek documenten aangeleverd. Het volledige onderzoeks dossier beslaat de periode 2000 tot en met 2018 en omvat meer dan duizend documenten. Het bevat onder meer het volledige personeelsdossier van verzoeker over de periode van 2000 tot 2009, door verzoeker aan verschillende partijen verstuurd brieven (circa 300) en stukken met betrekking tot relevante gerechtelijke procedures en uitspraken. De onderzoekers hebben kennisgenomen van de stukken en beoordeeld welke stukken direct of indirect relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Gesprekken

De onderzoekers hebben gesproken met:

- verzoeker (tijdens een intakegesprek naar aanleiding van het verzoek);
- de huidige burgemeester van de gemeente;
- de toenmalige en de huidige gemeentesecretaris van de gemeente;
- een toenmalige wethouder van de gemeente (wethouder van 2006 tot eind 2008);
- de drie opeenvolgende leidinggevenden van verzoeker (in dit rapport aangeduid als het afdelingshoofd/leidinggevende (tot en met 2006), het interim-afdelingshoofd (2007) en het nieuwe afdelingshoofd/leidinggevende (vanaf 2008 en nog werkzaam bij de gemeente);
- het toenmalige en tevens huidige hoofd personeelszaken van de gemeente (nog werkzaam bij de gemeente);
- een directe oud-collega van verzoeker (nog werkzaam bij de gemeente);
- de vertrouwenspersoon van verzoeker;
- twee toenmalige gemeenteraadsleden (niet meer in functie).

Feitenrelaas

Op basis van de informatie verzameld in de gesprekken en in de documentstudie hebben de onderzoekers een feitenrelaas opgesteld. Verzoeker en de werkgever hebben het achterliggende onderzoeks dossier kunnen inzien. Beide partijen hebben een inzageperiode van vier weken gekregen om een reactie te geven op het feitenrelaas, waarna het Huis voor Klokkenluiders het feitenrelaas waar nodig heeft aangepast.

Rapport

Op basis van het gecorrigeerde feitenrelaas heeft de afdeling Onderzoek de feiten geanalyseerd, de deelvragen beantwoord en heeft het Huis als conclusie een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag. Dit is vastgelegd in een conceptrapport waarop partijen wederom gedurende een inzageperiode van vier weken de gelegenheid kregen een reactie te formuleren.

Het eindresultaat is een geanonimiseerd rapport dat antwoord geeft op de onderzoeksvraag. Dit rapport wordt via de website van het Huis voor Klokkenluiders gepubliceerd.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is het feitenrelaas. Dit feitenrelaas is chronologisch opgebouwd. Voor een goed begrip van de omstandigheden begint het feitenrelaas met een beschrijving van de arbeidsrelatie tussen verzoeker en zijn werkgever in de vijf jaar voorafgaand aan de rapportage. Daarna volgt beknopt de achtergrond rondom het storten van bermen- en slotengrond in de betreffende gemeente. Vervolgens komt de rapportage van verzoeker aan bod, gevolgd door de gebeurtenissen die daar direct of indirect een relatie mee hebben. In hoofdstuk 3 volgt de analyse van de feiten aan de hand van de deelvragen. Het afsluitende hoofdstuk 4 bevat de conclusie. In dat hoofdstuk beantwoordt de afdeling Onderzoek de onderzoeksvraag.

2. Chronologisch feitenrelaas

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

2.1 Voorgeschiedenis arbeidsrelatie

In de jaren voor de rapportage over de stortingen speelden meerdere arbeidsrechtelijke conflicten tussen verzoeker en zijn werkgever.² In het najaar van 2000 ontstond een verschil van inzicht over een nieuwe functiebeschrijving voor verzoeker. Verzoeker kon zich niet vinden in het opnemen van een technische taak, naast zijn bestuurlijk-juridische taak, in zijn nieuwe functiebeschrijving. Het salarisniveau was ongewijzigd, maar het nieuwe functieniveau was lager.

In 2001 vonden een e-mail- en briefwisseling en meerdere gesprekken over de nieuwe functiebeschrijving plaats tussen verzoeker, zijn leidinggevende, het sectorhoofd en de gemeentesecretaris, gevolgd door een hoorzitting daarover in november 2001. In februari tekende de verzoeker formeel bezwaar aan tegen de nieuwe functiebeschrijving.

Begin 2002 werd in een advies van het hoofd Personeelszaken aan het college gesteld dat verzoeker zich in de nieuwe situatie zou moeten schikken. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan lag het voor de hand dat hij “elders een nieuwe uitdaging” zou gaan zoeken. De gemeentesecretaris informeerde verzoeker hierover. De onzekerheid over de functiebeschrijving leidde ertoe dat verzoeker zich begin 2002 ziek meldde. Volgens het sectorhoofd was er ook sprake van een verstoorde werkrelatie tussen verzoeker en zijn leidinggevende, verzoeker gaf echter aan dat de werkrelatie wat hem betreft niet verstoord was. Na meerdere gesprekken en een overeengekomen protocol³ trok verzoeker in juli 2002 het bezwaar in. De onenigheid over de functiebeschrijving zette zich daarna nog bijna een jaar voort. In die periode waren er meerdere ziekteperiodes van verzoeker en een uitgebreide e-mail- en briefwisseling over de ontstane situatie.

Hierna constateerde Personeelszaken in mei 2003 dat er een onwerkbaar situatie was ontstaan. In een advies aan het college stelde Personeelszaken voor om verzoeker een outplacementtraject aan te bieden. Indien hij daar geen gebruik van zou maken dan luidde het advies aan het college om ontslag van verzoeker te overwegen. Het college hield een beslissing daarover aan voor overleg met het afdelingshoofd en het hoofd Personeelszaken. Het afdelingshoofd stemde in met het geven van een laatste kans aan verzoeker waardoor outplacement of ontslag op dat moment van de baan was, mits verzoeker zou meewerken aan deze laatste kans. Dat is teruggekoppeld aan het college. Het college besloot op 3 juni 2003 dat er een gesprek met verzoeker moest komen, maar dat “het boek wel dicht moest” en dat van verzoeker werd verlangd dat hij loyaal aan het werk zou gaan, anders zou er “een probleem” zijn. In juni 2003 vond vervolgens een gesprek tussen de burgemeester, het hoofd Personeelszaken en verzoeker plaats, waarmee de discussie over de inhoudelijke functiewaardering op dat moment werd beëindigd. De tweede helft van 2003 en het jaar 2004 verliepen zonder conflicten, bevestigd door een positief verlopen functioneringsgesprek. Meerdere getuigen geven echter aan dat

² Het centrale conflict betrof de hierna beschreven gewijzigde functiebeschrijving. Daarnaast waren er conflicten over coaching, een functioneringsgesprek en personeelsbeoordeling.

³ Het betrof een protocol (van één pagina), ondertekend door door verzoeker, het afdelingshoofd en het sectorhoofd waarin partijen nadere afspraken over de functie-inhoud van verzoeker en de onderlinge omgang overeenkwamen.

verzoeker het arbeidsconflict niet helemaal kon loslaten. Uit het dossier blijkt dat verzoeker in de loop der jaren de nieuwe functiebeschrijving en functiewaardering die hij kreeg opnieuw ter sprake bracht.



HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS

Relevante gebeurtenissen:

20-7-2005: 1^e rapport verzoeker beëindigen storten

20-9-2005: Besluit om storten te continueren

29-3-2006: 2^e rapport verzoeker beëindigen storten

4-4-2006: Vraag aan provincie om legalisering

7-4-2006: Voorval stemverheffing 1^e afdelingshoofd

23-5-2006: Besluit beëindiging storten

18-12-2007: Negatieve personeelsbeoordeling

7-10-2008: Besluit voorbereiding beëindiging dienstverband

22-7-2009: Vrijgesteld van werk

27-10-2009: Ontslag m.i.v.
1-11-2010

Maatschappelijke misstand:

Illegaal storten

mei/juni 2006: Storten op stortplaats beëindigd

Conflict 1^e afdelingshoofd

Conflict: terugkomen op kwestie 2002/2003

Conflict: extra taak

Conflict: verwijderen stukken P-dossier

Conflict: beoordeling door interim afdelingshoofd

Conflict: beoordeling door nieuw afdelingshoofd

Conflict: vertrouwenspers.

Conflicten:

Ziekmelding:

2005

2006

2007

2008

2009

Leidinggevende:

Eerste afdelingshoofd

interim

Nieuw afdelingshoofd

Gemeentesecretaris:

[...]

Burgemeester:

[...]

[...]

2.2 De jaren 2005 en 2006: Vermoedelijke misstand

Voorgeschiedenis storten bermen- en slotenafval

Met het in werking treden van het gemeentelijke bermen- en slotenbeleid in 1996 werd het gebruikelijk dat de gemeente kosteloos bermen- en slotengrond ophaalde bij perceeleigenaren en dit – ook kosteloos – stortte op de gemeentelijke stortplaats. Dit laatste was in strijd met wet- en regelgeving, onder meer omdat de stortplaats formeel al gesloten was. In 2000 was hierover ambtelijk gerapporteerd aan het college van burgemeester en wethouders. Ambtelijk werd aangegeven dat het verwerken van het groenafval “extreem hoge kosten” met zich mee zou brengen. Daarnaast waren de nadelige milieueffecten gering. Het ambtelijk advies was om “het huidige gebruik van de stortplaats (...) niet te beëindigen”. Het college besloot daarop in lijn met het ambtelijk advies – ondanks de strijdigheid met wet- en regelgeving – het storten van bermen- en slotengrond voort te zetten.

Vijf jaar later, in juli 2005, rapporteerde de afdeling Gemeentewerken – op basis van een rapportage van verzoeker – nogmaals aan het college van burgemeester en wethouders dat de gemeente in strijd met wet- en regelgeving handelde. Het ambtelijke advies in de rapportage was om het storten van bermen- en slotengrond op de voormalige stortplaats te beëindigen. Het college besloot echter op 20 september 2005 de bestaande praktijk te continueren, met name omdat het nadelige milieueffect gering was en de meerkosten van legaal storten konden oplopen tot € 50.000,- per jaar.

Rapportage over beëindigen gebruik stortplaats

Een half jaar later vroeg verzoeker vanuit zijn taak als handhavingsambtenaar van de afdeling Milieu opnieuw aandacht voor de kwestie. In een rapportage van 29 maart 2006 aan het college vroeg hij het college zijn besluit van 20 september 2005 te heroverwegen en het gebruik van de stortplaats zo spoedig mogelijk te beëindigen. Het stilzwijgend doorgaan zou niet alleen een overtreding van de Wet milieubeheer inhouden, ook zou de gemeente in dat geval in strijd met het eigen handhavingsbeleid handelen. Daarnaast gaf verzoeker aan dat aan het licht zou kunnen komen dat de gemeente zowel de provincie (bevoegd gezag) als de VROM-Inspectie (tegenwoordig Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT) onjuist geïnformeerd had. De gemeente had namelijk in 1994 al bericht dat het gebruik van de stortplaats beëindigd zou worden. Verzoeker stelde dat de gemeente een voorbeeldfunctie had en die ook moest waarmaken. De rapportage van verzoeker was een reguliere ambtelijk opgestelde bijlage bij een collegevoorstel. Het diende als achtergrondinformatie voor het te nemen collegebesluit. Het was niet aangeduid als een melding van een vermoeden van een misstand en er was geen verwijzing naar de gemeentelijke Klokkenuidersregeling.⁴

In de vergadering van het college van burgemeester en wethouders op 4 april 2006 kwam de rapportage van verzoeker aan de orde. Het college besloot op basis van de rapportage van verzoeker om de provincie formeel om legalisering van de bestaande praktijk te vragen. Als legalisering niet mogelijk zou blijken, zou de gemeente het gebruik aanpassen.

⁴ Gemeente [...], Regeling Klokkenuiders gemeente [...], vastgesteld door de gemeenteraad op [...], laatstelijk gewijzigd door burgemeester en wethouders op [...].

In aansluiting op het bovengenoemde collegebesluit vroeg verzoeker op 5 april 2006 per e-mail aan de provincie of het was toegestaan om een voormalige gemeentelijke stortplaats te (gaan) gebruiken voor het storten van bermen- en slotenafval (grond- en groenafval). Als dat niet was toegestaan, dan wilde verzoeker graag de achtergrond van de afweging door de provincie weten.

De provincie reageerde per e-mail in de ochtend van vrijdag 7 april 2006. De strekking was dat legalisering niet mogelijk was. Voor het gebruik van de voormalige gemeentelijke stortplaats zou een vergunning op grond van de wet milieubeheer nodig zijn. Het verlenen van een milieuvergunning zou echter moeilijk worden, onder meer omdat het vergunnen van nieuwe stortcapaciteit verboden was op grond van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) en omdat voor grond en groenafval materiaalhergebruik als minimumstandaard gold, zodat dit afval per definitie niet mocht worden gestort, ook niet op een vergunde stortplaats.

Later in de ochtend van 7 april 2006 stuurde verzoeker de e-mail met de reactie van de provincie door aan de burgemeester en een wethouder, met onder meer zijn eigen afdelingshoofd en de gemeentesecretaris in de cc. In zijn e-mail gaf verzoeker aan dat het aanvragen van een milieuvergunning of gedoogbeschikking geen zin had. Ook meldde hij dat hij in het 'gemeentelijke jaarverslag handhaving' wilde opnemen dat het gebruik van de voormalige stortplaats zonder milieuvergunning en in strijd met het bestemmingsplan was en dat de provincie ook geen vergunning kon verlenen.

Stemverheffingsvoorval

Naar aanleiding van de e-mail vond diezelfde ochtend een gesprek plaats tussen verzoeker en zijn afdelingshoofd. Volgens verzoeker was zijn afdelingshoofd het er niet mee eens dat verzoeker de informatie rond de storting met anderen deelde. Het was een zaak van Gemeentewerken en hoefde niet breed te worden gedeeld. Beide betrokkenen bevestigen dat het afdelingshoofd in dat gesprek met stemverheffing tegen verzoeker sprak. Ook andere medewerkers konden deze stemverheffing horen. Het gesprek maakte diepe indruk op verzoeker. Hij was naar eigen zeggen "*totaal van slag*". Ook bevestigen beide betrokkenen, zowel verzoeker als het afdelingshoofd, dat het gesprek op 7 april 2006 een kantelpunt in de relatie tussen hen beiden betekende.

Direct na de interactie met zijn leidinggevende stuurde verzoeker een e-mail aan de gemeentesecretaris met een beschrijving van het voorval. Hij gaf in de e-mail aan dat hij het als vervelend had ervaren dat zijn leidinggevende met stemverheffing had gereageerd. Verzoeker gaf aan dat hij daarmee in zijn perceptie als een kind behandeld werd. Daarnaast stelde hij dat hij inhoudelijk juist gehandeld had. Verzoeker sloot de e-mail af met de opmerking dat de gemeentesecretaris de e-mail voor kennisgeving kon aannemen en niets hoefde te doen, omdat verzoeker slechts wilde dat hij als superieur op de hoogte was van het voorval. De gemeentesecretaris heeft het voorval wel besproken met het afdelingshoofd van verzoeker. Daarbij kwam aan de orde dat de ergernis bij het afdelingshoofd was opgelopen.

Op 13 april 2006 stuurde verzoeker zijn afdelingshoofd een brief naar aanleiding van het gesprek op 7 april 2006. Hij gaf aan de stemverheffing als verbaal geweld te hebben ervaren. Hij voelde zich gekwetst en wilde zakelijk en met respect behandeld worden, ook als ze een verschil van mening hadden. Wat hem betreft zou een excuus van zijn leidinggevende op zijn plaats zijn. Ten slotte verzocht verzoeker zijn afdelingshoofd de brief te agenderen voor zijn aanstaande functioneringsgesprek.

Beëindiging vermoedelijke maatschappelijke misstand

Op 23 mei 2006 besloot het college het deponeren van bermen- en slotengrond op de voormalige stortplaats definitief te beëindigen. Vanaf dat moment zou nieuwe bermen- en slotengrond bij een groundbank in depot gezet worden. Met betrekking tot de stortlocatie koos het college ervoor het terrein af te sluiten en de natuur haar gang te laten gaan.

Conflict vanaf april 2006: Verslechtering relatie met eerste leidinggevende

Na het gesprek tussen de leidinggevende en verzoeker op 7 april 2006 veranderde de relatie tussen beiden. In de ogen van de leidinggevende had verzoeker iets gedaan waarvan hij als leidinggevende had gezegd dat verzoeker dat niet moest doen. De daaropvolgende e-mail van verzoeker aan de gemeentesecretaris en de brief met het verzoek aan zijn leidinggevende om een excuus zorgden volgens betrokkenen voor een verdere verslechtering van de onderlinge relatie. De formele en schriftelijke communicatie van verzoeker, ook als het ging om relationele kwesties, zorgden al langer voor een gevoel van ongenoegen bij het afdelingshoofd. De e-mail en brief over de stemverheffing droegen bij aan dit gevoel.

Voor het afdelingshoofd vormden deze e-mail aan de gemeentesecretaris en de brief aan hem de reden om in 2006 geen functioneringsgesprek met verzoeker in te plannen. Het afdelingshoofd voerde wel functioneringsgesprekken met andere medewerkers. In december 2006 stuurde verzoeker een brief aan het college waarin hij zich beklaagde over het feit dat hij geen functioneringsgesprek kreeg. Geen van deze stukken bevatte een verwijzing naar de rapportage over het storten van bermen- en slotengrond.

Conflict vanaf december 2006: hernieuwde aandacht voor arbeidsconflict 2002/2003

In de genoemde brief van december 2006 aan het college ging verzoeker ook in op zijn arbeidsconflict uit 2002 en 2003 (zie paragraaf 2.1). Hij sloot af met het verzoek aan het college om een excuus en een schadevergoeding vanwege gezondheidsklachten. Op 20 december 2006 meldde verzoeker zich vervolgens ziek. De arbodienst constateerde dat verzoeker werkgerelateerde klachten had.

2.3 Het jaar 2007: Beoordeling door nieuwe leidinggevende

Functioneringsgesprek met de gemeentesecretaris

In aansluiting op zijn beklag over het uitblijven van een functioneringsgesprek vond op 31 januari 2007 alsnog een functioneringsgesprek plaats tussen de gemeentesecretaris en verzoeker. In dit gesprek ging het onder meer over het feit dat de leidinggevende geen functioneringsgesprek met verzoeker wilde voeren. Volgens verzoeker had zijn afdelingshoofd daar persoonlijke en geen zakelijke redenen voor. Hij ervoer het als een dieptepunt in hun werkrelatie. Dat de werkrelatie slecht was, bleek volgens verzoeker ook uit het feit dat zijn laatste gratificaties dateerden uit 1998 en 1999. Hij vond het onrechtvaardig dat andere medewerk(st)ers om de zoveel jaren een individuele gratificatie kregen en hij niet. Hij voelde zich gepasseerd. De gemeentesecretaris raadde verzoeker tijdens dit functioneringsgesprek aan een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) op te stellen en "definitief een punt te zetten achter de in juni 2003 afgesloten affaire". Verzoeker kwam in de loop van 2007 meerdere malen schriftelijk terug op het eerdere arbeidsconflict.

Nieuwe leidinggevende: interim-afdelingshoofd begin 2007

De leidinggevende van verzoeker kreeg op 1 februari 2007 een andere functie binnen de gemeente en werd juridisch controller. In deze functie was hij vanaf medio januari niet meer de leidinggevende van verzoeker. In januari 2007 kwam er een nieuw interim-afdelingshoofd van de afdeling Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en later ook van Bouwen en Milieu (BM). Het was zijn taak als interim-manager om de afdelingen RMO en BM, waar verzoeker werkzaam was, te laten fuseren. Het werd de nieuwe interim-leidinggevende duidelijk dat er een verstoorde relatie was tussen zijn voorganger en verzoeker. Als nieuwe leidinggevende van verzoeker wilde hij er als buitenstaander met een frisse blik naar kijken en zich een eigen oordeel vormen. Hij raadpleegde dan ook bewust niet het personeelsdossier van verzoeker. De rapportage van verzoeker over de stortplaats was hem onbekend en de kwestie kwam in 2007, tijdens zijn periode als leidinggevende bij de gemeente, niet aan de orde: het was geen onderwerp van gesprek.

Conflict vanaf april 2007: Extra taak voor verzoeker

De fusie tussen de twee afdelingen RMO en BM zou niet tot ontslagen leiden. De fusie leidde wel tot enkele personele verschuivingen waardoor er sprake was van niet ingevulde taken op het gebied van bestuurlijk-juridische handhaving van bouwregelgeving. Het idee van het interim-afdelingshoofd was dat verzoeker deze taken tijdelijk zou kunnen oppakken. Verzoeker wilde dat in eerste instantie niet, enerzijds vanwege achterstand in andere werkzaamheden en anderzijds vanwege de persoonlijke gevolgen van de problematische werkrelatie. Hierover vonden meerdere gesprekken plaats tussen het afdelingshoofd en verzoeker, waarna het college hem uiteindelijk formeel opdroeg deze taken uit te voeren. Verzoeker reageerde hier schriftelijk op. Hij vond een formele opdracht niet nodig en zou de opgedragen werkzaamheden uitvoeren. Hij verbond daaraan de voorwaarde dat het interim-afdelingshoofd bepaalde beleidsevaluaties van hem zou overnemen. Uit de reactie van het interim-afdelingshoofd blijkt dat deze een dergelijke voorwaarde van zijn ondergeschikte niet passend vond.

Conflict vanaf juli 2007: Wens verwijderen 'belastende' stukken uit personeelsdossier

Het interim-afdelingshoofd van verzoeker sprak in 2007 meerdere malen met hem. Het ging in die gesprekken ook over het arbeidsverleden van verzoeker. In de ogen van het interim-afdelingshoofd kon verzoeker niet loskomen van het verleden en ging dat ten koste van zijn productie.

Dat het verleden verzoeker bezighield, bleek ook uit een gesprek met de burgemeester dat plaatsvond op 11 oktober 2007. In dit gesprek verzocht verzoeker om 'belastende' stukken uit zijn personeelsdossier te verwijderen. Het ging om stukken uit de periode van zijn arbeidsconflict uit 2002 en 2003 en met name om een ontslagadvies uit 2003. Dit was belangrijk voor verzoeker. Hij had voorafgaand met de bedrijfsarts en zijn psycholoog gesproken over het verzoek tot verwijdering van de stukken en zijn psycholoog was ook aanwezig bij zijn gesprek met de burgemeester. Het college had dit in overweging genomen, maar uiteindelijk besloten geen stukken te wijzigen of uit het personeelsdossier te verwijderen. Volgens het college was het zes jaar na dato onmogelijk om verslagen, brieven en rapporten te beoordelen op juistheid en om die reden ook niet wenselijk om ze achteraf te wijzigen of te verwijderen. Bovendien gaf het college aan dat verzoeker een deel van de stukken destijds had gezien en er ook op had gereageerd, maar geen verzoek tot verwijdering uit het personeelsdossier had gedaan. Dit conflict liep door tot in 2009.

Conflict vanaf september 2007: Negatieve personeelsbeoordeling

Op 25 september 2007 had het interim-afdelingshoofd een functioneringsgesprek met verzoeker. In dat gesprek kondigde hij aan dat er een negatieve personeelsbeoordeling van verzoeker aankwam. Deze beoordeling volgde op 18 december 2007. Het door het interim-afdelingshoofd opgestelde samenvattende oordeel ten aanzien van de kwantiteit van het werkresultaat en de houding ten opzichte van het werk was 'matig' en ten aanzien van de kwaliteit van het werkresultaat was het oordeel 'onvoldoende'.

In 2007 was verzoeker onder behandeling bij een psycholoog, naar eigen zeggen met name vanwege de negatieve personeelsbeoordeling door zijn tweede leidinggevende.

Stortplaats

De rapportage over de stortplaats kwam gedurende de periode dat de tweede leidinggevende van verzoeker interim-afdelingshoofd was bij de gemeente (2007) niet aan de orde in de communicatie tussen hem en verzoeker.

2.4 Het jaar 2008: Aanloop naar het ontslag

Nieuwe leidinggevende in 2008

In januari 2008 werd de interim-leidinggevende opgevolgd door een vast afdelingshoofd. Zij werd hiermee de nieuwe leidinggevende van verzoeker. Begin 2008 kwam hij naar haar toe met het verzoek aan haar om bepaalde stukken uit zijn dossier te raadplegen. Als nieuwe leidinggevende van verzoeker wilde zij ten aanzien van verzoeker met een schone lei beginnen en zich een eigen oordeel vormen. Zij raadpleegde derhalve deze stukken niet.

Begin 2008 ontving verzoeker de door het interim-afdelingshoofd opgestelde negatieve beoordeling uit handen van de gemeentesecretaris. De beoordeling had impact op verzoeker. Hij sliep slecht door onzekerheid over de afhandeling van deze beoordeling. Op 21 januari 2008 meldde hij zich kortdurend ziek. Op 7 februari 2008 kwam het interim-afdelingshoofd eenmalig terug voor een formeel beoordelingsgesprek met verzoeker, waarna verzoeker het beoordelingsformulier voor gezien ondertekende. Verzoeker en het interim-afdelingshoofd hadden op meerdere punten verschil van inzicht over het functioneren van verzoeker. Verzoeker meldde zich vervolgens op 11 februari 2008 ziek.

In de collegevergadering van 26 februari 2008 stelde het college de personeelsbeoordeling van verzoeker vast en stemde in met het advies van het interim-afdelingshoofd met betrekking tot de verbeterpunten die benoemd waren in de beoordeling. Het was aan de nieuwe leidinggevende om met verzoeker afspraken te maken over verbetering van zijn "functioneren op de aspecten:

- zelfstandigheid (probleemoplossend vermogen);
- contacten (reflectie, flexibiliteit, formele houding, herstel van contacten);
- kwaliteit van het werk (tactisch en strategisch denken en schrijven, oplossingsgericht denken, efficiënt werken);
- houding ten aanzien van het werk (organisatiebelang versus particulier belang, afsluiting verleden, oppakken nieuwe uitdaging)."

Op basis van deze afspraken en op basis van het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) dat verzoeker had opgesteld, wilde de gemeente hem faciliteren en ondersteunen om tot verbetering te komen. Zijn nieuwe leidinggevende bood hem een coach aan, met name om een nieuwe start te maken en de blik op de toekomst te richten. Verzoeker wilde daar echter geen gebruik van maken omdat hij daar de toegevoegde waarde niet van inzag.

Voorjaar en zomer 2008: Vervolg conflict personeelsbeoordeling door het interim-afdelingshoofd

Verzoeker maakte in maart 2008 formeel bezwaar tegen de personeelsbeoordeling van 26 februari 2008 opgesteld door het interim-afdelingshoofd. Op 3 juli 2008 vond de hoorzitting van de commissie Bezwaarschriften plaats. Van 4 tot 7 juli 2008 meldde verzoeker zich ziek. Op basis van het advies en de overwegingen van de commissie Bezwaarschriften besloot het college begin september het bezwaar van verzoeker ongegrond te verklaren en het collegebesluit te handhaven. Verzoeker meldde zich van 8 tot 10 september 2008 ziek. Op 10 september 2008 had zijn nieuwe leidinggevende een gesprek met hem over de voortgang bij de afspraken na de personeelsbeoordeling door het interim-afdelingshoofd. Ze constateerde dat de door hem als onrechtvaardig ervaren beoordeling een grote rol bleef spelen en dat verzoeker ook onder werktijd aandacht besteedde aan de procedures die hierover liepen. Het traject was voor hem niet afgesloten. Een maand later ging hij in beroep tegen het voornoemde besluit van het college waarin de personeelsbeoordeling werd vastgesteld.

Vanaf oktober 2008: Conflict: beoordeling door het nieuwe afdelingshoofd

Het nieuwe afdelingshoofd signaleerde onder meer verbetermogelijkheden bij de door verzoeker geleverde inhoudelijke kwaliteit en de contacten met anderen. Ook constateerde zij een gebrek aan probleemoplossend vermogen en een gebrek aan zelfreflectie en flexibiliteit. Begin oktober ontstond er een discussie tussen het nieuwe afdelingshoofd en verzoeker over door hem opgestelde handhavingsoverzichten. Zowel het nieuwe afdelingshoofd als verzoeker spraken daarbij met stemverheffing.

Naast het conflict over de beoordeling door het interim-afdelingshoofd, begon een conflict over het oordeel van het nieuwe afdelingshoofd over het functioneren van verzoeker te ontstaan. Medio oktober 2008 schreef verzoeker een reactie op het verslag van het nieuwe afdelingshoofd over de uitvoering van de personeelsbeoordeling. Hij was het op meerdere punten niet eens met wat zij had genoteerd.

Oktober 2008: Collegebesluit voorbereiding beëindiging dienstverband verzoeker

Op 7 en 21 oktober 2008 kwam de situatie van verzoeker aan de orde in de collegevergadering. Er werd geconstateerd dat er sprake was van een verstoorde arbeidsverhouding. Het college besloot om voorbereidingen te treffen om op zorgvuldige wijze tot beëindiging van het dienstverband te komen. Dit werd op dat moment nog niet aan verzoeker meegedeeld.

Het doorlopende conflict over de beoordeling uit 2007 door het interim-afdelingshoofd, in combinatie met de incidenten uit september en oktober rond het functioneren van verzoeker maakte dat het nieuwe afdelingshoofd verzoeker op 10 november 2008 naar eigen zeggen ter verantwoording riep. Ze gaf hierover aan dat haar grens bereikt was. Het gesprek resulteerde in een 'fikse aanvaring' tussen verzoeker en zijn nieuwe leidinggevende, waarna hij zich een dag later ziek meldde.

Het college kondigde verzoeker op 3 december 2008 per brief aan dat er een nieuwe personeelsbeoordeling aankwam, met een beoordelingsgesprek op 15 december 2008. Het nieuwe

afdelingshoofd kwam in het voorbereidende beoordelingsformulier tot een kritisch oordeel, met als samenvattende oordelen 'onvoldoende' en 'matig' op de diverse aspecten. Op 9 december 2008 meldde verzoeker zich ziek. Net als bij eerdere ziekmeldingen dat jaar ging het om spanningsklachten gerelateerd aan het arbeidsconflict. De beoordeling door het interim-afdelingshoofd vormde een belangrijke bron van de psychische klachten en de ziekmeldingen van verzoeker. Ook speelde een rol dat het college een volgend beoordelingsgesprek had aangekondigd. Verzoeker zag hier tegenop en achtte zich niet in staat tot het voeren van dat beoordelingsgesprek.

Stortplaats

De kwestie over de stortplaats kwam gedurende de periode dat de nieuwe leidinggevende van verzoeker afdelingshoofd was bij de gemeente (van 2008 tot 2014) niet aan de orde in de communicatie tussen haar en verzoeker.

2.5 Het jaar 2009: Het ontslag

Begin 2009: verzoeker is niet in staat tot een functionerings- en beoordelingsgesprek

Begin januari 2009 was verzoeker nog ziek. De bedrijfsarts constateerde op 20 januari 2009 dat het inmiddels weer wat beter ging met verzoeker. Verzoeker voelde zich echter nog steeds niet in staat tot het voeren van een beoordelingsgesprek. De bedrijfsarts vond dat een kwestie tussen werkgever en werknemer en – omdat er geen medisch aspect aan zat – geen zaak voor de bedrijfsarts. Het advies van de bedrijfsarts was dat verzoeker in overleg met zijn leidinggevende tot re-integratie-afspraken zou komen. Op 18 februari 2009 hervatte verzoeker zijn werkzaamheden. Zijn leidinggevende plande een functioneringsgesprek op 2 maart 2009 en een beoordelingsgesprek op 9 maart 2009, maar deze vonden uiteindelijk niet op die data plaats. De gemeente besloot namelijk – mede op basis van een verzoek van verzoeker – de uitkomst van de procedure over het beroep tegen de personeelsbeoordeling uit februari 2008 door het interim-afdelingshoofd af te wachten.

Conflict vanaf begin 2009: Opvolging vertrouwenspersoon voor verzoeker

Verzoeker had ten tijde van het arbeidsconflict in 2002 en 2003 tot en met 2008 een vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon besloot begin 2009 om deze functie neer te leggen, omdat hij vond dat hij als vertrouwenspersoon door de organisatie niet langer werd geaccepteerd. Bovendien was hij inmiddels gepensioneerd. Op verzoek van verzoeker vroeg de gemeente direct een offerte aan voor een externe vertrouwenspersoon die deze rol kon overnemen. In eerste instantie toonde verzoeker zich tevreden over de snelle actie van de gemeente om voor hem een nieuwe c.q. externe vertrouwenspersoon te regelen. Later dat jaar gaf verzoeker aan een intern vertrouwenspersoon te willen, geen extern vertrouwenspersoon.

April 2009: Verzoeker komt terug op het stemverheffingsvooral uit 2006

Verzoeker schreef op 8 april 2009 een brief aan de gemeentesecretaris, waarin hij nog een keer terugkwam op het stemverheffingsvooral van drie jaar daarvoor op 7 april 2006. Hij vroeg aan de gemeentesecretaris waarom deze niet had gereageerd op de brief en de e-mail die hij in april 2006 van verzoeker had gekregen. De gemeentesecretaris reageerde op 15 april 2009 en gaf aan dat hij destijds gereageerd had door het toenmalige afdelingshoofd van verzoeker aan te spreken op het voorval en door op 15 mei 2006 met verzoeker over de kwestie te praten. De gemeentesecretaris gaf verder aan dat hij in 2006 het voorval had beoordeeld als een functioneringsconflict dat bij het toenmalige

afdelingshoofd van verzoeker zeer hoog was opgelopen en dat het afdelingshoofd als leidinggevende toen grote moeite had met de verdere samenwerking tussen hem en verzoeker. Verzoeker reageerde op 18 mei 2009 waarbij hij aangaf dat de gemeentesecretaris niet inging op de klacht die in 2006 door hem was geformuleerd. Deze klacht ging over het gedrag van zijn voormalig leidinggevende dat door hem als agressief werd ervaren. Het volstond voor verzoeker niet dat de gemeentesecretaris dit gedrag afdeed als onderdeel van een functioneringsconflict.

April en mei 2009: Mediation gericht op beëindigen van de arbeidsrelatie

In het voorjaar startte een mediationtraject. Dit mediationtraject sloot aan op het collegebesluit van oktober 2008. De door werkgever en verzoeker ondertekende mediationovereenkomst betrof "beëindigen van de arbeidsrelatie op een voor beide partijen aanvaardbare manier". De gemeentesecretaris riep in april verzoeker op vooral de aandacht en energie te besteden aan het ingezette mediationtraject. Hij gaf daarbij nogmaals aan dat het mediationtraject gericht was op het beëindigen van de arbeidsrelatie. Diezelfde boodschap gaf zijn nieuwe leidinggevende hem ook mee. De aanstaande beëindiging van de arbeidsrelatie bracht ook met zich mee dat de gemeente verzoeker op zo kort mogelijke termijn ging vrijstellen van werkzaamheden, zo gaf zij aan. Verzoeker was het daar niet mee eens. Begin juni werd duidelijk dat de gemeente en verzoeker verschillende ideeën hadden over wat de mediation zou kunnen opleveren. De mediation eindigde zonder resultaat op 8 juni 2009.

Juli 2009: voornemen tot ontslag

De burgemeester en de gemeentesecretaris reikten de brief met het voornemen tot ontslag op 22 juli 2009 persoonlijk aan verzoeker uit. In de brief vermeldde het college dat verzoeker met onmiddellijke ingang werd vrijgesteld van de verplichting om arbeid te verrichten en dat het college tot schorsing zou overgaan als hij vast bleef houden aan zijn wens om werkzaamheden te verrichten voor de gemeente. Het college stelde dat ze de inzet van verzoeker "niet langer meer kunnen dulden omdat wij van mening zijn dat uw aanwezigheid en de door u verrichte activiteiten eerder contraproductief werken dan dat het een wezenlijke bijdrage levert aan het beleidsterrein milieu in deze gemeente. Wij moeten constateren dat u, ondanks onze pogingen om u bij de les te houden, op een dood spoor bij de gemeente (...) bent beland." De brief ging in op een reeks arbeidsrechtelijke conflicten (zoals hiervoor beschreven). De rapportage rond de stortingen werd niet genoemd.

Augustus 2009: Klokkenluidersmelding over personeelsbeoordeling door het interim-afdelingshoofd

Verzoeker stuurde op 28 augustus 2009 naar aanleiding van zijn schorsing en het aanstaande ontslag een brief aan de gemeenteraad van de werkgever. Deze brief bevatte een klacht op grond van de Klokkenluidersregeling tegen het interim-afdelingshoofd. De klacht ging over het gebruiken van valse informatie door het interim-afdelingshoofd in zijn beoordeling van verzoeker. De klacht ging niet over het storten van bermen- en slotengrond. Het college reageerde op deze brief en gaf aan dat de Klokkenluidersregeling betrekking had op het intern melden van misstanden en niet op het afhandelen van klachten. Het college gaf aan dat verzoeker niettemin een interne klokkenluidersmelding kon doen over de negatieve personeelsbeoordeling door het interim-afdelingshoofd. Als er echter voor hem zwaarwegende belangen waren om het niet intern te willen melden, dan kon hij het extern melden, bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG). Verzoeker deed op basis van de interne klokkenluidersregeling een melding over de negatieve personeelsbeoordeling, maar deze staat los van de rapportage over de stortingen.

Op 7 september 2009 kwam de situatie van verzoeker in het seniorenconvent⁵ aan de orde. Het ging vooral om de reactie op de brief van 28 augustus 2009 aan de raad. Het seniorenconvent besloot onder meer een besloten overleg van de gemeenteraad over de kwestie te organiseren. De griffie stelde verzoeker op 8 september 2009 ervan op de hoogte dat er een besloten raadsvergadering zou komen waarin ook de financiële consequenties van het ontslag zouden worden besproken. Op 15 september 2009 verstrekke het college de raad – in aansluiting op de brief van 28 augustus 2016 van verzoeker – nadere informatie over het arbeidsconflict, het voornemen tot ontslag, dat verzoeker daartegen een zienswijze had ingediend en dat daarover een hoorzitting zou plaatsvinden.

Oktober 2009: ontslag

Op 27 oktober 2009 werd verzoeker met ingang van 1 november 2010 ontslagen. Hij vocht zijn ontslag aan bij de rechter. De uiteindelijke uitspraak volgde in 2012 (zie hieronder).

December 2009: Vervolg conflict personeelsbeoordeling door interim-afdelingshoofd

Op 11 december 2009 verklaarde de rechtbank het beroep van verzoeker tegen de personeelsbeoordeling door zijn voormalig interim-afdelingshoofd ongegrond. De Centrale Raad van Beroep bevestigde dit oordeel op 2 augustus 2012.

Stortplaats

De rapportage over de stortingen kwam in 2009 niet aan de orde in de communicatie tussen de gemeente en verzoeker. In de brieven van verzoeker over zijn ontslag, zoals de zienswijze op zijn ontslag en in de brieven en besluiten van de gemeente, wordt geen melding gemaakt van deze kwestie.

2.6 Het jaar 2010 tot heden: De nasleep

Begin 2010 volgden meerdere brieven van verzoeker aan de raad en reacties daarop van de raad en het college. Het college stelde zich over de klokkenluidersmelding uit 2009 op het standpunt dat er geen sprake was van een maatschappelijke misstand, maar dat het ging om een individuele ambtenaar die het niet eens is met besluiten die jegens hem zijn genomen. Verzoeker was volgens het college geen klokkenluider.

Voorjaar 2010: Vervolg conflict personeelsbeoordeling door het interim-afdelingshoofd

Verzoeker diende op 19 februari 2010 een klacht in bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOOG) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De klacht betrof onder meer de niet-waarheidsgetrouwe beoordeling in 2007 en het feit dat de werkgever hem geen gelegenheid had gegeven zich te verbeteren. De commissie oordeelde dat de klacht niet-ontvankelijk was. Het was denkbaar dat er sprake was van intimidatie in combinatie met pesten, maar de klachtbrief en het dossier bevatten volgens de commissie geen feiten over ongewenst gedrag zoals lastigvallen, bedreigen, aanvallen of intimiderend gedrag met een structureel karakter. Daarnaast was er een substantiële samenloop met voor beroep vatbare besluiten. De commissie wees de gemeente erop dat het wenselijk was dat de gemeente zou zorgen voor een vertrouwenspersoon ongewenst gedrag.

⁵ Het seniorenconvent is door de gemeenteraad ingesteld om zaken met een vertrouwelijk, politiek gevoelig en urgent karakter te bespreken. Het seniorenconvent bestaat uit de voorzitter van de raad en de fractievoorzitters en wordt bijgestaan door de griffier.

Besloten raadsvergadering in 2012

In een besloten raadsvergadering op 4 september 2012 kwam het arbeidsgeschil tussen verzoeker en de gemeente aan de orde. Het college en de raad spraken over de door verzoeker aan de raad gestuurde brieven. De raad stelde dat het een arbeidsrechtelijke aangelegenheid betrof met een volledige rechtsgang (bezwaar, beroep en hoger beroep) waaraan, door de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, een einde was gekomen. Een door verzoeker ingediend verzoek om een hoorzitting werd om die reden niet ingewilligd. De burgemeester stelde verzoeker hiervan per brief op de hoogte.

Beroepsprocedure tegen ontslag in 2012

Zoals aangegeven vocht verzoeker zijn ontslag aan bij de rechter. Na meerdere (tussen)uitspraken (op hoger beroepen) oordeelde de Centrale Raad van Beroep op 2 augustus 2012 dat het college bevoegd was om verzoeker te ontslaan. De Raad woog daarbij mee dat het college verzoeker in 2008 geen reële kans had gegeven zich te verbeteren, wat onder meer bleek uit het besluit van het college op 7 en 23 oktober 2008 om het dienstverband van verzoeker te gaan beëindigen. Om die reden verwierp de Raad het niet functioneren van verzoeker als ontslaggrond. De Raad vond echter wel voldoende bewijs voor de ernstige en duurzaam verstoorde verhoudingen tussen verzoeker en zijn werkgever. Op grond van deze uitspraak werd verzoeker door de Raad, naast de uitkering op grond van de WW, een aanvullende en een na-wettelijke uitkering toegekend.

1^e herzieningsverzoek

In 2013 diende verzoeker bij de Centrale Raad van Beroep een verzoek tot herziening in van de uitspraak die de Raad op 2 augustus 2012 gedaan heeft. De Raad zou volgens verzoeker in de eerdere uitspraak te weinig rekening hebben gehouden met de tekortschietende verzuimbegeleiding en re-integratie na ziekteverzuim. Ook zou het procesdossier onvolledig zijn geweest en voerde verzoeker omstandigheden aan die hem gebleken zijn na inzage van zijn medisch dossier en personeelsdossier.

De Raad deed hierover een uitspraak op 28 juli 2013. Het oordeel van de Raad was dat dit geen feiten of omstandigheden waren die vóór die uitspraak van 2012 hebben plaatsgevonden en die hem voor die uitspraak niet bekend waren en redelijkerwijs ook niet bekend konden zijn. Verzoeker beoogde in feite een hernieuwde discussie over de zaak te voeren, waarvoor het middel van herziening niet is bedoeld, aldus de Raad.

Constatering psychische klachten en pestgedrag in 2014

Begin 2014 werden bij verzoeker forse psychische klachten gediagnosticeerd, waarbij geconcludeerd werd dat depressieve en posttraumatische stressklachten zijn leven leken te bepalen. Een individueel traject met behandeling van een posttraumatische stressstoornis (PTSS) werd aangeraden. De klinisch psycholoog die deze diagnose heeft gesteld, vermeldt dat de problematiek naar zijn bevinden begon met de beoordeling over 2007 door het interim-afdelingshoofd. Verzoeker had die beoordeling als “*een dolkstoot*” ervaren. De psychische klachten werden niet gerelateerd aan de rapportage over de kwestie met betrekking tot het storten van bermen- en slotengrond of de manier waarop verzoeker in 2006 door zijn toenmalige afdelingshoofd is behandeld.

In 2014 verzocht verzoeker ook een andere psycholoog om een analyse te doen van zijn toenmalige werksituatie in 2006. Deze psycholoog kwam, door informatie die verzoeker hem aanleverde over zijn werksituatie te analyseren, tot de conclusie dat verzoeker was gepest op zijn werk door zijn

afdelingshoofd. Dit gedrag werd volgens de psycholoog door de andere leidinggevenden overgenomen. Deze psycholoog benoemde het stemverheffingsvoorval van 7 april 2006 als het eerste omslagpunt in de relatie tussen verzoeker en zijn werkgever.

Verzoeker kwam naar eigen zeggen pas in 2014 tot het inzicht dat hij een klokkenluider was en dat het pestgedrag dat hij had ervaren, het gevolg was van zijn rapportage over het storten van bermen- en slotengrond in strijd met wettelijke regels.

2^e herzieningsverzoek

In 2013 diende verzoeker bij de Centrale Raad van Beroep een tweede verzoek tot herziening in van de uitspraak die de Raad op 2 augustus 2012 gedaan heeft. Verzoeker voerde onder meer aan dat hij tot inzicht is gekomen dat aan zijn ontslag pestgedrag ten grondslag lag.

De Raad deed hierover een uitspraak op 18 juni 2015 en oordeelde dat verzoeker het door hem ervaren pestgedrag al vanaf 2006 onder de aandacht van zijn werkgever had gebracht. Er waren volgens de Raad door verzoeker geen nieuwe feiten of omstandigheden aangevoerd die voor de uitspraak van 2012 hadden plaatsgevonden en die hem voor die uitspraak niet bekend waren en redelijkerwijs ook niet bekend konden zijn. Verzoeker beoogde, aldus de Raad, in feite een hernieuwde discussie over de zaak te voeren, waarvoor het middel van herziening niet was bedoeld.

Melding over het storten in 2015

Op 16 maart 2015 voerde verzoeker een gesprek met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Landelijk Expertise Centrum Milieu over het storten van bermen- en slotenafval en zijn eerdere rapportages daarover. Het Openbaar Ministerie (OM) beschouwde het gesprek als een melding van een milieuvorval en onderzocht de kwestie. Het onderzoek door de politie en ILT leidde voor het OM tot de constatering dat het milieuhygiënisch belang nihil was. Verwijdering van het gestorte materiaal zou bovendien schadelijker zijn dan het laten liggen ervan. Handhaving was niet aan de orde en de kwestie was daarmee voor het OM afgedaan. In aansluiting daarop meldde de provincie dat vergunnen nog steeds niet mogelijk was en dat het opleggen van een herstelsanctie ook niet wenselijk was vanwege de nieuwe milieuschade die daardoor zou ontstaan. Er zat volgens de provincie niets anders op dan de status quo te accepteren.

Met deze oordelen van het OM en de provincie (bevoegd gezag milieu) was strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving niet meer aan de orde.

Verzoek tot intrekken ontslagbesluit 2015 en rechtsgang

Verzoeker deed in maart 2015 bij de werkgever een verzoek tot het intrekken van het besluit tot zijn ontslag. De werkgever heeft dit besluit niet ingetrokken en verzoeker is daar achtereenvolgens tegen in beroep en in hoger beroep gegaan. In beide instanties heeft verzoeker aangegeven dat er sprake was van nieuwe feiten, onder verwijzing naar het pestgedrag dat hij ervaren heeft, rapporten en adviezen daarover en de manier waarop zijn werkgever daarmee is omgegaan. Zowel de rechtbank als de Centrale Raad van Beroep waren van oordeel dat er geen sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden, die een terugkomen op het ontslagbesluit van 27 oktober 2009 rechtvaardigen.

3. Analyse

Het doel van dit onderzoek is uitspraak te doen over de wijze waarop de gemeente zich tegenover verzoeker heeft gedragen nadat verzoeker zijn rapportage heeft ingediend en om vast te stellen of deze gedragingen het gevolg zijn van de rapportage. Verzoeker is van mening dat hij als gevolg van zijn rapportage over het storten van bermen- en slotengrond benadeeld is door de gemeente. Volgens verzoeker is er een causaal verband tussen zijn rapportage en zijn ontslag. Om vast te stellen of verzoeker al dan niet benadeeld is door de gemeente vanwege zijn rapportage, worden in dit hoofdstuk de geconstateerde feiten en omstandigheden geïllustreerd in het licht van de onderzoeksvraag:

Is verzoeker vanwege de door hem op 29 maart 2006 opgestelde rapportage over het storten van bermen- en slotengrond door zijn ex-werkgever benadeeld?

Toetsingskader

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

1. Is er sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang?
2. Was er sprake van een interne melding?
3. Is er sprake van benadeling van verzoeker?
4. Is de ondervonden benadeling het gevolg van de melding van verzoeker?

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

3.1 Vermoeden van een misstand

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

De Wet Huis voor klokkenluiders beschrijft een vermoeden van een misstand als het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of heeft gewerkt sprake is van een misstand voor zover:

- het vermoeden is gebaseerd op redelijke gronden die voortvloeien uit kennis die werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit kennis die de werknemer heeft verkregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en;

- het maatschappelijk belang in het geding is bij een schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.⁶

Beide elementen zijn relevant voor de afdeling Onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders. Aan beide voorwaarden moet zijn voldaan, voordat de afdeling Onderzoek een onderzoek in zal stellen. De onderstaande analyse gaat in op de vraag of het vermoeden op redelijke gronden was gestoeld. Ook komt in de onderstaande analyse aan bod hoe het maatschappelijk belang in het geding kan zijn. De afdeling Onderzoek beschrijft dit, maar geeft daarover geen oordeel. Dit onderzoek is een bejegeningsonderzoek en in dat kader is er geen inhoudelijk onderzoek gedaan naar de vermoedelijke misstand: de praktijk van het storten van bermen- en slotengrond en de feiten en omstandigheden die daarmee samenhangen.

Vermoeden gebaseerd op redelijke gronden

Voor het beantwoorden van de bovengenoemde deelvraag is het nodig te bepalen welk maatschappelijk belang in het geding was. Het vermoeden van verzoeker hield in dat zijn werkgever handelde in strijd met de geldende wet- en regelgeving. De gemeente stortte in de periode 1994 tot 2006 bermen- en slotengrond, al dan niet met het daarbij horende groenafval, op een voormalige gemeentelijke stortplaats. Deze stortplaats was echter medio jaren '90 al gesloten en de gemeente had de provincie – als bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer – ook geïnformeerd over de gesloten status van deze stortplaats. De gemeente handelde in strijd met het bestemmingsplan, had geen Wet milieubeheervergunning voor het storten op de stortplaats en informeerde de provincie (als bevoegd gezag hiervoor) niet over het storten. Het college van B&W bekrachtigde het continueren van het storten in 2000 en in 2005 met een collegebesluit, waarmee de kwestie bleef voortduren. De provincie oordeelde in 2006 dat het niet mogelijk was de gemeente een vergunning te verlenen voor het storten. Negen jaar later, in 2015, kwam de provincie tot datzelfde oordeel. Het was niet mogelijk een vergunning te verlenen of het storten achteraf te legaliseren. Dit oordeel van het bevoegd gezag is een bevestiging dat het vermoeden van de misstand in 2006 door verzoeker was gebaseerd op redelijke gronden. Verzoeker beschikte als handhavingscoördinator over kennis van het nalevingsgedrag van de gemeente en wist dat de gemeente niet telkens conform de destijds geldende wet- en regelgeving handelde.

Maatschappelijk belang

De milieuschade als gevolg van het storten van bermen- en slotengrond door de gemeente in de periode tot en met 2006 was echter gering, zo stelden het Openbaar Ministerie en de provincie in 2015. Het zou mogelijk zijn om de gemeente een herstelsanctie op te leggen en de verontreinigde grond te laten verwijderen, maar de milieuschade daarvan zou groter zijn dan het laten liggen van de grond. Ook voor het Openbaar Ministerie was handhaving gelet hierop niet aan de orde.

De afdeling Onderzoek stelt vast dat het maatschappelijk belang in het geding was. Het maatschappelijk belang is daarbij niet zozeer geraakt vanwege de milieuschade, die volgens het bevoegd gezag gering is, maar vooral door het jarenlang overtreden van wet- en regelgeving door de gemeente, resulterend in een illegale en ook achteraf niet-vergunbare situatie. Dit terwijl de gemeente zelf in voorkomende gevallen toezichthouder is op de naleving van wet- en regelgeving.

⁶ Art. 1, onderdeel d, Wet Huis voor klokkenluiders

Resumerend: Er was sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang. Het vermoeden was op redelijke gronden gebaseerd omdat het vermoeden van verzoeker voortkwam uit zijn eigen waarnemingen als handhavingscoördinator bij de gemeente. Het algemeen belang was in het geding omdat de gemeente wet- en regelgeving overtrad op een domein waar de gemeente bovendien zelf toezicht houdt en waar van een gemeente een voorbeeldfunctie verwacht mag worden.

3.2 Melding

Deelvraag: *Was er sprake van een interne melding?*

Een melding is het door werknemer melden van het vermoeden van een misstand aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere functionaris binnen een interne procedure die daarvoor bedoeld is. De interne procedure in de gemeente is vastgelegd in de Regeling Klokkenluiders gemeente [...].

In de rapportage van 29 maart 2006 vroeg verzoeker aan het college om het besluit van 20 september 2005 te heroverwegen en het gebruik van de stortplaats zo spoedig mogelijk te beëindigen.⁷ Gelet op het vermoeden van een misstand, stelde verzoeker de kwestie terecht aan de orde. Als handhavingscoördinator was het namelijk de taak van verzoeker om het college te informeren over overtredingen van wet- en regelgeving, ook als het om overtredingen door de gemeente zelf ging. In die zin gaf verzoeker invulling aan zijn functie op de manier die bij zijn taak paste.

De rapportage van verzoeker was een reguliere ambtelijk opgestelde bijlage bij een collegevoorstel. Het was niet aangeduid of kenbaar als een melding van een vermoeden van een misstand en er was geen verwijzing naar de interne gemeentelijke Klokkenluidersregeling. Ook in de periode daarna is noch door verzoeker, noch door de werkgever gerefereerd aan de gemeentelijke klokkenluidersprocedure in relatie tot de stortingen. Klokkenluiders treden vaak pas naar buiten als een door hen waargenomen misstand niet intern wordt opgelost of kan worden opgelost en als er een maatschappelijk belang wordt gediend met het openbaar maken van deze misstand. Dat was in dit geval niet aan de orde omdat het college in mei 2006 besloot om de stortingen te beëindigen. Het college gaf daarmee gehoor aan het ambtelijke advies in de rapportage van verzoeker.

Resumerend: Verzoeker stelde zijn rapportage op in het kader van de normale taakuitvoering. Op dat moment werd de rapportage door hemzelf niet gezien als een interne melding. Ook zijn voormalige werkgever heeft de rapportage niet als zodanig aangeduid en in behandeling genomen. Op basis van dit onderzoek was er naar het oordeel van de afdeling Onderzoek geen sprake van een interne melding in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders.

⁷ Zie daarvoor ook paragraaf 2.2: De jaren 2005 en 2006: (vermoedelijke) misstand

3.3 Benadeling

Deelvraag: *Is er sprake van benadeling van verzoeker?*

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

Om de bovengenoemde deelvraag te beantwoorden, wordt in deze paragraaf ingegaan op de manier waarop de gemeente verzoeker bejegende in de periode nadat hij had geadviseerd om het storten te beëindigen. Het gaat daarbij om de benadeling die hij volgens hem heeft ervaren en die mogelijk een relatie heeft met zijn rapportage. Op een mogelijk causaal verband tussen zijn rapportage en de bejegening wordt in paragraaf 3.4 ingegaan.

Het eerste afdelingshoofd was al circa 15 jaar de direct leidinggevende van verzoeker en in de onderlinge relatie was er al meerdere malen frictie geweest.⁸ In 2004 en 2005 waren er geen conflicten in de werkrelatie tussen de werkgever c.q. het afdelingshoofd en verzoeker. Na de rapportage van verzoeker van maart 2006 over de stortingen verslechterde de relatie weer.

Uit het onderzoek zijn twee voorvallen tussen beiden naar voren gekomen die in de tijd gelegen zijn na de rapportage van verzoeker. Deze voorvallen hebben een belangrijke rol gespeeld in hoe de verhoudingen zich daarna verder hebben ontwikkeld.

1^e voorval: het stemverheffingsvoorval op 7 april 2006.

Het is achteraf niet precies te achterhalen hoe heftig het gesprek tussen het afdelingshoofd en verzoeker op 7 april 2006 verliep. Gelet op de beschikbare informatie in het onderzoeksdossier neemt de afdeling Onderzoek de volgende elementen als vaststaand aan:

- er was sprake van een stemverheffing door het afdelingshoofd richting zijn ondergeschikte, verzoeker;
- de stemverheffing vond plaats in aanwezigheid van collega's (die dat gehoord hebben);
- de directe aanleiding was een e-mail over de kwestie met betrekking tot de stortingen die verzoeker volgens het afdelingshoofd niet had moeten sturen;
- het stemverheffingsvoorval werd door verzoeker als verbaal geweld ervaren en maakte diepe indruk op hem (wat te ontlenen is aan de brieven/e-mails die hij direct daarna stuurt);
- voor het afdelingshoofd was de aanleiding voor het stemverheffingsvoorval 'de druppel die de emmer deed overlopen'. Zijn relatie met verzoeker stond al onder druk, maar vanaf dat moment was er geen sprake meer van een werkbare relatie tussen leidinggevende en ondergeschikte;
- dit stemverheffingsvoorval vormde voor beiden het omslagpunt in hun werkrelatie.

⁸ Zie hiervoor paragraaf 2.1: Voorgeschiedenis arbeidsrelatie

2^e voorval: Het ontzeggen van een functioneringsgesprek in 2006

Het afdelingshoofd had moeite met de e-mail die verzoeker over het stemverheffingsvoorval aan de gemeentesecretaris had gestuurd. Ook de brief die verzoeker daarover aan hem zelf stuurde, viel niet goed bij het afdelingshoofd. Het versterkte zijn ongenoegen over de neiging van verzoeker om bij relationele kwesties vooral schriftelijk en formalistisch te communiceren.

Dit ongenoegen kwam tot uiting in zijn rol als leidinggevende. Hij communiceerde in de tweede helft van 2006 summier met verzoeker. Het afdelingshoofd geeft zelf aan dat de mail en de brief van verzoeker voor hem de aanleiding vormden om in 2006 geen functioneringsgesprek met verzoeker in te plannen. Ook wilde hij geen functioneringsgesprek meer met verzoeker vanwege de houding die verzoeker tegenover hem innam. Het was een bewuste keuze van het afdelingshoofd. Hij vond dat hij als leidinggevende dergelijk gedrag van een werknemer niet hoefde te accepteren. Met andere ondergeschikten hield het afdelingshoofd dat jaar wel functioneringsgesprekken.

Verzoeker hechtte aan functioneringsgesprekken en de feitelijke vastlegging van de positieve elementen rond zijn functioneren. Dit blijkt uit de aandacht die hij besteedde aan het achteraf laten corrigeren van functionerings- en beoordelingsverslagen. Dat het afdelingshoofd aan verzoeker een functioneringsgesprek ontzegde, maakte bij verzoeker de nodige emoties los. Het werd door verzoeker ervaren en omschreven als pesten.

Bij pesten gaat het om herhaaldelijk negatief gedrag van collega's of de leidinggevende waartegen iemand zich niet (meer) verdedigen kan. Dat kan verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag zijn.⁹ Het is de vraag of in beide voorvallen sprake was van pesten. Naar het oordeel van de afdeling Onderzoek is het niet passend dat een leidinggevende met stemverheffing spreekt tegen een ondergeschikte, maar het kan onder bepaalde omstandigheden wel voorkomen. Een dergelijke enkele uitlating is niet te kwalificeren als pestgedrag. Het niet voeren van een functioneringsgesprek is niet professioneel, maar is binnen de context van deze zaak ook geen handeling die als pestgedrag kan worden gezien. De reden waarom het gesprek in dit geval geweigerd werd, lijkt van persoonlijke aard te zijn. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat deze gedragingen een structureel karakter hadden. De gemeentesecretaris intervenieerde door in plaats van het afdelingshoofd alsnog een functioneringsgesprek met verzoeker te hebben.

Wel is duidelijk dat de onderlinge relatie tussen het afdelingshoofd en verzoeker vanaf april 2006 verslechterde. Er was geen sprake meer van een prettige arbeidsrelatie. Dit heeft nog ongeveer acht maanden geduurd, tot begin 2007, toen het afdelingshoofd een andere functie kreeg en niet meer de leidinggevende van verzoeker was.

Vanaf januari 2007: nieuwe leidinggevenden

In januari 2007 kwam er een interim-leidinggevende en vanaf januari 2008 werd deze opgevolgd door een nieuw afdelingshoofd als vaste leidinggevende. Voor beiden gold dat ze van buiten de gemeentelijke organisatie kwamen, nog niet eerder met verzoeker hadden gewerkt en in hun relatie met hem met een schone lei wilden beginnen (zie verder paragraaf 3.4). Verzoeker kreeg met beiden conflicten. Het betrof onder meer conflicten over het eerdere arbeidsgeschil uit 2002-2003, over een

⁹ Bron: Ministerie van SZW (www.inspectieszw.nl/onderwerpen/pesten)

extra taak en over hun beoordeling van zijn functioneren. Er was sprake van een reeks aan conflicten. Deze conflicten hadden echter geen relatie met de rapportage over de storting van bermen- en slotengrond.

In oktober 2008 constateerde het college dat er sprake was van een verstoorde arbeidsverhouding. Op grond daarvan besloot het college voorbereidingen te treffen om “op een zorgvuldige wijze” tot beëindiging van het dienstverband met verzoeker te komen. Op 22 juli 2009 ontving verzoeker het voornemen tot ontslag, waarna hij uiteindelijk op 17 oktober 2009 met ingang van 1 november 2010 is ontslagen.

Resumerend: Het stemverheffingsvoorval en het hem ontzeggen van een functioneringsgesprek zijn door verzoeker ervaren als pesten. Het hoort niet dat een leidinggevende zijn stem verheft tegenover een ondergeschikte en het ontzeggen van een functioneringsgesprek op grond van persoonlijke overwegingen is niet professioneel, maar dat maakt het geen pestgedrag. Er was in beide gevallen geen sprake van een structureel patroon, waardoor het niet te kwalificeren is als pesten. Het ontzeggen van een functioneringsgesprek door de leidinggevende zou gezien kunnen worden als benadeling, maar de gemeentesecretaris heeft dit gecorrigeerd door zelf alsnog een functioneringsgesprek met verzoeker te hebben.

De twee daarop volgende leidinggevendenden gedroegen zich zoals van een leidinggevende verwacht mag worden, maar kregen te maken met een reeks aan conflicten die hun werkrelatie met verzoeker negatief beïnvloedde. De verstoorde werkrelatie, die steeds verder verstoord raakte, mondde uit in het ontslag van verzoeker. Het ontslag is te zien als een vorm van benadeling.

3.4 Causaal verband

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

De afdeling Onderzoek hanteert als criterium dat er een causaal verband dient te zijn tussen de melding en de benadeling. Ofwel, de benadeling van verzoeker moet het gevolg zijn van zijn of haar melding van een vermoeden van een misstand met maatschappelijk belang.

Eerder is vastgesteld dat er geen sprake is van een interne melding. Desondanks kan het zo zijn dat verzoeker achteraf de dupe is geworden van de rapportage die hij in het kader van zijn reguliere werkzaamheden heeft opgesteld. De gemeente was immers (financieel) gebaat bij een ongewijzigde voortzetting van de wijze van storten van bermen- en slotengrond.

De achtergrond is dat het storten van bermen- en slotengrond een historisch gegroeide praktijk was. Deze praktijk paste echter niet meer bij de nieuwe inzichten van wat er van een gemeente verwacht mag worden en het aangescherpte toezicht door de toenmalige VROM-Inspectie rond 2005 op deze gedragingen. Hoewel deze wijze van storten financieel voordeliger was, speelde dit financiële aspect uiteindelijk geen rol meer in de besluitvorming door het college. Naar aanleiding van de rapportage van verzoeker werd het storten gestaakt. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat de gemeente het staken van het storten in 2006 of daarna als een belangrijke kwestie heeft opgevat.

Verzoeker legt zelf een direct causaal verband tussen zijn rapportage in 2006 en het ontslag dat in 2009 is gevolgd. Nadat hij zijn rapportage had opgesteld en intern gedeeld, heeft verzoeker immers naar eigen zeggen pestgedrag ervaren. Verzoeker legde dit verband voor de eerste keer in 2014, naar aanleiding van een analyse van zijn werksituatie die op zijn verzoek door een psycholoog is gedaan. Uit het onderzoek door de afdeling Onderzoek zijn echter geen feiten of omstandigheden naar voren gekomen die aantonen dat verzoeker wegens politieke, financiële of persoonlijke belangen van anderen, onheus is bejegend vanwege de rapportage.

Het pestgedrag dat door verzoeker is ervaren speelde tussen hemzelf en zijn toenmalige leidinggevende in 2006 op persoonlijk (relationeel) vlak. Dit kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen in de jarenlange werkrelatie tussen beide heren daarvoor. Dit wordt ook door verzoeker aangegeven in het functioneringsgesprek van 31 januari 2007.¹⁰

Het arbeidsconflict uit 2002 en 2003 had een zware impact op de werkrelatie tussen beiden. Verzoeker haalde eind 2006 dit eerdere arbeidsconflict weer aan en verzocht het college om een excuus en een schadevergoeding vanwege gezondheidsklachten. Het aanhalen van het – volgens zijn werkgever afgesloten – arbeidsconflict bevestigde voor zijn werkgever dat verzoeker het verleden niet kon laten rusten. Daarna volgde een reeks nieuwe conflicten, niet gerelateerd aan de rapportage over het storten van bermen- en slotenafval. Door het voorval in 2006 is het wantrouwen aan de zijde van verzoeker jegens de organisatie in het algemeen, en zijn leidinggevendenden in het bijzonder, toegenomen.

De uiteindelijke grond voor het ontslag van verzoeker is gelegen in een duurzaam verstoorde arbeidsrelatie. Deze verstoring is ontstaan in de periode dat het eerste afdelingshoofd de leidinggevende was van verzoeker. De arbeidsrelatie is verder verslechterd in de periode dat successievelijk het interim-afdelingshoofd en het nieuwe afdelingshoofd zijn leidinggevende waren.

Deze nieuwe leidinggevendenden volgden elkaar op en kwamen ook beiden nieuw de organisatie binnen. Zij hadden nog geen ervaring met verzoeker als collega of als ondergeschikte. Zij hadden beiden het voornemen om neutraal en onbevooroordeeld te beginnen aan hun arbeidsrelatie met verzoeker. Zij werden echter direct geconfronteerd met gebeurtenissen uit het verleden. Toen het interim-afdelingshoofd aantrad als leidinggevende van verzoeker had deze net een brief met een verzoek om excuses en een schadevergoeding vanwege het arbeidsgeschil uit 2002-2003 neergelegd bij de gemeentesecretaris en het College. Het nieuwe afdelingshoofd kreeg direct na haar aantreden te maken met de door verzoeker betwiste negatieve beoordeling, opgesteld door het interim-afdelingshoofd. Zowel het interim-afdelingshoofd als het nieuwe afdelingshoofd kregen daarmee voorinformatie over de verhouding tussen verzoeker en zijn eerdere leidinggevende(n), terwijl zij zelf geen voorgeschiedenis met hem hadden. Beiden hebben aangegeven dat zij zich niet op enigerlei wijze wilden laten beïnvloeden door de arbeidsgeschiedenis van verzoeker. In dit kader hebben ze toen zij zijn leidinggevende werden bewust geen kennis genomen van zijn personeelsdossier. Uiteindelijk kwamen zij allebei vervolgens op grond van hun eigen waarnemingen tot negatieve personeelsbeoordelingen in 2007 en 2008.

¹⁰ Zie hiervoor paragraaf 2.3: *Functioneringsgesprek met de gemeentesecretaris*

Gedurende deze jaren hadden de leidinggevenden in toenemende mate kritiek op de manier waarop verzoeker zijn taken uitvoerde, maar speelden er daarnaast ook nog andere geschillen, zoals hiervoor omschreven in de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5.

Verzoeker heeft diverse bezwaar- en beroepsprocedures opgestart tegen besluiten die de werkgever over hem heeft genomen. Verzoeker voelde zich benadeeld en stelde veel in het werk om de in zijn ogen onterechte beoordelingen ongedaan te maken. Deze procedures beïnvloedden volgens de werkgever zijn functioneren, omdat hij ook op de werkvloer met de procedures bezig was. Daarnaast moet worden vastgesteld dat deze procedures ook de verhouding tussen verzoeker en zijn werkgever hebben beïnvloed.

De arbeidsconflicten en de negatieve personeelsbeoordeling hadden geen relatie met de rapportage van verzoeker over het storten van berm- en slotengrond. Deze kwestie kwam in het geheel niet aan de orde in de jaren dat het interim-afdelingshoofd en het nieuwe afdelingshoofd leidinggevende waren. Ook verzoeker verwees er niet naar. Omdat de situatie was beëindigd, vormde het ook voor de gemeente geen punt van aandacht meer. De kwestie met betrekking tot het storten van berm- en slotengrond is alleen in april 2006, in de communicatie met zijn eerste afdelingshoofd aan de orde geweest, maar deze was niet als leidinggevende betrokken bij de beoordelingen van verzoeker in 2007 en 2008 en het ontslag van verzoeker in 2009.

De arbeidsconflicten, de negatieve personeelsbeoordelingen en de daaruit volgende verstoorde arbeidsrelatie leidden uiteindelijk tot het ontslag.

Resumerend: De grond voor het ontslag is gelegen in een werkverhouding die onder drie opeenvolgende leidinggevenden telkens weer en steeds verder verstoord is geraakt, als gevolg van negatieve personeelsbeoordelingen en meerdere arbeidsconflicten. Deze hielden geen verband met de rapportage over het storten van berm- en slotengrond. Deze kwestie is niet aan de orde geweest in de drie jaren voor het ontslag. Er is geen causaal verband gebleken tussen de rapportage en het ontslag.

4. Conclusie

De onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

Is verzoeker vanwege de door hem op 29 maart 2006 opgestelde rapportage over het storten van bermen- en slotengrond door zijn ex-werkgever benadeeld?

De afdeling Onderzoek heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop verzoeker is bejegend door zijn werkgever, tijdens en na de behandeling van zijn rapportage over het storten van bermen- en slotengrond. Uit de analyse volgt dat verzoeker terecht bij zijn werkgever aankaatte dat de stortingen van gemeentelijk groenafval niet conform wet- en regelgeving waren en dat de gemeente deze per direct diende te beëindigen. Er was sprake van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand met een maatschappelijk belang. Toen zijn eerste ambtelijke rapportage hierover geen gehoor vond, heeft hij de kwestie in 2006 nogmaals onder de aandacht gebracht. Het college besloot daarop de stortingen te beëindigen.

De rapportage van verzoeker is niet aan te merken als een interne melding in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders. Het opstellen van de rapportage maakte deel uit van de normale werkzaamheden van verzoeker en is door geen van de partijen gezien als een klokkenluidersmelding. Er is door verzoeker geen beroep gedaan op de klokkenluidersregeling van de gemeente.

De manier waarop verzoeker intern communiceerde over zijn rapportage zorgde in 2006, in combinatie met hetgeen zich in de jaren daarvoor tussen beiden heeft voorgedaan, voor een escalatie en een daaruit voortvloeiend conflict met zijn toenmalige afdelingshoofd. Zijn leidinggevende verhief zijn stem tegen verzoeker en weigerde dat jaar een functioneringsgesprek met hem te voeren.

Het conflict tussen dit toenmalige afdelingshoofd en verzoeker is niet los te zien van eerdere conflicten. Tussen 2004 en 2006 had verzoeker een neutrale relatie met zijn leidinggevende. In de jaren daarvoor was de relatie tussen verzoeker en diverse personen binnen de gemeentelijke organisatie, waaronder zijn leidinggevende, echter dermate verstoord dat de gemeente in 2003 had overwogen hem te ontslaan. Dat conflict was gesust, maar laaide in 2006 weer op, mede doordat verzoeker het zelf weer onder de aandacht bracht, met het verzoek om excuses en een schadevergoeding voor het geschil uit 2003.

De twee daarop volgende leidinggevenden gedroegen zich vanaf 2007 jegens verzoeker zoals in een hiërarchische relatie verwacht mag worden, maar er ontstonden al snel conflicten die hun werkrelatie met verzoeker negatief beïnvloedden. Deze conflicten legden beslag op verzoeker en beïnvloedden zijn functioneren. De twee leidinggevenden kwamen in 2007 en 2008 tot negatieve oordelen over het functioneren van verzoeker. De arbeidsrelatie raakte dusdanig verstoord dat het college in 2009 besloot verzoeker te ontslaan. De kwestie van het storten van bermen- en slotengrond kwam in de periode 2007 tot 2014 op geen enkele manier aan de orde in de communicatie met verzoeker en ook verzoeker zelf noemde de kwestie niet.

Eindconclusies:

- De leidinggevende van verzoeker sprak in 2006 met stemverheffing tegen hem, als gevolg van de interne communicatie over de rapportage van verzoeker over het storten van bermen- en slotengrond.
- Het stemverheffingsvoorval in 2006 verslechterde de werkrelatie tussen verzoeker en zijn leidinggevende, die al onder druk stond. Ten gevolge daarvan besloot de leidinggevende in 2006 geen functioneringsgesprek met verzoeker te voeren.
- Verzoeker heeft de gedragingen van zijn leidinggevende (de stemverheffing en het ontzeggen van een functioneringsgesprek) ervaren als pestgedrag, maar daarvan is naar het oordeel van de afdeling Onderzoek geen sprake.
- De rapportage van verzoeker was geen melding van het vermoeden van een misstand via de klokkenluidersregeling van de gemeente.
- Het onderzoek heeft niet aangetoond dat de rapportage de oorzaak was van de verstoorde arbeidsrelatie en het ontslag van verzoeker in 2009.
- De verstoring in de arbeidsrelatie uitmondend in zijn ontslag in 2009 is ook niet op andere wijze te relateren aan zijn rapportage.

Het Huis voor Klokkenluiders heeft niet vastgesteld dat er een causaal verband is tussen de melding en de bejegening van verzoeker door werkgever.

Bijlage A. Selectie relevante procedures, aangespannen door verzoeker

Datum	Instantie	Procedure	Oordeel
11-12-2009	Rb Roermond ¹¹ , sector bestuursrecht	Beroep tegen niet intrekken personeelsbeoordeling 2007	Beroep ongegrond
18-03-2010	LKOG ¹²	Klachten over ongewenst gedrag gemeente	Klacht niet ontvankelijk
01-12-2010	Rb Roermond, sector bestuursrecht	Beroep tegen ontslagbesluit	Beroep ongegrond
	Rb Roermond, sector bestuursrecht	Verzoek om voorlopige voorziening	Verzoek afgewezen
29-03-2011	Rb Roermond, sector bestuursrecht	Beroep tegen afwijzen studiefaciliteiten	Beroep ongegrond
02-08-2012	CRvB ¹³	Hoger beroep tegen afwijzen herroepen beoordeling	Beroep slaagt niet
	CRvB	Hoger beroep tegen ontslag	Beroep deels gegrond, deels ongegrond ¹⁴
	CRvB	Hoger beroep tegen afwijzen studiefaciliteiten	Beroep slaagt niet
07-08-2012	Deken Orde van Advocaten	Klacht over advocaat van de gemeente	Kennelijk ongegrond
07-08-2012	OM ¹⁵	Strafrechtelijke aangiften tegen 5 personen	Niet in behandeling genomen
06-05-2013	Raad van Discipline	Beroep klacht over advocaat van de gemeente	Ongegrond
09-07-2013	Gerechtshof 's-Hertogenbosch	Klacht ex art. 12 Sv ¹⁶ tegen beslissing OM niet vervolgen 5 personen	Klacht afgewezen
18-07-2013	CRvB	1 ^e Verzoek herziening oordeel m.b.t. beoordeling	Verzoek afgewezen: geen nieuwe feiten
		1 ^e Verzoek herziening oordeel m.b.t. ontslag	Verzoek afgewezen: geen nieuwe feiten

¹¹ Rb Roermond: Rechtbank Roermond

¹² LKOG: Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid

¹³ CRvB: Centrale Raad van Beroep

¹⁴ De CRvB heeft het beroep gegrond geacht m.b.t. de primaire ontslaggrond ongeschiktheid. De secundaire ontslaggrond m.b.t. ernstige en duurzame verstooring van de arbeidsrelatie is in stand gelaten. De CRvB heeft voorts het beroep gegrond verklaard m.b.t. de aan het ontslag verbonden uitkering en ambtshalve zelf uitkering toegekend

¹⁵ OM: Openbaar Ministerie

¹⁶ Artikel 12 Wetboek van Strafvordering: klachtprocedure wegens het niet (verder) vervolgen na aangifte

Datum	Instantie	Procedure	Oordeel
07-11-2013	CKGO ¹⁷	Beroep niet behandelen melding misstand bij gemeente	Melding niet-ontvankelijk
12-12-2013	Medisch tuchtcollege	Klacht over behandeling bedrijfsarts	Klacht ongegrond
17-01-2014	Hof van Discipline	Hoger beroep tegen afwijzen klacht over advocaat	Bevestiging oordeel Raad van Discipline
17-07-2014	Rb Limburg ¹⁸ , zittingsplaats Roermond	Beroep tegen afwijzen verzoek intrekken personeelsbeoordeling	Beroep ongegrond
12-08-2014	Centraal tuchtcollege	Hoger beroep tegen afwijzen klacht tegen bedrijfsarts	Beroep verworpen
21-05-2015	Rb Limburg, Roermond, kantonrechter	Vordering immateriële schadevergoeding	Vordering afgewezen
	Rb Limburg, Roermond, kantonrechter	Vordering immateriële schadevergoeding	Vordering afgewezen
20-03-2015	LKOG	Klachten over ongewenst gedrag gemeente, nieuwe feiten	Klacht ongegrond
18-06-2015	CRvB	2 ^e Verzoek: hoger beroep weigering intrekken beoordeling	Verzoek afgewezen: geen nieuwe feiten
		2 ^e Verzoek herziening oordeel m.b.t. ontslag	Verzoek afgewezen: geen nieuwe feiten
10-12-2015	Rb Limburg, Maastricht, bestuursrecht	Hoger beroep tegen weigering intrekken ontslag	Beroep ongegrond: geen nieuwe feiten
10-02-2016	Rb Limburg, Maastricht, sector civiel	Vordering schadevergoeding, civiele aansprakelijkstelling gemeente	Vordering afgewezen
20-10-2016	CRvB	Hoger beroep tegen weigering intrekken ontslag	Beroep afgewezen
11-07-2017	Gerechtshof 's-Hertogenbosch	Klacht ex art. 12 Sv tegen beslissing OM niet vervolgen 3 personen	Behandeling aangehouden tot okt. 2018
	Gerechtshof 's-Hertogenbosch	Klacht ex art. 12 Sv tegen beslissing OM niet vervolgen 3 personen	Behandeling aangehouden tot okt. 2018
25-04-2018	Gerechtshof 's-Hertogenbosch	Hoger beroep tegen afwijzen civiele schadeclaim	Oordeel Hof: Hof onbevoegd van geschil kennis te nemen

¹⁷ CKGO: Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid

¹⁸ RB Limburg: Rechtbank Limburg, zittingsplaats Roermond – voorheen Rb Roermond. Na de herindeling van de rechterlijke kaart zijn een aantal rechtbanken anders genoemd

Bijlage B. Verwerkingstabel opmerkingen verzoeker (separaat)

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

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

Bijlage C. Verwerkingstabel opmerkingen werkgever (separaat)

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

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

Colofon

Dit is een uitgave van het Huis voor Klokkenluiders.

Contactgegevens

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

