

De rakeling als integriteitsverwijt

Arno Korsten en Gerd Leers

23 december 2021



Elk overheidsbestuur moet integer functioneren. Dat geldt ook voor individuele bestuurders en volksvertegenwoordigers. Wat blijkt als je al die lokale schermutselingen over integriteit en onderzoeken van de laatste twintig jaren bekijkt? Dan valt het oog op de ontwikkeling van integriteitscodes, op tal van perspublicaties over schendingen van een wet of code, onderzoeken van Berenschot, BING en al die andere bureaus om de zaak in kaart te brengen, heftige discussies in colleges van b&w en vaker nog in gemeenteraden. En soms ook het gedwongen vertrek van bestuurders of vrijwillig vertrek onder druk van onder andere burgemeesters als Offermanns (Meerssen), Heijmans (Weert), Winants (Venray), De Koning (Gennep), Akkermans (Eijsden-Margraten), en wethouders als Van Rey (Roermond) en Loonen (Venray) en een waterschapsbestuurder als Frenken (WL). En we zien de wederopstanding uit een bijna verslagen positie, zoals in geval van raadslid Palmén (Brunssum). Wilt u meer namen? Kijk dan naar de overzichten van de integriteitsindex in Vrij Nederland, lees alle dag- en weekbladen vanaf 1990 na of raadpleeg de jaarlijkse overzichten in het vakblad Binnenlands Bestuur van opgestapte wethouders. Veel bestuurders blijken bestuurlijk het loodje gelegd te hebben, een aantal vanwege een integriteitsaffaire.

Op zoek naar rakelingen

Er is één specifiek verschijnsel waar we hier de aandacht voor vragen: de rakelingen. Rakelingen zijn **verwijten** en **beschuldigingen** op het vlak van **integriteitsschendingen** die meestal het doel niet goed treffen. Het zijn over het algemeen **probeersele**, zeg **schampschoten**. Blij wordt een getroffen er niet van, maar hij of zij overleeft. Daar is nog weinig op ingegaan in de literatuur over integriteit. Begrijpelijk, zoals zal blijken.

De geschiedenis van de laatste twintig jaar decentraal bestuur kent veel rakelingen. Dagbladen hebben er bijna altijd wel over bericht. Ze treden dus aan de oppervlakte. Het zijn geen geheime operaties.

Waar moeten we aan denken bij een schending van integriteit? Corruptie, fraude, witwassen, diefstal, andere wetsovertredingen, alsmede misstanden en schendingen van de gedragscode voor bestuurders of raadsleden door bij voorbeeld de schijn van belangenverstrengeling te wekken of de indruk van bevoordeling. Ook van belang is dat bestuurders een voorbeeldfunctie hebben. Ze behoren dus fatsoenlijke omgangsvormen in acht te nemen. Voortdurend liegen is dus fout.

We weten nu wat meer over integriteit. Rakelingen betreffen geen evidente integriteitsschendingen. Het verwijt is niet vanzelfsprekend. Het gaat om plagen en jennen, smalende opmerkingen, ruzieachtige verhoudingen, elkaar beledigen, denigrerende opmerkingen maken, iemand voor schut proberen te zetten. Een verzamelwoord kan zijn: verruwing. Politiek verwordt van grote woorden tot klein gedoe.

Rakelingen zijn te omschrijven als pogingen om een bestuurder of volksvertegenwoordiger of meerdere te beschuldigen, zonder dat dit lukt en dus zonder dat een bestuurder sneuvelt of tot de orde geroepen wordt.

Er volgen drie gevallen om dit te verduidelijken: de tennishal (Nuth); de boerderijloods (Gulpen-Wittem); de facebookrel (Roermond). De beschrijvingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op meerdere berichten in DDL online.

De tennishal: eerste casus

Een eerste voorbeeld komt uit de gemeenteraad van de – inmiddels opgeheven - gemeente Nuth. Het voorbeeld speelde zich midden jaren tien af.

Een raadslid L van een lokale partij zegt in de raad dat een ander raadslid M (VVD) ergens niet het woord over mag voeren omdat het gaat om een tenniscomplex dat mogelijk naast haar woning verschijnt, maar misschien op enkele andere plekken. Daarmee zou het raadslid een belang hebben om de waarde van het eigen huis te verhogen of juist niet. Gevolg: schijn van belangenverstrengeling of echte belangenverstrengeling. Tumult in de raad. Fracties gaan elkaar wantrouwen. De zender van het verwijt (van een oppositiefractie) krijgt te horen dat zijn oproep niet getuigt van het gewenste respect. De gemoederen blijven echter nog weken verhit. Een zoekproces van het beschuldigde raadslid start naar hoe ze gedaan kan krijgen dat het raadslid – de zender van het verwijt - smaad aangewreven wordt. Resultaat: het is met een sisser afgelopen. Een raadslid is onschendbaar voor wat hij of zij in de raad zegt. Een proces wegens smaad is kansloos. De poging van de advocaat om het raadslid dat met verwijten kwam nog eens buiten de raad hetzelfde te laten zeggen mislukt. De valkuil wordt tijdig gezien. Een proces is dan ook nooit gevoerd.

Het raadslid dat met verwijten kwam, had beter moeten nadenken. De gemeente bouwt helemaal geen tennishal of iets wat er op lijkt. Het beschuldigde raadslid is uit bitterheid uit de raad gestapt. De confrontatie kwetste haar gevoel van hoe politieke discussie hoort te worden gevoerd. Was dit polarisatie? Dat is volop ontkend.

Dit was een rakeling: een beschuldiging die het doel miste. Maar het raadslid waarop de pijlen gericht waren, stapt na enige tijd toch uit de politiek. Rakelingen zijn blijkbaar niet vrijblijvend. Er waren dus wel gevolgen. Dat verderop ook in de derde casus blijken.

De boerderijloods: tweede casus

Een ander voorbeeld. Er is in 2021 gesuggereerd dat de CDA-raadsfractie in de gemeenteraad van Gulpen-Wittem niet mee mag stemmen over een verzoek van een agrarisch ondernemer uit Eys-Trintelen om toestemming voor het bouwen van de *Boerderij van de Toekomst* omdat de ondernemer burgerraadslid is voor het CDA. Het ging om Willem Voncken, een rijzende ster binnen de wereld van agrarische jongeren. Daarbij wordt dan betrokken dat het provinciebestuur een subsidieregeling in het leven heeft geroepen voor agrarische innovatie, waar vervolgens maar één bedrijf op ingetekend heeft, namelijk het bedrijf uit Eys-Trintelen. De provinciale portefeuillehouder is een CDA-gedeputeerde waarvan bekend is dat die op goede voet staat met de jeugdige agrarisch ondernemer.

Wat is hier de veronderstelling? Dat de CDA'ers (burgerraadslid, fractie, provinciebestuurder) elkaar de bal toe spelen en elkaar helpen. De schijn van belangenverstremgeling ligt op tafel. In en buiten de gemeenteraad komt dit aan de orde.

Wat is de uitkomst geweest? De burgemeester heeft in december 2021 besloten dat de CDA-fractie gewoon in de raad mee mag stemmen. Maar dat heeft niet verhinderd dat het lokale gezag bezoedeld is. Er hangt toch een geur om de kwestie (meer in DDL, 18 dec. 2021).

De conclusie is dat wat hier geprobeerd is, niet lukte. Dat is: de komst van loodsen in het hoogwaardig landschap verhinderen langs de lijn van verdachtmaking van een bepaalde politieke partij. Het is vooralsnog niet meer dan een rakeling geweest. Maar de race is nog niet gelopen. Zal de volgende rakeling toch een voltreffer blijken?

De facebookrel: derde casus

Een Roermonds raadslid van de grote oppositiepartij LVR zet midden april 2020 een filmpje op Facebook. Het is een fragment uit een raadscommissievergadering waarin een raadslid van een andere partij, te weten Ger Julicher (van DS: Democraten Swalmen) aan het woord is. Het DS-raadslid vraagt aandacht voor drugsdealers in de dorpen 'omdat de coffeeshops vanwege corona gesloten zijn' (DDL, 22 dec. 2021). Raadslid Achten geeft het filmpje de titel 'blooper' mee omdat de coffeeshops wel degelijk open zouden zijn en het raadslid de fout ingegaan is. Het raadslid vermeldt dat ook bij het filmpje.

Het filmpje wordt conform de macht der gewoonte gedeeld met en door anderen, waaronder Peters (eveneens raadslid van de LVR). Anderen uit de gemeenteraad van Roermond roeren zich vervolgens, zoals Breugelmans (CDA). Raadslid Achten (LVR) wordt door de fractieleider van het CDA (coalitiepartij) beticht van 'vuilspuiterij'. Daar blijft het niet bij. Ook anderen melden zich en geven het begrip 'toetsenbordhelden' een nieuwe inhoud (aldus de journaliste in DDL, 22 dec. 2021). Julicher krijgt via Facebook van alles over zich heen. Blij wordt hij er niet van en hij stapt daarom naar de burgemeester. Er wordt na overleg tussen de twee besloten een melding te doen bij de commissie integriteit. De burgemeester is van mening dat de klacht tegen raadslid Achten kan worden gezien als een integriteitsmelding. De opstelling van Achten zou een integriteitsschending zijn, conform artikel 5 van de gedragscode voor raadsleden. Dat artikel zegt dat raadsleden en bestuurders altijd respectvol met elkaar moeten omgaan. Waarom? Julicher is van mening dat Achten en

Peters van de LVR een platform hebben geschapen waarin iedereen zijn gal kan spuwen zonder dat hij zich kon verdedigen. Julicher meent dat hij is neergezet als iemand die niet in de raad thuishoort, als een gebrandmerkte. Hij voelt zich niet respectvol bejegend en vooral belachelijk gemaakt. Wat doet de commissie? Die behandelt de kwestie in oktober.

De commissieleden Scheepens en Becker (Radboud Universiteit) zijn van mening dat de politiek door *social media* een nieuwe dynamiek heeft gekregen, waardoor nieuwe ethische kwesties naar voren komen. Zij stellen dat Ger Julicher inderdaad niet respectvol is benaderd. Hij is denigrerend benaderd door Bert Achten en tal van anderen. Was het wel een blooper? Eigenlijk wel en niet. De coffeeshops waren inderdaad twee dagen dicht en maar daarna open. In feite hadden beide raadsleden dus ongelijk. Achten had geen gelijk met zijn stelling dat de coffeshop open waren (ze waren immers twee dagen niet open). En Julicher kon niet volhouden dat de shops gesloten waren want dat was maar twee dagen het geval. De commissieleden zijn van mening dat de actie van het VLR-raadslid Achten te betreuren was. Bovendien deed Achten niks toen de reacties op zijn bericht explodeerden. Hij had kunnen relativiseren.

Wat laat de casus nog meer zien? Dat de beide kemphanen het rapport van de commissie in november 2020 ontvingen. Waren ze er tevreden mee? Volstrekt niet (aldus het bericht in DDL). Beiden waren laaiend omdat ze niet van het rapport van Scheepens c.s. wisten. Betrokkenen waren nooit door de commissie gehoord en ze waren niet in kennis gesteld van het concept, waarna wederhoor had kunnen plaatsvinden (DDL, 22 dec. 2021).

Achten stelt vervolgens een hele reeks vragen aan de burgemeester. De burgemeester weigert die te beantwoorden. Zij verwijst naar een 'tuinzaalsessie' waar het rapport met de gehele raad besproken kan worden. Maar die sessie had een jaar later nog steeds niet plaatsgevonden vanwege het rondwaren van het coronavirus. De raad komt sinds het uitbreken van het virus nauwelijks aan fysieke sessies toe.

Te concluderen valt dat raadsleden elkaar in de haren zijn gevlogen doordat een raadslid (Achten) een veragderstukje van een raadscommissie op een van de nieuwe *social media* plaatst. Zoals een steen in een vijver een kring aan rimpelingen of golfjes kan veroorzaken, heeft de plaatsing van het genoemde filmpje ook gevolgen gehad. Er is een kring van verwijten gegenereerd waarbij andere raadsleden zich niet onbetuigd lieten. De omgangsvormen zijn de dupe geworden. Gaat het hier om integriteit, dat wil zeggen is de (on)kreukbaarheid van raadsleden in het geding? Of is sprake van een valse integriteitsdiscussie met een opgerekt begrip van integriteit en daarmee van *integritisme*? De burgemeester wordt in het proces gezogen.

De integriteitscommissie erkent haar rol en ziet de kwestie toch als een integriteitskwestie. De integriteitscode is overtreden. Veel kan de commissie niet uitrichten want wat respectvolle omgang is, is een open norm.

De gang van zaken had voor Julicher nog een staartje. Hij heeft op enig moment kenbaar gemaakt dat hij niet met de LVR (van Achten c.s.) in een volgende coalitie wil samenwerken. Daar dacht het bestuur van zijn partij anders over. En ze vonden dit een belangrijk punt. Ze gaven eind 2021 hem geen verkiesbare plaats op de kandidatenlijst die geldt voor de

komende raadsverkiezingen. Daarop stapte Julicher uit de raadsfractie om als eenmansfractie verder te gaan.

Kenmerken van rakelingen

Wie op zoek gaat naar kenmerken van de rakeling komt uit bij de zender, het effect, de aard van de beschuldiging, en wat het traject doet met het slachtoffer.

De zender. Meestal is het een solist uit de gemeenteraad of slechts één fractie die een bericht met lawaai en poeha de wereld in slingert. Het meest beroemde voorbeeld uit de Limburgse geschiedenis op dit vlak was het raadslid uit Echt Lei van Thoor. Die schreef brieven aan de Koningin over bepaalde zaken. In de drie beschreven gevallen zijn ook raadsleden met elkaar in discussie.

Het effect: rakelings. Het verschijnsel ‘rakeling’ heeft in de gemeenteraden ten aanzien van vermeende kreukbaarheid en machtsbederf stevig wortel geschoten. Oppositionele krachten, maar ook anderen bedienen zich nogal eens van de rakeling en die haalt dan doorgaans ook wel de krant. Een element van ‘aanval’ was in elk van de drie gevallen wel aanwezig. Wie de drie kleine gevalstudies verloop bekijkt, ziet dat het verloop steeds anders was dan je helemaal aan het begin kon vermoeden. De tennishalaffaire leidde tot onderzoekje naar de mogelijkheid om iemand aan te klagen wegens smaad. De facebookrel begon met een op het eerste gezicht niet gewichtig filmpje van een scene uit een commissievergadering. Wat de zin van plaatsing op Facebook was, blijft een geheim. Je kunt er een poging tot politisering in zien of een aanpak uit een permanente verkiezingscampagne of gewoon ‘een medium op zoek naar content’. De boodschap kreeg een dynamiek toen allerlei andere raadsleden zich er meer of minder verrijnd mee gingen bemoeien. Het slachtoffer ging zich ongemakkelijk voelen. Het werd hem uiteindelijk te gortig.

De aard van de beschuldiging. Elk van de drie gevallen waren de startberichten randgevallen op het vlak van integriteit. Een integriteitsrakeling is een handeling of samenstel van handelingen van een of meer betrokkenen in de vorm van een aantijging, beschuldiging of verwijt van een of meer anderen of de verhindering van een besluit, product of proces. Het eerste genoemde geval (Nuth) wees op een raadslid dat namens een fractie een woordvoerder van een andere fractie binnen de gemeenteraad ‘aanviel’ op diens integriteit. In het tweede voorbeeld (Gulpen-Wittem) betrof het actoren die een netwerk aan de kaak stelden (‘vriendjespolitiek’) met als doel ontregeling (fractie mag niet meestemmen) om zo de komst van een boerderijloods in een waardevol landschap te verhinderen. In het derde geval was sprake van een Facebookrel waarbij raadsleden zich denigrerend over een ander raadslid (zowel de zender als het slachtoffer) uitlieten.

Rakelingen hebben doorgaans geen betrekking op zware wetsovertredingen, maar eerder op open normen die in integriteitscodes staan, zoals de omgangsvormen, de noodzaak tot het vermijden van bevoordeling of de schijn van belangenverstregeling. Het zijn gladde aaltjes die ontglimpen en waarvan je je na afloop afvraagt: ‘wat had ik eigenlijk in handen’.

Poging tussen succes en falen. Een rakeling is een probeersel, een bestuurlijke poging tussen falen en succes. Rakelingen zijn niet goed genoeg doordachte probeersels. Rakelingen

verwijzen naar 'rakelings'. In relatie tot integriteitsschendingen komt dat doorgaans neer op beschuldigingen die 'langs de rand gaan' of 'net niet doel treffen'.

Rakelingen zijn het best te omschrijven als een *schampschot*, als iets dat de betrokkene die 'men op de korrel heeft' maar eventjes raakt, nooit vol. Rakelingen missen de precisie van een voltreffer. Dat heeft niet verhinderd dat een raadslid uit de eerste casus vrijwillig uit de raad stapte en in het derde geval stapte het raadslid uit zijn partij. Zoveel schotkracht was er dus wel. Dat betekent niet dat alle rakelingen daarmee geheel waardeloos of verderfelijk zijn. Oog voor nuance blijft gewenst.

Rakelingen kunnen overigens een keten van handelingen omvatten van tal van betrokkenen. Het kan om een proces gaan van een half jaar of een jaar. Een rakeling is doorgaans niet een eenmalige handeling. Dat illustreert de tweede en derde casus.



Aanjagende factoren

Wat zorgt er nu voor dat het aantal rakelingen toeneemt? De oorzaak ligt bij een verschuivende opvatting van wat politiek hoort te zijn en hoe politiek bedreven hoort te worden. Hier worden enkele aanvullende veronderstellingen geformuleerd.

Minder remming op onbehoorlijk handelen. Er kan gewezen worden op verschuivende waarden en normen in de samenleving, en in de politiek en het bestuur als afspiegeling daarvan. De omgangsvormen tonen links en rechts een verzwakking terwijl corrigerende (f)actoren ontbreken of te zwak werken. De gerichtheid op het volgen van gemeenschappelijke omgangsvormen, op betamelijkheid, ethisch besef is ondanks het bestaan van integriteitscodes in tal van raden afgenomen. Verruwing maakt de drempel voor het uiten van beschuldigingen lager.

Social media. Moderne *social media*, zoals Facebook, doen er ook geen goed aan. Door Facebook neemt het aantal berichten van gemeenteraadsleden en soms ook het uiten van reacties op 'de ander' toe. Dat gaat niet altijd goed. Slachtoffers raken 'aangebrand'.

Op de man spelen en versnippering in gemeenteraden. Er is hier en daar onvermogen om in een gemeenteraad een goed inhoudelijk verhaal te brengen over beleidsvraagstukken. Wie het met de inhoud niet kan winnen, gaat op de man spelen. Er wordt in en om raden dan ook meer op de man gespeeld. Wat draagt daaraan bij?

Verkiezingen voor gemeenteraden leiden in tal van gemeenten tot een versnippering: meer fracties; gemiddeld kleinere fracties. Het gevolg is dat een *apenrotssyndroom* op de loer ligt: apen op een klein oppervlak gaan meer naar elkaar bijten dan in geval van een groot oppervlak. Dat kan ook tussen raadsleden gebeuren. Lokaal treden dan ook meer gevechten op over de vorm en procedures. Ze gaan minder over de inhoud. Klassiek op dit vlak was de gang van zaken in de voormalige gemeente Echt, waar raadsleden elkaar regelmatig 'verbaal' naar het leven stonden.

Te breed oprekken van integriteit. Een andere factor is integritisme. VU-professor Leo Huberts omschreef het begrip 'integritisme' in 2005 in zijn oratie als integriteit *te breed oprekken*. Zaken die ongewenst zijn, maar niet met onkreukbaarheid te maken hebben worden ten onrechte tot integriteitskwesies gerekend. Het is een van de pijnpunten waar de integriteitspraktijk volgens hem mee te maken heeft. Dit verschijnsel neemt eerder toe dan af. *Integritisme* is – anders gesteld - het verschijnsel om van alles en nog wat aan te zien voor 'goed of fout' en vooral voor fout. Is een imam die geen hand wil geven niet integer? Een hand geven behoort wel tot de in Nederland in gemeenteraden gewenste omgangsvormen, maar in strikte zin gaat het niet om een integriteitsschending.

Het verzwakte besef van het vervullen van de voorbeeldfunctie. Het erkennen van de voorbeeldfunctie van raadsleden en anderen heeft aan kracht ingeboet.

Wie precies gaat kijken naar alle gemeenten zal ongetwijfeld combinaties van voorgaande factoren aantreffen en ook nog andere factoren dan hier vermeld zijn.

Voor- en nadelen van rakelingen

Rakelingen hebben voor- en nadelen, maar de nadelen zijn wel opvallend. Eerst de positieve punten.

Rakelingen kunnen positief zijn voor wie reuring wil. Immers, er is initiatief genomen, er is iets in beweging gezet, er is ergens de aandacht op gevestigd. Misschien zit er wel iets in het verwijt. Rakelingen zijn evenwel geen *game changers*. Dat blijkt uit de twee genoemde gevallen maar ook uit de vele andere gevallen die de laatste twintig jaar in Limburg en daarbuiten langs kwamen.

Fig. 1: Voor- en nadelen van rakelingen en tumult over integriteit

Perspectieven	Voordelen van rakelingen en tumult over integriteit	Nadelen van rakelingen en tumult over integriteit	Kanttekening
Micro: de persoon	Zender: Zelfmanifestatie. Kijk mij eens de zuiverheid benadrukken. Ontvanger: Bevestiging van bestaan als raadslid. Overig:	Zender: Stoerdoenerij. Doel niet getroffen. Ontvanger: Pijn bij slachtoffer over aantijging. Getroffen door valse verdachtmaking. Overig: burgemeester moet vrede stichten, lijmen	Er wordt op de man gespeeld.
Meso: de gemeente	Neveneffect dat de aandacht voor integriteitscodes toeneemt	Opmars incidentenpolitiek in raad. Verzwakking van gezag gemeentebestuur en politiek. Schade aan goede verhoudingen.	
Macro: de samenleving	Agendering van een thema	Opmars van politiek als incidentenpolitiek.	Geen positieve invloed op opkomst bij raadsverkiezingen.

In beide kwesties speelde het verwijt van belangenverstrengeling. In beide gevallen is er werk aan de winkel voor de hoeder van de bestuurlijke integriteit, de burgemeester. Zo gaat het veel vaker. De burgemeester moet een casus tegen het licht houden en misschien verhinderen dat dit type rakeling nog een keer voorkomt.

Negatief is dat dat rakelingen zelden veel zoden aan de dijk zetten. De initiatiefnemer boekt er doorgaans geen echt succes mee. Het is beter eerst goed na te denken alvorens te handelen. Want er wordt niet zelden leed veroorzaakt.

Rakelingen bezoedelen het openbaar bestuur. Het gezag verwerft er geen goede naam mee.

Rakelingen zetten het bestuur weliswaar niet op de kop, maar ze kunnen nare gevolgen hebben voor de getroffenene. Een actor kan met een rakeling de mist in gaan. Dat geldt in het algemeen voor rakelingen. In relatie tot integriteit kan een rakeling beschadigend werken. Het raadslid dat beschuldigd werd van belangenverstrengeling verdween teleurgesteld uit de politiek. Zij vond dat het andere raadslid met modder gooide. En de boer was ook niet gediend van het gedoe in de raad. Hij streeft gewoon naar een vitale agrarisch onderneming met akkerbouw.

De fans van het slachtoffer van een rakeling

Rakelingen worden meestal ingebracht bij schermutselingen met schimpscheuten op het vlak van vermeende integriteitsschending die *niet* tot een onderzoek leiden. Of soms nog wel tot een onderzoek maar *niet* tot een veroordeling vanwege een integriteitsschending door een betrokkene. De betrokkene wordt geen slachtoffer, maar komt er met wat schrammen of zelfs zonder deze gevolgen vanaf. Tot een strafrechtelijk traject komt het al helemaal niet.

Rakelingen kunnen nog net acceptabel zijn voor wie onder vuur ligt, want het kan veel erger. Met een rakeling kom je er nog goed vanaf. Dan zeggen fans van degene die onder vuur lag al gauw: *'er was eigenlijk niks aan de hand'*. Fans bagatelliseren de rakeling. Ze menen dat rakelingen ronduit valse beschuldigingen zijn!

In werkelijkheid zijn veel bestuurders die geraakt zijn door een rakeling van mening dat hen niet echt wat substantieels te verwijten was. Veel interviews met hen getuigen daarvan. We memoreren interviews met de oud-gedeputeerden Vreken, Mackus en Koopmans en oud-CdK Bovens.

Besmeurd door een rakeling

Een getroffenene voelt zich al gauw besmeurd door een rakeling. Soms kun je echter toch hopen op een rakeling. Dat zit zo.

Wethouder Jan Loonen (Venray) was het slachtoffer van verwijten waarvan hij hoopte dat het slechts rakelingen zouden zijn. Maar na wat oprispingen van Venray Transparant, kabaal bij het algemeen bestuur van het Waterschap Limburg en berichten in de pers volgde een onderzoeksopdracht van de gemeente Venray aan bureau Berenschot. Het rapport verscheen en toen? De wethouder hoorde de Berenschot-onderzoeker in de gemeenteraadsvergadering zeggen dat het onderzoek naar de grondtransacties waarbij hij betrokken was hem grotendeels vrijpleitte, maar dat er drie *'schurende punten'* waren die in

de toekomst aandacht verdienen. Hij dacht: *'ja, schurend; gelukkig niet meer'*. Hij gaf daar ook uiting aan. Hij was opgelucht.

Voor de raadsmeerderheid waren de drie punten echter geen rakelingen, maar wezenlijke kritiekpunten. Loonen had zich verkeken. Ze waren, samen met kritiek op zijn optreden in andere dossiers (niet onderzocht maar bij de raad bekend) voldoende om het vertrouwen in hem als wethouder op te zeggen. Dat bleek midden 2021 in de raadsvergadering. Het waren geen rakelingen maar rake schoten. De CDA-fractiewoordvoerder (uit Venray) zei er niets van te begrijpen. Hij was 'stomverbaasd', zei hij. De wethouder komt vrijwel 'schoon' uit het onderzoek en dan gaan raadsleden er ineens andere dingen bijhalen.

Conclusie van ons: wat voor de ene fractie een rakeling is, is het voor de ander nog niet. Rakelingen zijn politieke strijdmiddelen. Ze behoren inmiddels tot de gereedschapskist. Maar zorglijk is dat het er niet minder worden door de sociale media, waarvan raadsleden zich ook bedienen. Een recente kwestie betrof de Facebook-discussie tussen het raadslid Achten en Julicher uit de gemeenteraad van Roermond. Hier bemoeiden zich ook andere raadsleden mee. De burgemeester legde de kwestie voor aan een integriteitscommissie, waartoe ook een ethicus behoort. Die deed uitspraak. De gang van zaken werd veroordeeld (De Limburger, 22 dec. 2021).



Geen voltreffers

Teveel rakelingen, dan integriteitstraining

Rakelingen gaan nogal eens gepaard met oproepen van de bewaker van de integriteit, de burgemeester, in de geest van *'U moet geen ongefundeerde verwijten de wereld in slingeren. Wilt u zich vooral op de feiten baseren'*. Zo geschiedde het een dezer dagen onder de sterren in Gulpen-Wittem (kwestie: Boerderij van de Toekomst). Maar daarmee duwt deze de rakelingen niet definitief weg.

Zijn rakelingen serieus te nemen? Uiteraard. Woorden doen ertoe in de politiek. Politiek is talig.

Hebben rakelingen gevolgen? Als zich meerdere rakelingen hebben voorgedaan, dan is het moment nabij dat iemand het verzoek of de oproep doet tot het volgen van een **integriteitstraining**. Want het uiten van valse beschuldigingen is ongewenst omdat dit het gezag van een betrokkenen of het college of de gemeenteraad ondermijnt. Het doel is dat

het verschijnsel rakeling niet verder wortel schiet. Raadsleden moeten bij zinnen komen. Burgemeesters met hun in de Gemeentewet omschreven taak om de integriteit te bewaken wijzen daar op. Ze vinden (verdachtmakende) rakelingen doorgaans **sfeerbedervend**.

Waar ze er wat van kunnen

In de periode 2010-2021 hebben veel leden van gemeenteraden een training gehad. In dat kader zijn integriteitscodes en integriteitsdilemma's besproken.

Meerdere gemeenten kunnen als voorbeeld dienen: Echt, Nuth, Leudal, Roermond, Brunssum en Gulpen-Wittem. In Roermond deden zich na het terugtreden van Jos van Rey als wethouder veel rakelingen voor. Rakelingen kunnen wraakacties zijn als een partij buiten de coalitie is gehouden of neutraler 'pogingen tot oppositie voeren'. In jarenlang politiek onrustige Brunssum heeft de raad een training gehad en in Gulpen-Wittem werd de wenselijkheid in 2021 besproken naar aanleiding van de kwestie-Voncken.

Toch hopen op een schampshot

Opvallend is dat wie gemeenteraadsvergaderingen volgt waarin *wel* een onderzoeksrapport van een vermeende integriteitsschending wordt besproken, een slachtoffer soms hoopt op een rakeling.

Hij of zij hoopt erop dat gezegd wordt 'randgevalletje': het had misschien anders gemoeten, maar 'zand erover'; de zaak is niet gewichtig genoeg en de betrokken functionaris is overigens een prima man of vrouw. Zo kom je met een rakeling weg.

Wethouder Jan Loonen heeft zich in de gemeenteraad van Venray beroepen op een rakeling. Maar het was niet genoeg om te overleven. Als een rapport voorligt, is een schurende kwestie toch al gauw een belangrijke kwestie, tenminste als de gunfactor er niet meer is. De andere wethouders gingen ook niet stevig om Loonen heen staan.

Enkele conclusies

Vermeende gemeentelijke integriteitsaffaires zijn meestal in situationeel opzicht (tijd, plaats, kwestie, betrokkenen, afloop) uniek, maar toch ook te vergelijken. Naast de evidente struikelpartijen van bestuurders en volksvertegenwoordigers komen er verwijten, beschuldigingen en schimpscheuten (beledigingen, spot, verachting) op het vlak van integriteit voor. Die zijn doorgaans andere affaires dan de affaires die na onderzoek tot het aftreden van een bestuurder leiden. Deze 'keetschopperij' kan vanuit een nobel streven voortkomen en is doorgaans afkomstig van burgers en/of van gemeenteraadsleden. De uitingen hebben betrekking op een integriteitsaspect, zoals dat normerend aan de orde komt in wetgeving en integriteitscodes. Denk bij voorbeeld aan het vermijden van de schijn van belangenverstremgeling, vooringenomenheid, bevoordeling van bekenden. Een voorbeeld: kritiek in de raad of daarbuiten op een raadslid dat een belang zou hebben en daarom over een bepaald voorstel niet zou mogen meestemmen in de gemeenteraad.

Gemeenschappelijk aan al die schermutselingen en incidenten, dus deze pogingen tot beschuldiging, is dat het rakelingen zijn. De meeste integriteitsverwijten die hier bedoeld zijn, treffen geen doel. De schutter heeft niet goed gericht of de 'schoten' missen voldoende precisie of er ligt niet genoeg bewijs aan ten grondslag. De verwijten en beschuldigingen zijn

hoogstens schampschoten. De slachtoffers krijgen geen voltrefter te verduren, maar blijven wel 'geraakt' achter. De bezwaren worden niet (voldoende) hard gemaakt. Het zijn probeersels.

In deze beschouwing is daarmee de vinger gelegd op het geheel van 'keetschopperij' tussen raadsleden onderling of burgers en raadsleden en eventueel wethouders in gemeenten. De initiatieven tot het produceren van een rakeling leiden tot niet veel meer dan tot beschadiging van het slachtoffer en een verzwakt aanzien van de plaatselijke politiek in de ogen van geïnformeerde burgers.

Horen integriteitsrakingen gewoon bij het politiek bedrijf? Nee, het is niet gewenst dat er valse beschuldigingen en verwijten de wereld in geslingerd worden.

Op het vlak van integriteit komen de laatste decennia in gemeenten tal van rakingen voor: beschuldigingen die een bestuurder weliswaar raken, maar niet de kop kosten omdat het bewijs ontbreekt of niet stevig genoeg is.

We denken dat de rakeling op het oog en in terugblik onschuldig lijkt, maar toch uitgebannen moet worden. Waarom? Wie getroffen wordt door een rakeling kan wel in functie blijven, maar heeft er doorgaans een ongemakkelijk gevoel bij of de gevolgen zijn veel ernstiger. Menigeen die door een rakeling geraakt is, trekt zich vrij snel daarna teleurgesteld uit de politiek terug. Of een rakeling van iemand aangeschoten wild maakt (een lamme eend), is niet zeker. Dat is ook een vervelende kant van een rakeling.

Bestuurders en volksvertegenwoordigers zouden veel terughoudender moeten zijn met *fact-free politics* door middel van 'probeersels' in de vorm van een rakeling die slechts landen tussen succes en falen. Bezint eer ge begint!

Samenvatting

Integriteit slaat bij de overheid op de onkreukbaarheid van bestuurders, volksvertegenwoordigers en het bestuur. Actoren vermijden het overtreden van de wet, houden zich aan functie gebonden eisen en integriteitscodes en zijn zich bewust van de voorbeeldfunctie die ze hebben. Ze hebben in het algemeen oog voor bestuursethiek en beschikken over een moreel kompas, hebben oog voor vereiste omgangsvormen, voor gewenste deugden, voor rechten en plichten, en voor de gevolgen van besluiten over 'goed en kwaad'. De schijn van belangenverstrengeling moet voorkomen worden en dat geldt ook voor het bevoordelen van collega's, vrienden of kennissen.

Bij decentrale overheden komen rakingen op het gebied van integriteit voor. Dan gaat het niet om evidente integriteitsschendingen. Rakingen zijn te definiëren als het geheel van handelingen van betrokkenen in het overheidsbestuur in de vorm van een of meer beschuldigingen, verwijten, schimpscheuten of andere *vermeende* schendingen van de onkreukbaarheid die *geen doel treffen*, niet (voldoende) hard gemaakt worden, maar wel veel tumult veroorzaken. Het initiatief kan gericht zijn op een persoon of een bestuurlijke kwestie. We noemen het korthedshalve: rakingen als integriteitsverwijten. Er is dus sprake van een zender, een slachtoffer, een beschuldiging of verwijt, een bepaald gevolg.

Integriteitsgerichte rakelingen worden in verschillende arena's geuit: in de raad doordat de ene spreker zich bruusk tegen de andere keert ('je was vaker een leugenaar'; 'jouw partij is corrupt'), door een uiting van het ene raadslid tegen het andere in een nieuw sociaal medium ('dat is een blooper van jou'), door een ingezonden brief of opiniebijdrage van een raadslid, of door een hele operatie van betrokkenen uit de samenleving in de vorm van beïnvloeding van de besluitvorming van de raad. Het tumult heeft nooit betrekking op het de hemel in prijzen van een bestuurder. Er is een slachtoffer. Denk aan de toevoeging 'jij bent altijd al een leugenaar geweest'. Het komt ook voor dat een raadslid zich keert tegen een fractie, een wethouder of de voorzitter.

Kenmerkend voor rakelingen is dat het *probeersels* zijn. Ze missen grondige doordinking, precisie en treffen over het algemeen geen doel, maar raken het slachtoffer zijdelings. Het blijken schampschoten. Rakelingen zijn verbonden met '*rakelings*'; het zijn geen voltreffers maar een slachtoffer is er desondanks zelden blij mee. Ook een schampschot kan pijn doen. Meestal hoeft een bestuurder niet af te treden, maar de verwijten kunnen wel grievend zijn en het slachtoffer kan er een vlekje aan over houden. Daarmee zijn al kenmerken genoemd.

Nadere inspectie van de praktijk van rakelingen leert dat de zaak hoog opgespeeld wordt en meestal een ritueel of een andere handeling nodig is om de gemoederen af te zwakken of zelfs tot bedaren te brengen. Meestal is de burgemeester als hoeder van de bestuurlijke integriteit daarbij betrokken. De burgemeester stelt een onderzoek in naar de feiten en/of doet een melding van de kwestie bij een speciaal ingestelde commissie voor onderzoek van integriteitsissues. De gemeente Roermond heeft een commissie waarin externe deskundigen zitting hebben, zoals een ethicus. Daar kan een melding terecht komen.

Rakelingen leveren werk op aan journalisten en burgemeesters. Burgers zitten er niet op te wachten.

De laatste decennia is het aantal rakelingen, waarbij raadsleden betrokken zijn, sterk toegenomen. Waarom? Meerdere factoren zijn genoemd. Hier noemen we er slechts enkele.

1. De drempel om over te gaan op het uiten van verwijten is lager geworden. De waarden en normen zijn verschoven naar 'meer verruwing'. Dat is in en om gemeenteraden te merken. Het volgen van gemeenschappelijke omgangsvormen, betamelijkheid en ethisch besef is teruggelopen.
2. Er wordt in en om raden meer op de man gespeeld. De versnippering in raden leidt tot meer kleine fracties. Het gevolg is dat een apenrotssyndroom op de loer ligt: apen op een kleine oppervlak gaan meer naar elkaar bijten dan in geval van een groot oppervlak. Lokaal treden dan ook meer gevechten op over de vorm en minder op inhoud. Klassiek op dit vlak was de gang van zaken in de voormalige gemeente Echt, waar raadsleden elkaar regelmatig 'verbaal' naar het leven stonden.
3. Het erkennen van de voorbeeldfunctie van raadsleden en anderen heeft aan kracht ingeboet.

Rakelingen hebben voor- en nadelen. Daarbij is een onderscheid in micro-, meso- en macroperspectief nuttig. In microperspectief gezien valt op dat slachtoffers nooit blij zijn met een rakeling, maar soms nog goed weggkomen. Ze behoeven niet hun positie op te

geven, hoewel in een van de genoemde gevalstudies een raadslid vrijwillig opstapt en in een ander geval uit de fractie stapt.

En de zenders van de verwijten dan? Ze zijn er willens en wetens aan begonnen, hebben wellicht plezier in reuring, maar hebben uiteindelijk geen of weinig succes.

Rakelingen bevinden zich tussen falen en succes. De zenders moeten het hoofdzakelijk met het aangerichte lawaai doen. Dat kan hun naamsbekendheid bevorderen.

Waar veel rakelingen geuit worden, wordt het aanzien van het gemeentebestuur echter eerder geschaad dan dat het stijgt. Immers, het is 'veel geschreeuw en weinig wol', al zien de zenders van de aantijgingen dat graag anders.

Literatuur

We laten na hier een lijst van geraadpleegde literatuur op te nemen. Deze zou veel te lang worden. Voor beschouwingen over hier genoemde personen of gemeenten kan men terecht bij dagbladen als De Volkskrant, NRC Handelsblad en De Limburger, vanaf 1990.

De auteurs

Prof.dr.em. Arno F.A. Korsten is socioloog en bestuurskundige. Was hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan een universiteit en hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, i.h.b. Bestuurskunde aan een andere. Laatste functie: Honorair hoogleraar Grondslagen en Methoden van het Recht. Eerder ook toezichthouder, lid of voorzitter van visitatiecommissies, informateur, adviseur op het vlak van integriteit en verrichtte een drietal second opinions op het vlak van integriteitsonderzoek.

Drs. Gerd Leers studeerde planologie/ruimtelijke economie (KUN). Was onder meer raadslid, lid van de Tweede Kamer, burgemeester, minister in het kabinet-Rutte I, weer burgemeester en toezichthouder.