

## Vaststellen van een integriteitsrisico

Reactie op kanttekeningen bij het rapport 'Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit?'

prof.mr. D.J. Elzinga (RUG) en prof.dr. A.F.A. Korsten (UM)  
18 maart 2018

*De Gouverneur stelt in De Limburger vast dat de heren Elzinga en Korsten in hun second opinion een andere onderzoeksmethodiek hanteren dan in de first opinion (schriftelijk advies) van een extern bureau. In de methodiek van de beide onderzoekers is ook de historische context van de kwestie rondom wethouder Palmen meegenomen. Daarbij hebben zij het begrip 'integriteit' zuiver juridisch benaderd en hebben zij de bestuurlijke en morele component van het integriteitsbeleid bewust buiten beschouwing gelaten. Zij scharen dit deels onder begrippen als bestuurlijke professionaliteit en omgangsvormen.*

*Dit alles leidt volgens beiden tot een relativering van de eerder in het schriftelijk advies uit de first opinion getrokken conclusies met betrekking tot integriteitsrisico's rondom wethouder Palmen. Volgens gouverneur is een dergelijke relativering bij de door de onderzoekers beschreven risico's rond integriteit echter niet wenselijk, niet opportuun en niet verstandig. De gouverneur acht deze visie te beperkt.*

**Op de onderstrepingen wordt in onze reactie ingegaan. Vier onderwerpen komen dus langs.**

Daaruit blijkt dat wij niet beperkt opereerden, maar met een veel diepgaandere en rijkere analyse kwamen dan oorspronkelijk aanleiding was voor de conclusie die aan het advies (de laatste stap in de *first opinion*) werd verbonden, namelijk 'Palmen moet opstappen'. We keken in wat genoemd werd de **second opinion** en **verdiepingsanalyse** inderdaad naar enkele historische aspecten van bestuurlijk handelen sinds 1976 en we keken naar de context van functioneren van opeenvolgende gemeentebesturen. Wat deden die colleges van b&w en wat deden ze niet? Dat we monodisciplinair slechts of vooral (eenzijdig) juridisch keken, is geen juist verwijt. Een van ons is van origine ook socioloog en bestuurskundige. We keken zowel juridisch als sociologisch en bestuurskundig. Maar het is wel zo dat we zoveel mogelijk onafhankelijk zochten naar hard bewijs om de aantijgingen tegen Palmen te kunnen bevestigen dan wel weerleggen en een juist integriteitsprofiel te verkrijgen. We leren van rechters dat voldoende bewijs nodig is om iemand te kunnen weerhouden van een baan na een ex ante risico-analyse in de vorm van een integriteitsprofiel van een kandidaat-wethouder.

Onze secundaire analyse is overigens niet hanteerbaar als een primaire basistoets. Daarvoor zijn we veel te uitgebreid bezig geweest met literatuurstudie, opsporen en analyseren van documenten, het voeren van gesprekken en intercollegiale toetsing.

### Commentaar:

- 1) Wij (Elzinga en Korsten) hanteren blijkens het openbaar rapport inderdaad **een andere methodiek dan in de first opinion**. Het bureau beoordeelde in een *persoonlijk advies* (nog steeds geheim overigens) de integriteitsrisico's op basis van **door de burgemeester aangereikte documenten**. Wij hadden hetzelfde moeten doen als we binnen vijf dagen na het besluit tot het houden van een second opinion dezelfde informatie kregen. Zo niet, dan konden we een eigen invulling geven aan de analyse volgens de uitspraak van de gemeenteraad van medio december 2018. Aangezien we de informatie **niet** tijdig kregen en de burgemeester ons onderzoek **niet** wilde, konden we afwijken. We wilden ook afwijken omdat een advies zonder de te beoordelen persoon te horen – zoals het geval was geweest - ongewenst is want o.i. niet behoorlijk. Bovendien is noodzakelijke – voor Palmen ontlastende- informatie bij de opstelling van het persoonlijk advies en bij ons aanvankelijk weggehouden (door de burgemeester). We hebben die zelf moeten opsporen en besproken.

We staan achter onze aanpak. We spraken **wel** met Palmen, de burgemeester, de andere beoordeelde wethouder, de gemeentesecretaris etc. En we hebben een vracht aan documenten ingezien, onder andere over het functioneren van opeenvolgende gemeentebesturen, waarbij we zeker aanvankelijk steeds te horen kregen dat het allemaal 'geheim' was verklaard. Ons onderzoek is een ware strijd om **waarheidsvinding** geweest waarbij we overigens de steun van waarnemend burgemeester G. Leers van Brunssum nodig hadden en ook kregen om documenten te krijgen. Hij steunde als opdrachtgever, namens de gemeenteraad, onze onderzoeks aanpak. Daarom hebben we ja gezegd tegen het uitvoeren van een second opinion en verdiepingsanalyse. Dat wij ontlastende informatie voor Palmen vonden, daarover horen we de CdK niet. Op dit vlak had hij en anderen ons behoren te prijzen.

- 2) Dat we, anders dan in het persoonlijk advies gebeurde, in onze second opinion een **historische analyse** hebben verricht naar wat het grond dossier-Palmen is gaan heten, was onvermijdelijk. De betekenis daarvan bleek ons ook uit gesprekken met tal van betrokkenen, de juridische strijd van Palmen (vanaf 1976) en mediation -pogingen. Het dossier is meer dan 40 jaar oud en wil je begrijpen wat relevant is voor het integriteitsprofiel van Palmen en wie gelijk gekregen heeft in de loop der jaren, simpel gezegd 'de gemeente' of raadslid Palmen, ontkomt niet aan een analyse van de **opeenvolgende juridische procedures voor de beoordeling van wie nu integer is of in de komende jaren risico's loopt**.

Uit die analyse bleek onder meer dat een rechtbank Palmen al in 2008 in het gelijk heeft gesteld. Die informatie is aanvankelijk voor ons weggehouden. Men kan ons niet verwijten dat wij daar **wel** aandacht voor hebben. Een analyse van de rekenkamercommissie, die gelijktijdig met ons rapport in febr. 2018 verscheen, brengt het juridisch steekspel in meer dan 100 bladzijden gedetailleerd in kaart, erkent de relevantie van de rechtbankuitspraak en bevestigt dat Palmen niet steeds zorgvuldig en zuiver door latere gemeentebesturen, dan wel actoren uit dat bestuur, tegemoet getreden is.

**Les:** Een analyse van de integriteitsrisico's van een kandidaat-wethouder moet **volgens ons** dan ook steeds **in de (interactieve) context** plaatsvinden. Een risico van integriteitsanalyses gericht op een individu is dat die context ten onrechte buiten beschouwing blijft. Wij claimen dus we niet volstonden met **een** eng juridische analyse, waar op zich niks mis mee is, maar juist **ook** een historisch en bestuurskundig gezien relevante analyse hebben verricht van de speler (Palmen) in de context van het gemeentebestuur. Onze uitgebreide aanpak was **niet mono-disciplinair** maar had juist oog voor de volheid van het bredere **multidisciplinair** perspectief. Uiteraard kenden we de totale literatuur over integriteit en integriteitsschendingen. Bovendien was het niet onze eerste second opinion.

- 3) **Relativeren** we de integriteitsrisico's van Palmen, zoals de CdK zegt? We hebben willen voorkomen dat integriteit een vuilnisvat wordt waarin van alles gegooid wordt. Zie het rapport. Welke omgangsvormen iemand er op nahoudt en hoe iemand optreedt als schrijver van columns (zoals Van 't Hek doet) rekenen we tot **communicatieve competentie** en niet tot de harde kern van integriteit. Of iemand goed optreedt in debatten en dossiers op een capabele wijze verdedigt, is relevant en te rekenen tot de **bestuurlijke competentie** en niet tot integriteitsrisico's. Of iemand kan samenwerken in een college is iets van **coöperatieve competentie**.

Rond Jo Palmen is desalniettemin volgens ons sprake van integriteitsrisico's. We halen die risico's wat weg bij de kwalificatie 'rode kaart', maar zeggen dat er wel degelijk risico's zijn gebleken. Palmen heeft ook **integriteitsmist** laten ontstaan en niet laten optrekken, waar hij dat soms wel kon (zeggen we in het rapport). Ook al zijn de risico's niet extreem hoog en relateert de historische analyse (nieuw opgedoken ontlastende documenten) en interactieve context (de gemeente liet steken vallen) die risico's, er zijn wel risico's door ons gemeld.

Daar komt bij dat Palmen **ook** risico's vertoont op het vlak van communicatief vermogen en bestuurlijke competentie **naast** de integriteitsrisico's. Wij spreken echter **niet** van drie rode of drie gele kaarten. Het was en is en blijft aan de gemeenteraad om al die risico's van in dit geval Palmen te wegen. Immers, of een kandidaat-wethouder door de beoordeling van de raad komt, is een zaak van beoordeling **op tal** van competentievelden, zoals ook het aannemen van ambtenaren een zaak is die breder is dan of iemand integer is of niet.

Wat er na de raadsverkiezingen van 21 maart aan wethouders kan of moet komen, daarover zeggen wij in het rapport (naar wij menen met oog voor psychologie) ook wel iets.

Volgens ons relativeren we - bij elkaar opgeteld en verdisconterend tot welke geheime documenten we toegang kregen - niks. We troffen wel degelijk, maar nu op **drie** vlakken **harde risicokernen** aan, geen softes.

- 4) **Is er dan toch nog een relevant gebied dat wij niet meetellen bij een profiel van integriteitsrisico's?** Zoals de CdK lijkt te suggereren. Wij hebben van de analyses van tal van bureaus die zich richten op integriteitsanalyse of risico-analyse, zoals o.a. in de zaak-Leers (vertrek onder druk als burgemeester van Maastricht) en de zaak-Verver (vertrek van burgemeester van Schiedam), geleerd dat integriteitsrisico's niet primair in verband gebracht moeten worden met over elkaar gelegde 'beelden van mensen', dus van opvattingen en percepties. Wij hebben in de casus-Brunssum **weg willen blijven bij percepties van raadsleden, speculatie, rancune en insinuatie.**

Dat was moeilijk omdat de verhoudingen in de raad 'moeilijk lagen' en tussen Palmen en de (vorige) burgemeester verstoord waren. Dat tal van personen Jo Palmen wensten 'te laten hangen' heeft ons extra gericht gemaakt op **het zoeken naar feiten**, naar **bewijs**.

Met

- 'tien geboden' uit het christendom,
- een deontologische deugdenleer ('gij zult niet liegen') of
- kantiaanse plichtenleer (richt je in je doen en laten uitsluitend naar gedragsregels waarvan je zou kunnen willen dat iedereen zich ernaar richt)

kom je dan niet ver.

Maar zeker is dat we oog hebben voor waarden als bij voorbeeld onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, openheid, zorgvuldigheid, zoeken naar verbinding en verzoening. Die rekenen we tot **bestuurlijke professionaliteit**.

Wij menen dat tot **de harde kern** van 'onkreukbaarheid' inderdaad behoort het voldoen aan de regels van de rechtsstaat en het toetsen daarop. Daarbij is **het morele** uiteraard volop aan de orde maar dan gevat in wettelijke bepalingen. Dus onder meer:

- als collegelid geen informatie achterhouden bij integriteitsonderzoek,
- geen ongewenste nevenfuncties vervullen,
- geen corruptie plegen en dus geen acceptatie van steekpenningen of andere voordelen,
- geen fraude,
- geen (ongewenste) belangenverstrengeling en als die wel aan de orde is die niet verwijgen,
- geen deelname aan raads- of collegevergaderingen waarin je eigen belang aan de orde is,
- geen bevoordelend cliëntelisme,
- geen intimidatie,
- geen misbruik van mensen,
- geen andere relevante misdrijven plegen, zoals witwassen of wegstijven bij handhaving,
- geen schending van de code voor ambtsdragers.

Gedragscodes zijn voor ons ook relevante referentiepunten voor analyse geweest. Uit onderzoek van integriteit in de sector van de politie weten we dat in de praktijk schendingen naar voren kunnen

komen die aan een **taak, opdracht, beroep of functie** gerelateerd zijn en dat zich al werkende weg en doende nieuwe dilemma's, behoorlijkheidseisen, regels of imperatieven aandienen.

Dat voor bestuurders in de publieke sector de imperatief geldt van **voorbeeldgedrag** kan na de bonnetjesaffaires en andere kwesties niet als overbodigheid gezien worden. Maar pas op: mag een wethouder nooit eens een keer op een buurtfeestje een uurtje voor deejee spelen?; mag een wethouder geen eendagsbaartje hebben?

### Conclusie

Het is in het algemeen nuttig als raadsleden, wethouders, ambtenaren en burgemeesters aan zelfreflectie doen die betrekking heeft op gedrag dat beroeps- en functiegerelateerd is. Men moet zich bezinnen op vele aspecten van integriteit (onkreukbaarheid en betamelijkheid) in woord, houding en gedrag, ook in de vrije tijd; alleen en samen met anderen. We hebben dit eerder al benadrukt in onderzoeken naar de val van burgemeesters en van wethouders dat een van ons in opdracht van het ministerie van BZK in 2006 en later met anderen verrichtte (zie literatuurlijst).

Het kan niet genoeg benadrukt worden dat integriteit van groot belang is. Echter, het oprekken van integriteit tot 'van alles en nog wat' (zoals college Stavros Zouridis ooit constateerde) tot het bereik van de inhoud van columns of de aard van de omgangsvormen is volgens ons niet verstandig. Immers, dan zet je de sluizen open voor 'afrekenen met integriteitsanalyses', voor willekeur en dan hou je in Nederland bijna geen wethouderskandidaat meer over. 'Willekeur', 'gevoel' en 'het niet-aantoonbare' moeten buiten de deur gehouden worden.

**Stevige diagnostiek** graag, zeker bij risico-analyses die betrekking hebben op een functie. Het streven naar integriteit moet zelf geen object van twijfel worden. Integriteit moet (zoveel mogelijk) scherp **omlijnd** worden en je moet zoveel mogelijk **naar feiten en bewijs zoeken** als je iemand een wethouderspost wilt **onthouden**. En ..... er is te midden van kansberekening (risicoprofiel) ook nog zoiets als **de gunfactor**.

Een profiel van integriteitsrisico's moet voor de raad bij voorkeur **aangevuld worden** met een profiel van de communicatieve, bestuurlijke en coöperatieve competenties van een kandidaat-wethouder (als een raad dat wil). Wie heel integer is, maar **niet** over voldoende bestuurlijke professionaliteit beschikt of een solist is die niet goed in een team kan functioneren, moet vooral geen wethouder worden. Denken wij. Gemeentebestuur is immers collegiaal bestuur.

We moeten toch niet meemaken dat straks iedereen blij is met integere bestuurders (lees: zij die een bureautoets doorstonden) en naar de overige kwaliteiten niet gekeken is.....

Een burgemeester zei ons ooit: *'het is steeds weer een verrassing om na raadsverkiezingen te zien wat er aan wrakhout op de kust aanspoelt en zich aandient als kandidaat-wethouder'*. Dat is te cynisch. We wensen de raden veel wijsheid na de raadsverkiezingen 21 maart 2018 met een brede beoordeling op integriteit, op bestuurlijke professionaliteit en communicatieve kwaliteit en al het andere.

Tenslotte het volgende. We stelden ten aanzien van de beoordeelde wethouder vast dat sprake is van de aanwezigheid van drie risicotypen: qua integriteitsprofiel en qua bestuurlijk en communicatief competentieprofiel.

### Literatuur

Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, Min. van BZK, Den Haag, 2008.  
Aardema, H., M. Boogers en A. Korsten, Vallende wethouders, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 2, pp. 13-34.  
Bovens, Th. en R. Duiveman, Waken voor machtsbederf, integriteit anno 2018, in: *Binnenlands Bestuur*, 2 mrt 2018.

Elzinga, D.J. en A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit?*, Brunssum, 18 febr. 2018.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.

Zouridis, S. en B. van der Vorm, *Omwille van geloofwaardigheid - Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg, 2013.