

INTEGRITEITSONDERZOEK: VALKUILEN EN PRAKTIJKERVARINGEN

INLEIDING

Iedere onderzoeker kan vertellen over een betrokkene die de methodiek of de attitude van de onderzoeker ter discussie stelt. Na een bekentenis komen de gevolgen in beeld: soms zelfs strafontslag en daardoor een terugval naar de bijstand. Dan kan het lonen om de zorgvuldigheid van het onderzoek te betwijfelen. Maar niet alle kritiek op een integriteitsonderzoek is onterecht. Soms worden er echte fouten gemaakt, in andere gevallen getuigt een onderzoek van onvoldoende expertise of professionaliteit. Dan kan het onnodig duur zijn, ondeskundig, getuigen van willekeur, gedreven zijn door tunnelvisie of resultaat schrijven en onnodig diffamerend: reputaties gaan dan voor bijna niks teloor en zijn niet meer te repareren. Flinkke valkuilen, waar onderzoekers onder de vaak hoge externe druk (media-aandacht, 'de onderste steen moet boven!') gemakkelijk in tuimelen. We hebben het over de valkuilen van integriteitsonderzoek in brede zin: naar ambtenaren en politieke ambtsdragers.

Van melding tot nazorg

Dit hoofdstuk behandelt de verschillende aspecten van integriteitsonderzoek. Wie

meer wil weten over de opzet en uitwerking van goed onderzoek, verwijs ik naar de BIOS-handreikingen *Zorgvuldige handhaving en Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers*. Ik besteed in deze bijdrage met name aandacht aan de veelvoorkomende valkuilen en het op een praktische manier vermijden daarvan, vanuit de ervaring in de praktijk. De nadruk ligt op het handelingsperspectief van de beslissers over integriteitsonderzoek: burgemeesters, voorzitters van waterschappen en commissarissen van de Koning als het gaat om politieke ambtsdragers; de SG, provinciesecretaris, secretaris-directeur van een waterschap en gemeentesecretaris als het gaat om ambtenaren.^[1] Ik benader de facetten van onderzoek in de chronologie zoals deze zich vaak ook aandienen: van melding tot nazorg. Het belang van goed onderzoek laat zich gemakkelijk raden: goed onderzoek doet recht aan alle betrokkenen en doorstaat elke kritische toets. Van een rechter, die overtuigd moet raken van de juistheid van

[1] In deze bijdrage duid ik zowel het ambtelijk bevoegd gezag als de bestuurlijke voorzitters (als hoeders van integriteit) aan met 'beslissers', tenzij dat vanwege specifieke verschillen niet mogelijk is.

de gepresenteerde feiten, maar ook van het publiek. Dat heeft recht op goed integriteitsonderzoek in het openbaar bestuur. Bovenal geldt dit natuurlijk voor de direct betrokkenen: de melders, getuigen, mogelijke daders en de verantwoordelijken voor integriteitsonderzoek.

DE MELDING

Elk onderzoek begint met een melding of signaal. In beginsel kent zo'n melding geen vormvereiste. Alles kan. In de praktijk komen meldingen overal binnen: bij de superieur, de eindverantwoordelijk manager, HRM, maatschappelijk werk of een vertrouwenspersoon. Als het over politieke ambtsdragers gaat, zijn het vaak de griffier, burgemeester en kabinetschefs die, al dan niet via de media, een signaal krijgen. Idealiter zijn al die *intakers* goed toe gerust voor deze taak en kennen zij ook de rest van de integriteitsinfrastructuur in hun organisatie.

Ten eerste vanwege het belang van de melder. Die is dat vaak voor de eerste keer. Hij weet meestal niet precies waar hij met zijn verhaal naartoe moet en wat er met zijn melding wordt gedaan. Een melder kan de gevolgen van zijn melding evenmin overzien, laat staan beheersen. Hij kan maar beter direct weten dat zijn interventie verstrekkende gevolgen kan hebben voor alle betrokkenen, ook voor hemzelf, en kan uitgroeien tot een jarenlang slepende integriteitstekst, met volop interne of zelfs publicitaire aandacht. Daar moet een *intaker* in een eerste gesprek dus al bij stilstaan.

Naar het juiste loket

Ten tweede moeten *intakers* goed toegerust zijn en de integriteitsinfrastructuur kennen vanwege het organisatiebelang. Een *intaker* moet meldingen proportioneel verder dragen naar het juiste loket. De beslisser krijgt dan de beste kans om zorgvuldig om te gaan met het gegeven signaal, publicitaire schade te

beheersen en eventuele misdragingen te bestraffen. Wat er met een melding gebeurt, hangt in de praktijk zeer sterk af van de tegenwoordigheid van geest van dat eerste luisterende oor. Vervolgens speelt ook de verantwoordelijke beslisser een sleutelrol. Die moet zijn verantwoordelijkheid pakken, zonder weg te duiken of de ernst van de melding te bagatelliseren. Wordt een melding opgepakt, dan loont het om snel de benodigde deskundigheid in te schakelen. Meestal gebeurt dit ook. HRM is vaak in beeld, arbeidsjuristen kunnen een rol spelen, met name als er behoefte bestaat aan specifieke expertise, bijvoorbeeld over de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Soms gaat het om een strafbaar feit. De grens tussen strafrecht en bestuursrecht komt dan in beeld, samen met de vraag of aangifte moet worden gedaan. Verder schakelt men graag iemand in die het betreffende productieproces kent waarin de schending zou hebben plaatsgevonden. Ten slotte helpt het als er een onderzoeker aan tafel zit bij de beoordeling of een onderzoek noodzakelijk is. Dit gebeurt echter maar zelden. Het aantal overheidsorganisaties met eigen onderzoekscapaciteit is nog altijd dun gezaaid.

Politieke ambtsdragers

Als het om politieke ambtsdragers gaat, ligt het aanschuiven van dit soort gespecialiseerde ambtenaren minder voor de hand. Dan is de voorzitter, als hoeder van de bestuurlijke integriteit, eindverantwoordelijk. Die zal ook vaak de regie pakken, al was het maar omdat mogelijk publicitaire aandacht volgt. De gemeentesecretaris zit soms aan, omdat die de casuïstiek kent uit de ambtelijke praktijk. De griffier, spil tussen ambtelijk apparaat en 'de politiek', is uiteraard ook in beeld. Verder wordt in de praktijk al snel geschakeld met de kabinetschef van de commissaris van de Koning. Die verzorgt de informatiestroom richting de commissaris, maar kent in de regel ook meer de casuïstiek van politieke ambtsdragers.

VOORONDERZOEK

De beslisser wil allereerst vaststellen of het mogelijk en nodig is om de melding te onderzoeken. Vaak redeneert deze vanuit een soort onontkoombaarheid van onderzoek. Maar dat is niet altijd nodig of wenselijk. Elke organisatie mag hierin een eigenstandige afweging maken, waarbij niet alleen de kosten en baten een rol spelen.

Integriteit is iets anders dan functioneren. Niets is zo schadelijk als onterecht de integriteitskaart trekken. Juist vanwege de publicitaire aandacht en het voortdurende debat over de integriteit van het publieke bestuur, kan hiernaar niet kritisch genoeg worden gekeken. Zoals de Centrale Raad van Beroep altijd beslist als het gaat over de beoordeling van iemands ongeschiktheid om een functie uit te oefenen: een ongeschiktheidsontslag moet zijn gebaseerd op feiten en niet op meningen. Een dergelijk onderscheid moet ook worden gemaakt bij de beoordeling van het functioneren van publieke ambtsdragers. Die beoordeling moet heel zorgvuldig zijn. Dan is het dus niet de bedoeling om even kort door de bocht te suggereren dat het met de integriteit van een ambtenaar of politiek ambtsdrager niet goed zit, zonder eerst na te gaan of het niet eigenlijk gaat over onvrede over diens disfunctioneren of nog erger: diens politieke koers. Vooral daarom moet uitgebreid stilgestaan worden bij de vraag of er wel sprake is van een vermoeden van een concrete en te verifiëren integriteitschending. Is dat niet het geval en gaat de kwestie over breder disfunctioneren, dan mag de ambtenaar of ambtsdrager niet het zwaard van de integriteitskaart boven het hoofd worden gehangen.

Imagoschade

Een beslisser moet ook rekening houden met de te verwachten publicitaire gevolgen en eventuele imagoschade. Bovendien kunnen er soms beperkte mogelijkheden zijn om een effectieve follow-up aan

een onderzoek te geven, zoals bij kansloos onderzoek naar het lekken van vertrouwelijke informatie. Als dat geen generaal preventief doel dient en alleen wordt ingegeven door de wens van het bevoegd gezag, kan het maar beter achterwege blijven. Wat mij betreft geldt: als je er niks mee kunt, moet je er ook niet aan beginnen. De wens om de onderste steen boven te krijgen hoeft niet per se de doorslag te geven, al moet een beslisser die afweging wel goed kunnen uitleggen.

Zelfs als een onderzoek wenselijk is, moet het ook mogelijk zijn. Een vermoeden van een integriteitschending moet concreet en verifieerbaar zijn. Is dit niet het geval, dan heeft onderzoek geen zin. Een voorbeeld hiervan is de 'Wassenaarse seksrel' (de nazit van een nachtelijke raad met geborrel en vermeende onheuse uitlatingen). Hierbij was op voorhand al bekend dat vier van de negen betrokkenen, onder wie de vermeende slachtoffers, niet zouden meewerken aan een integriteitsonderzoek. Dan is het vrijwel onmogelijk om nog spijkerharde uitspraken te kunnen doen over iets dat is voorgevallen tijdens een besloten bijeenkomst. Een ander aspect dat de haalbaarheid van een onderzoek bepaalt, is de bruikbaarheid van bewijsmiddelen. Bijvoorbeeld: papier toont vingerafdrukken, kunnen die worden veiliggesteld? Is het nog mogelijk om de 'plaats delict' te bevriezen? Zijn er camerabeelden of e-mails te achterhalen? Het aanwijzen en duiden van zulke bewijsmiddelen, geeft al inzicht in de onderzoeksmogelijkheden.

Kansloos onderzoek

Kansloos onderzoek moet worden vermeden. De schade is vrijwel altijd groter dan de opbrengst, publicitair, maar ook richting mogelijke toekomstige daders. 'Je komt ermee weg', zal de volgende pleger denken. In de praktijk zie ik echter nog te vaak dat beslissers toch opdracht geven tot een onderzoek, onder druk van de media, burgers en belanghebbenden. Het vergt stevige schouders om hier niet in mee te gaan.

Wanneer de integriteitskaart wordt getrokken, is er soms meer aan de hand: ik tipte eerder al aan politieke dynamiek, animositeit of disfunctioneren. Het is belangrijk om in de voorfase te bedenken of er niet ook nog iets anders aan de hand is. Hangt het gedrag of handelen misschien samen met iets wat meer op een cultuurprobleem lijkt? Dan zijn andere of aanvullende middelen meer geschikt, zoals een risicoanalyse of een cultuurscan. Het lijkt erop dat ook culturele aspecten binnen organisaties medebepalend kunnen zijn voor normoverschrijdend gedrag. Als het gaat om een cultuurprobleem, is uitgebreid onderzoek naar een toevallig voorliggende casus niet de enige noch een duurzame oplossing. Dan wordt enkel de pechvogel gestraft die tegen de lamp liep. De organisatie moet in zulke gevallen ook aandacht besteden aan het formuleren, uitleggen en vervolgens handhaven van heldere normen.

DE ONDERZOEKSVRAAG

Besluit men tot een onderzoek, dan is de volgende stap het formuleren van een onderzoeksvraag. Het lijkt een open deur, maar daar gaat het vaak mis. Wat is precies de integriteitskwestie die moet worden onderzocht? Vaak formuleert men de onderzoeksvraag te breed. Dat leidt tot onderzoek naar vaag omschreven gedrag, in plaats van naar duidelijk benoemde mogelijke feiten. Of, zoals in de bekende zaak van Bram Peper, naar twaalf jaar aan bonnetjes en declaraties doorspitten, tegen hoge onderzoekskosten. Het lijkt logisch om alle beschikbare bronnen te onderzoeken, maar dat is lang niet altijd nodig. Bij een vermoeden van frauduleus declareren, is het niet nodig om alle declaraties te bekijken. Het volstaat om te focussen op de betwiste declaratie en die bevindingen te valideren met een representatieve steekproef. Dan staat vrijwel altijd in voldoende mate vast of een frauduleus patroon is aan te wijzen. Dat is voldoende voor de conclusie dat een functionaris de regels overtreedt en hiervoor ter verantwoording moet worden geroepen. Bij het formuleren van de onderzoeksvraag is het

ook goed om te bedenken dat zulk onderzoek onrust brengt in een organisatie of bestuursorgaan. Met ongewenste gevolgen, zoals kampvorming of het idee dat het vertrouwen in elkaar ontbreekt. Ook daarom moeten scope en diepgang van het onderzoek niet onnodig worden opgerekt. Het is dus zaak de onderzoeksvraag zodanig te formuleren dat het integriteitsonderzoek zo min mogelijk invasief is.

ONDERZOEKERS INSCHAKELEN

Het is verstandig om een onderzoeker in te schakelen die het domein kent. Wie de context niet kent, geen oog heeft voor de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen die een grote rol spelen bij een onderzoek van politiek ambtsdragers, of geen affiniteit heeft met het ambtelijke productieproces waarover het gaat, is te veel tijd kwijt om zich dat voldoende eigen te maken. In mijn ervaring betreden goede onderzoekers ook niet lichtvaardig een arena die ze niet kennen: hun eigen reputatie is het koesteren waard.

Onderzoek laat zich leiden door de principes van proportionaliteit en subsidiariteit: Het moet passend zijn en met de lichtst mogelijke middelen worden uitgevoerd. Goede onderzoekers hanteren een onderzoeksprotocol. Het is raadzaam om daar als opdrachtgever kennis van te nemen. Ook is het goed als onderzoeker en opdrachtgever afspraken maken over tussentijds rapporteren. Hiermee waarborgt de opdrachtgever dat hij wordt geïnformeerd over het verloop van het onderzoek, inclusief een eventuele uitbreiding of de inzet van nog niet besproken onderzoeksmiddelen.

Langer dan verwacht

Hoe doelgericht een onderzoeksvraag ook wordt gesteld, onderzoek duurt altijd langer dan verwacht of gehoopt. Het wordt weleens onderschat. Hoer en wederhoor is tijdrovend, net als het controleren van de aangedragen feiten. Waarheidsvinding kent een vrij

dwingende volgorde. Daarvan afwijken vanwege een agenda of om kosten te besparen, is niet verstandig. Het liefst werken onderzoekers minstens in koppels. De scherpste blijft dan behouden, tegenspraak is gezond en een claim over wangedrag of ongewenste druk door de onderzoeker kan dan tenminste gefundeerd worden weersproken. Als het onderzoek over ongewenst gedrag gaat, worden van de onderzoekers speciale vaardigheden gevraagd. Vanwege de extra gevoeligheden die als vanzelf bij zo'n zaak meespelen, is het ook hierbij beter om twee onderzoekers aan tafel te hebben.

Gelukkig zijn integriteitsonderzoeken in de meeste organisaties incidenten. Dit beperkt echter de beschikbare onderzoekscapaciteit. Een bureau vol duimendraaiende onderzoekers is immers een dure aangelegenheid. Soms loont het om eigen onderzoekers in dienst te hebben, vanwege de schaalgrootte of de benodigde kennis van de specifieke organisatie. Zo heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken enkele eigen onderzoekers, die snel op locatie kunnen onderzoeken. Dat is de investering waard, want zij nemen hun ervaring met de mores en processen op ambassades mee.

Onderzoekkrachten bundelen en versterken

Veel ministeries – ook die met veel meer ambtenaren en op het oog meer fraudegevoelige processen – hebben echter geen eigen onderzoekers. Het lijkt een kwestie van tijd voordat in ieder geval de rijksdienst de onderzoekkrachten bundelt. Maar het zou ook lonen om capaciteit te beleggen bij de provincie. Nu al weten vooral de kabinetshoofden daar van wanten als het gaat om integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers. In de meeste gevallen worden zij namelijk ook geïnformeerd of om raad gevraagd door burgemeesters die met een mogelijke integriteitschending in hun gemeentebestuur te kampen hebben. De kabinetshoofd kent de problematiek dus op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ambtelijke schendingen pas-

seren bovendien altijd het bureau van de provinciesecretaris. Die heeft op dat terrein een zekere ervaring opgebouwd. Zou men deze functionarissen versterken met enkele deskundige onderzoekers, dan vergroot dat de onderzoekscapaciteit en slagkracht van zowel de provincies als de gemeenten.

Op dit moment worden er meestal commerciële aanbieders van onderzoek ingeschakeld. Die dienen de aanvrager te informeren over vergunningen, lidmaatschap van een branchevereniging en dat soort zaken. Er is volop discussie gaande over de benodigde certificaten voor screeningsonderzoek van kandidaat-wethouders of gedeputeerden.^[2] Dit preventieve onderzoek verschilt weliswaar van het repressieve onderzoek waar het in dit hoofdstuk over gaat, maar de aanbieders van beide soorten onderzoek zijn vaak hetzelfde.

AANGIFTE

Het wordt nog weleens vergeten, maar artikel 162 Wetboek van Strafvordering laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen. De nuances in het wetsartikel doen daar niet aan af.

Ook als de pakkans laag is of de kans op succesvolle vervolging gering, is aangifte noodzakelijk. Anders weten we niet wat er gebeurt. Het is belangrijk dat breed wordt onderkend dat bijvoorbeeld het strategisch lekken van vertrouwelijke informatie geen gemitige, snaakse politieke folklore is, maar een ordinaire misdrijf met echte slachtoffers. Het is nauwelijks te bewijzen in termen van onderzoek, maar daarom niet minder belangrijk voor de statistieken. Er is op

[2] Zie ook hoofdstuk 10 in dit jaarboek.

dit moment een aantoonbaar gat tussen de omvang van aangifteplichtige incidenten en de daadwerkelijke opname in de cijfers van justitie. Verschillende onderzoeken hebben in het verleden aangetoond dat sommige incidenten of zelfs soorten incidenten ten onrechte niet of niet altijd tot een aangifte hebben geleid. Dit kan, terecht of onterecht, het beeld van klassenjustitie oproepen. Politieke ambtsdragers en ambtenaren moeten elkaar echter niet de hand boven het hoofd houden. Zonder strafrechtelijke aangifte, als dit op zijn plaats is, blijft ook een integriteitsonderzoek een misleidende show.

Samenloop met strafrechtelijk onderzoek

Integriteitsonderzoekers hebben vaak een politie- of justitiële achtergrond. Dit heeft voordelen: zij kennen de ingangen en werken informeel soms goed samen. Nauw contact met politie en justitie vergroot de kans dat aangifte daadwerkelijk leidt tot strafrechtelijk onderzoek, dat niet of minder dubbelt met het gevoerde interne integriteitsonderzoek. Dit voorkomt onnodig tijdverlies en dat bewijsmiddelen verloren gaan. Los van het strafrechtelijk onderzoek heeft een ambtelijke organisatie zelf nog steeds de plicht en bevoegdheid om mogelijke integriteitsschendingen te onderzoeken. Dit onderzoek kan parallel verlopen. Na aangifte hoeft men niet op de opvolging daarvan te zitten wachten.

BEOORDELING VAN HET RAPPORT

Elke onderzoeker heeft een eigen stijl van rapporteren. Grofweg kan een rapport worden beoordeeld langs de volgende lijn:

- Wordt de vraagstelling afdoende beantwoord?
- Zijn de onderzoeksopzet en de onderzoekshandelingen uit de doeken gedaan?
- Zijn bevindingen en conclusies goed uit elkaar te houden?
- Welk normenkader wordt gehanteerd?
- Zijn feiten ook echt feiten of gaat het om aannames van de onderzoeker?

- Toont het rapport tunnelvisie en resultaat redeneren?
- Is het rapport helder en foutloos geformuleerd?
- Besteedt de onderzoeker ook aandacht aan ontlastende verklaringen en bewijs?
- Is hoor en wederhoor toegepast?
- Worden eventuele belangen van derden geschaad?

Al dit soort vragen moeten gesteld worden om te kunnen beoordelen of een rapport deugt. Overigens is het ook zinvol op voorhand eerdere rapporten van kandidaat-onderzoekers te beoordelen, zodat zich al een beeld aandient voordat een onderzoeksopdracht wordt verstrekt.

Een goed rapport straalt gezag uit en genereert als vanzelf het noodzakelijke draagvlak. Het moet ook nog goed leesbaar zijn, zonder ambtelijk jargon of proces-verbaalachtig taalgebruik. Het moet duidelijk ingaan op de onderzoeksvraag en de beantwoording daarvan. Bovendien moet het ingericht zijn op de perceptie van de afnemers; zij moeten er immers iets mee. Tot slot moet het rapport recht doen aan de belangen van alle betrokkenen, en met name de belangen beschermen van hen die er niets mee van doen hebben. Om een voorbeeld uit de praktijk te noemen: een rapport over een corrupte ambtenaar Grondzaken bevat veel informatie over grond- en huizenprijzen van niet-betrokken burgers. Deze burgers hebben er recht op dat deze informatie niet nodeloos in de krant komt.

Voldoende stilstaan bij het vervolg

Een ander belangrijke punt is of er voldoende is stilgestaan bij het vervolg: moet een rapport vertrouwelijk blijven? Zo ja, wie moet dan wel zijn geïnformeerd? Wat is daarvoor een geschikt moment? Soms is het zinvol twee versies van het rapport op te stellen, bijvoorbeeld als er ook vertrouwelijke gegevens van derden in worden opgenomen. De afspraken hierover kunnen al worden gemaakt voordat een onderzoek aanvangt. Deze afspraken moeten ook tijdig afge-

stemd worden met de gremia die worden geïnformeerd over de uitkomsten.

Informatie is steeds makkelijker te ontsluiten en dus steeds moeilijker te beveiligen. Het is dan ook beter om bij het nadenken over de publiciteit rond een onderzoek uit te gaan van het slechtste scenario: de media beschikken over minstens zoveel informatie als de organisatie. Daarmee pleit ik als vanzelf voor maximale transparantie: communiceer alles wat je maar kwijt kunt en leg uit waarom iets geheim moet blijven.

PUBLICITEIT

Toen de NOS op het avondjournaal berichtte over het 'schrikbewind' van mevrouw Albayrak, destijds directeur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), was het vanuit onderzoekersperspectief al goed mis. Door zulke berichtgeving wordt het erg moeilijk om een getuige te vinden die alleen uit eigen waarneming en zonder subjectieve terminologie verhaalt. Er ontstaat bovendien een gejaagdheid door de voortdurende aandacht van de media. De druk op het onderzoek neemt toe om zo snel mogelijk met bevindingen te komen, terwijl zorgvuldigheid tijd kost.

De publiciteit rondom een integriteitsonderzoek verdient dus zorgvuldige afwegingen. Ook de betrokkene heeft daar recht op. De imagoschade voor de 'verdachte' is vandaag de dag zeer groot. Het stigma van de betwijfelde integriteit raakt iemand nauwelijks kwijt. Het is daarom zaak dat alle betrokkenen bij een integriteitkwesitie de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en de kwestie niet in een te vroeg stadium in de publiciteit brengen. Daaruit volgt ook dat in alle stadia van de afhandeling de groep betrokkenen zo klein mogelijk moet zijn. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in een recente publicatie

in Blauw.^[3] Hierin wordt belicht hoe omzichtig de Rijksrecherche te werk gaat bij de afweging van een mogelijk onderzoek naar corruptie van bestuurders en ambtenaren. Juist ook met het oog op reputatieschade, voor de betrokkenen, maar ook voor de onderzoekers. Een lichtvaardig onderzoek naar iets wat achteraf niets blijkt te zijn, doet evenzeer afbreuk aan de reputatie van de Rijksrecherche.

Interne communicatie

Het doet wat met een team als een collega eruit wordt geplukt zonder dat duidelijk is waarom. Ook hier geldt dat er meer transparantie mogelijk is dan menigeeen denkt. Natuurlijk zijn er soms goede redenen voor radiostilte, maar er wordt te vaak (met een overdreven beroep op de privacy) betoogd dat het allemaal vertrouwelijk is. Collega's zo mogelijk informeren is echter een goede zaak. Geruchten zijn schadelijk voor de organisatie, net als kampvorming. Beide worden effectief voorkomen door zo uitgebreid mogelijk intern te communiceren wat er aan de hand is, wat er wordt onderzocht en welk soort feiten – in verband met dat onderzoek – niet kunnen worden gecommuniceerd.

Rehabilitatie

Het kan gebeuren dat uit een onderzoek blijkt dat er niets aan de hand was. Die conclusie kan – intern maar bijvoorbeeld ook op internet – volledig ongesneeuwd raken door alle berichten over de mogelijkheid dat er iets aan de hand is. Google-gedreven informatiegaring leidt ertoe dat het ontlastende bericht wegvalt tegen alle initiële aantijgingen. 'Waar rook is, is vuur'-noties of zelfs samenzweringsdenken doen de rest. Ouderwets rehabiliteren met een kleine annonce in de krant, volstaat dan niet meer. Daarom geldt dat de noodzakelijke rehabilitatie ten minste even zwaar moet worden aangezet als de initiële publiciteit. Daar

[3] Blauw, 4 juli 2015, *Confrontatie met ambtelijke corruptie*: 6-11.

ligt een verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag, maar ook voor de media. Als een schorsing op intranet wordt bekendgemaakt, is het een goed idee om met behulp van ditzelfde medium uit te leggen dat deze maatregel ten onrechte is opgelegd.

Het is daarbij van belang onderscheid te maken tussen een schorsing als ordemaatregel en schorsing als element van een (ophanden zijnde) sanctie. Gemaakte verkeerde afwegingen kunnen maar beter omstandig worden gecommuniceerd. Het begrip voor de moeilijke afweging neemt daardoor alleen maar toe en de transparantie draagt bij aan het interne vertrouwen binnen de organisatie. Media moeten zich bewust zijn van zekere verantwoordelijkheden. Als gescoord is met een 'rook en vuur-artikel' moet evenzeer aandacht gegeven worden aan het ontlastende onderzoek. Iedereen moet er op kunnen vertrouwen dat intern niet lichtvaardig te zwaar wordt doorgepakt en dat externe media zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid, al is dat laatste wellicht wensdenken.

STRAF EN OPVOLGING

Als plichtsverzuim wordt vastgesteld, kan een ambtenaar een disciplinaire straf opgelegd krijgen. De ambtelijk range van berisping tot strafontslag is op zichzelf goed bruikbaar en de jurisprudentie op dat vlak is goed richtinggevend. Wat een passende sanctie is, valt daarmee goed uit te leggen. Bij politieke ambtsdragers valt er niet zoveel te straffen. De publieke verontwaardiging en de vertrouwensvraag moeten het doen: aftreden eisen en dan hopen dat het electoraat niet te kort van geheugen is! Politieke partijen kunnen ook maatregelen nemen. Er zijn al een paar partijen met een integriteitscommissie, die onderzoekt en beslist over mogelijke integriteitsschendingen. Dat doet recht aan de gedachte dat de partijen primair verantwoordelijk zijn voor de integriteit van hun leden.

Nazorg

Tot slot, ook de nazorg vormt een typische valkuil. Het onderzoek is afgerond en men gaat over tot de orde van de dag. Dat is niet verstandig. Het loont om uitgebreid stil te staan bij de impact van onderzoek op betrokkenen. Niet alleen de vermeende schenders moeten gesproken worden, maar ook getuigen en personen uit de omgeving die zijn bevestigd tijdens het onderzoek. Het is belangrijk zich hierbij bewust te zijn van de impact op een team als er iemand is bestraft of vertrokken. Kampvorming en het ventileren daarvan moeten bij voorkeur geregisseerd plaatsvinden, althans, er hoort een platform te zijn waar men een opvatting kan uiten. De ondernemingsraad dient te worden geïnformeerd over het onderzoek. Met inachtneming van de beperkingen moet maximale transparantie worden gezocht.

Het is essentieel dat de hele omgeving ervan op aan kan dat signalen en onderzoek de aandacht krijgen die ze verdienen. Het hiermee groeiende vertrouwen in de organisatie betaalt zich uit: er komen meer meldingen, maar ook het ziekteverzuim laat een gunstige ontwikkeling zien. Bij deze, maar ook andere, schadelijke neveneffecten van integriteitsonderzoek is in hoofdstuk 7 van het jaarboek Integriteit 2012 uitgebreid stilgestaan.

CONCLUSIE

Sommige feiten laten zich nauwelijks onderzoeken. Een contante afrekening in een kroegje is onmogelijk te observeren. Beiden hebben belang bij geheimhouding en zorgen wel dat ze geen pottenkijkers hebben. Het zou zomaar kunnen dat sommige mislukte ICT-projecten van de overheid op deze wijze zijn gesaboteerd, gemanipuleerd en gecorrumpeerd. Zelfs van het bewust saboteren van de noodzakelijke interface met bestaande programmatuur, zodat als vanzelf meerwerk ontstaat, zijn opzet en kwade trouw maar moeilijk aan te tonen. Nog een voorbeeld: een hoge ambtenaar

adviseert zijn SG over een gevoelig onderwerp, die zijn advies vervolgens negeert. De ambtenaar zorgt er dan wel voor dat zijn advies en het negeren ervan bij de pers terechtkomt.

Zomaar wat fictieve voorbeelden waar integriteitsonderzoek geen soelaas biedt. Integriteit vergt een bredere aanpak. In het eerste voorbeeld is het belangrijk te zorgen voor eigenstandige ICT-expertise, waarmee men zich de maffiose praktijken van het lijf kan houden. In het tweede voorbeeld moet men zorgen voor een open cultuur, waarin een bezorgde of teleurgestelde ambtenaar in de eigen burelen een podium vindt om zijn zorgen en ongenoegen te ventileren. Op dit podium dient vervolgens ook iets met die zorgen en ongenoegens gedaan te worden.

Goede voorbereiding loont

Procedures en afspraken moeten gemaakt worden als er nog niets aan de hand is of als de rust is weergekeerd. Vooral als het om kopstukken gaat. Onderzoek krijgt een extra dimensie als een wethouder of een topambtenaar het onderwerp van onderzoek is. Dan loont een goede voorbereiding. Zet het maar eens op de agenda: de wethouder wordt door ambtenaren beschuldigd van ongewenst gedrag en intimidatie. Wie gaat dat onderzoeken? Hoe wordt omgegaan met publiciteit? Welke rol speelt de raad en op welk moment? Is het college als geheel niet te betrekken? Kan de commissaris helpen? Allemaal vragen die makkelijker besproken worden als de casus nog volslagen hypothetisch is. Dat gesprek vergroot bovendien het bewustzijn en heeft een preventieve werking. Zulk 'vredesberaad' vormt een geschikt alternatief voor de soms slechts wordende dilemmatrainingen. Door van daaruit afspraken met elkaar vast te leggen, wordt de kans op een goede afloop bij een crisis bovendien een stuk groter.

Bestuurders en ambtenaren moeten zorgvuldig en transparant omgaan met meldingen en signalen. Integriteitsonderzoek is niet altijd het passende antwoord als de integriteitsvraag wordt gesteld. Het is een ingrijpend middel, waar we niet te lichtzinnig naar moeten grijpen. Maar mogelijke schendingen mogen evenmin in de doofpot verdwijnen. Goed integriteitsonderzoek kan dan bijdragen aan helderheid over wat er aan de hand is. Dat is de beste manier om te werken aan publiek vertrouwen. Daar is het bij integriteit immers om te doen.

*Hans Groot is adviseur van het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
Contact: h.groot@integriteitoverheid.nl*

