

Machtsmisbruik en politieke afrekening: de voetangels en valkuilen van integriteitsonderzoek in een politieke context.

Dr. Marcel Boogers

Marcel Boogers is als Universitair hoofddocent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg

1. Inleiding

De affaire rond de Schiedamse burgemeester Wilma Verver trok landelijk veel aandacht. Het integriteitsonderzoek naar beschuldigingen van machtsmisbruik werd al snel het onderwerp van discussies over de integriteit van het onderzoek. Na haar aftreden greep Verver iedere gelegenheid aan om duidelijk te maken dat het onderzoek onzorgvuldig was uitgevoerd en vooringenomen was in zijn conclusies. Het onderzoeksbureau reageerde met een aanklacht wegens smaad. Verver was ondertussen zelf ook al een procedure gestart tegen het bureau. Wat is er gebeurd? Waar is het misgegaan? Dit onderzoek en de nasleep ervan roepen allerlei vragen op. Los van het functioneren van de burgemeester en de kwaliteit van het onderzoek ernaar, is het relevant na te gaan hoe het een en ander begrepen en geduid kan worden. Wat zegt deze bestuurlijke soap over ontwikkelingen in het lokaal bestuur? En: welke eisen stelt dit aan integriteitsonderzoek?

2. De zaak-Verver

Het begon met berichten in de krant in het voorjaar van 2011. De Schiedamse burgemeester Wilma Verver zou een plaatselijk aannemersbedrijf hebben uitgesloten van gemeentelijke opdrachten vanwege problemen met dat bedrijf bij de verbouwing van haar woning. Later volgden andere kritische publicaties over opdrachten aan het chauffeursbedrijf van de zoon van de burgemeester. Verder zou de burgemeester een familielid van een bevriende politieke relatie aan een baan bij de gemeente hebben geholpen. Op aandringen van de gemeenteraad kwam er een extern onderzoek, dat helderheid moest verschaffen over de juistheid van deze en andere beschuldigingen. Het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) kreeg opdracht om 7 kwesties te onder de loep te nemen; kort na de start van het onderzoek kwamen daar nog 12 klachten en beschuldigingen bij. Het onderzoek naar het optreden van de burgemeester kreeg dus meteen een eigen dynamiek, die al snel uitmondde in een bestuurlijke soap die landelijk veel aandacht trok. Nog voor de afronding van het rapport nam de burgemeester ontslag omdat ze door bedreigingen en intimidaties niet meer zou kunnen functioneren. Na verschijning van het BING-rapport volgde de rest van het college. Volgens het onderzoek zouden de wethouders te weinig hebben gedaan om de vastgestelde misstanden te voorkomen.

3. Percepties, interpretaties en werkelijkheden

Het BING-rapport geeft een nogal ontluisterende opsomming van tegenstrijdige verklaringen en beschuldigingen aan en van de burgemeester. Harde feitelijke bewijzen van machtsmisbruik en belangenverstrengeling zijn spaarzaam; interviews met informanten en betrokkenen en

onderzoek naar e-mail correspondentie maken in ieder geval duidelijk dat beelden en verwachtingen hierover gemakkelijk realiteit zijn geworden. Het meest treffende voorbeeld hiervan is de beschrijving van de affaire rond het Schiedamse aannemingsbedrijf Van de Tempel. Hoewel de burgemeester slechts een kleine kring deelgenoot had gemaakt van haar privéproblemen met deze aannemer, leefde bij het gehele ambtelijke apparaat het gevoel dat contacten met de betreffende aannemer gevoelig zouden liggen bij de burgemeester. Het leidde uiteindelijk tot een aantoonbare daling van de gemeentelijke opdrachten aan de aannemer. Ambtenaren hadden – ieder op een eigen manier, vandaar de tegenstrijdige verklaringen hierover – gereageerd en geanticipeerd op verhalen over het privéconflict van de burgemeester met de aannemer, die blijkbaar als een lopend vuurtje door de organisatie gingen. De burgemeester heeft nooit opgeroepen tot een boycot van dit bedrijf – daarover is het rapport duidelijk – maar het effect was hetzelfde. Omdat mensen reageren en anticiperen op percepties en verwachtingen, doet het er naar verloop van tijd niet meer toe of die ook op waarheid berusten; ze zijn een eigen leven gaan leiden en daarmee werkelijkheid geworden. Het klassieke theorema van de Amerikaanse socioloog W.I. Thomas geeft dit helder weer: *"It is not important whether or not the interpretation is correct - if men define situations as real, they are real in their consequences"* (Thomas & Thomas, 1928: 571-572). Schiedamse ambtenaren verwachtten dat opdrachten aan de aannemer op problemen zouden stuiten, en hebben daar naar gehandeld. De manier waarop dat is gebeurd, zegt veel over de cultuur van de organisatie en de leiderschapsstijl die daar deel van uitmaakt. Het BING-rapport besteedt hier daarom veel aandacht aan. De onderzoekers stellen vast dat er in het ambtelijk apparaat een angstcultuur heerste, die vooral zou zijn veroorzaakt door het dominante, directieve en intimiderende optreden van de burgemeester (BING, 2011:144). In het geval van de vermeende gemeentelijke boycot van het aannemingsbedrijf wordt geconcludeerd dat de burgemeester zich had moeten realiseren dat haar opmerkingen over de aannemer het gedrag van ambtenaren zou beïnvloeden, vooral vanwege haar directieve bestuursstijl. De burgemeester wordt dus aangerekend dat haar stijl van leidinggeven als directief en dominant wordt ervaren, maar of dat terecht is kan moeilijk worden gezegd. Net zo min als kan worden vastgesteld of zij als enige verantwoordelijk kan worden gehouden voor de gerapporteerde angstcultuur op het stadhuis. Om hier uitspraken over te kunnen doen is immers een grondige analyse van de bestuurscultuur nodig die zich niet beperkt tot het functioneren van de burgemeester.

4. Wisselwerking tussen bestuursstijl en bestuurscultuur

De kritiek op het functioneren van burgemeester Verver staat niet op zichzelf. Een toenemend aantal burgemeesters is de afgelopen jaren in de problemen gekomen en tot aftreden gedwongen; in de meeste gevallen lag hier meer aan ten grondslag dan de directe aanleiding voor het vertrek. Alle integriteitskwesaties, problemen met beleidsdossiers of andere kritiekpunten die de media halen, vinden hun achtergrond in de wisselwerking tussen de bestuursstijl van de burgemeester en de vaak complexe politiek-bestuurlijke verhoudingen in de gemeente (Korsten en Aardema, 2006: 40). Aan de ene kant doen de polarisatie en fragmentatie van de lokale politiek een steeds groter beroep op het bindend vermogen van burgemeesters. De electorale neergang van gevestigde bestuurderspartijen, de opkomst van nieuwe lokale politieke groeperingen en de invoering van dualisme hebben veel politieke dynamiek veroorzaakt (Boogers, 2010), die vraagt om een meer klassieke burgemeesters-rol van bruggenbouwer en bemiddelaar. Aan de andere kant vereist diezelfde politieke context waarin strategische beslissingen moeilijk tot stand komen, burgemeesters die als een soort super-wethouder richting geven aan de koers van de gemeente. De aanstellingswijze van burgemeesters versterkt dat nog

eens. De gemeenteraad, die feitelijk de burgemeester kiest, is gewend om wethouders te kiezen en heeft daarom een sterke voorkeur voor burgemeesters met een wethouders-profiel. De veranderde politieke context van het lokaal bestuur stelt dus tegenstelde eisen aan de bestuursstijl van burgemeesters. Van hen wordt tegelijkertijd gevraagd om als bruggenbouwer boven de partijen te staan en als superwethouder de koers van de gemeente te bepalen. Het is niet eenvoudig die rollen in één bestuursstijl te verenigen. Het heeft er alle schijn van dat ook (en misschien zelfs vooral) dit probleem burgemeester Verver heeft opgebroken. Analyses die naar aanleiding van haar vertrek in allerlei plaatselijke media verschenen, schetsen een beeld van een daadkrachtige burgemeester die slachtoffer werd van haar eigen succes. Het elan waarmee ze meteen na haar aantreden de bestuurscultuur opschudde en alles in het werk stelde om Schiedam 'op de kaart' te zetten, leverde haar de bijnaam 'witte Tornado' en veel lof op, maar stuitte later ook op weerstanden in de organisatie en in de politiek (Willemse, 2011). Vijf jaar na haar aantreden kwamen de eerste geruchten naar buiten over belangenverstrengeling en machtsmisbruik. Dat was – toevallig of niet – in het jaar waarop de gemeenteraad zich moest uitspreken over haar herbenoeming, wat altijd aanleiding is om het optreden van de burgemeester extra kritisch tegen het licht te houden. Het is deze context, en de genoemde spanning tussen de eisen die aan burgemeesters worden gesteld, die alle vragen naar de integriteit van Ververs handelen in een wat ander daglicht plaatsen. En dat geldt ook voor de antwoorden die het BING-rapport uit de mond van veel betrokkenen heeft opgetekend.

5. De beperkingen van integriteitsonderzoek

Integriteitsonderzoek lijkt heel eenvoudig. Het handelen van individuele bestuurders wordt getoetst aan de wetten, regels en gedragscodes waaraan zij zich moeten houden: bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht, de basisnormen voor integriteit die de VNG met BING op basis van deze bepalingen heeft opgesteld, en de plaatselijke Gedragscode voor bestuurders die hiervan is afgeleid. Wie zich aan die regels houdt is integer, wie dat niet doet is dat niet. Dit type onderzoek krijgt daarmee – zeker in de beeldvorming – gemakkelijk het karakter van een gerechtelijk onderzoek, met zwakke waarborgen voor de rechten van 'verdachten'. In het verlengde hiervan kan het een probleem zijn dat gegevensverzameling ('waarheidsvinding') en het uiteindelijke oordeel over bestuurlijke integriteit ('rechterlijk oordeel') vaak in één hand liggen. De zorgvuldigheid van de oordeelsvorming komt dan snel in het geding. Die zorgvuldigheid is vooral van belang, omdat het vaststellen van integriteitstekwesties vaak erg ingewikkeld is. Het richt zich op het gedrag van individuele bestuurders, terwijl dat gedrag tot stand komt en beoordeeld wordt in een complex geheel van relaties, rollen en verwachtingen dat onderhevig is aan allerlei organisatorische en politieke ontwikkelingen in de gemeente. Integriteitsonderzoek is daarom vaak ook cultuuronderzoek (Van den Heuvel et al, 2010). Dat vereist dat het ontstaan van die cultuur en de factoren die hierop van invloed zijn geweest, niet meteen worden teruggevoerd op het functioneren van één persoon. Dat is wat de nasleep van affaire-Verver ons ook leert.

Literatuur

BING (2011), Gemeente Schiedam integriteitsonderzoek, Amersfoort: Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten.

Boogers, M. (2010), *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma.

Van den Heuvel, J.H.J., L.W.J.C Huberts., Z. van der Wal, K. Steenbergen (2010). *Integriteit van het Lokaal Bestuur: raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Lemma.

Korsten, A.F.A., H. Aardema (2006), *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag: NGB/BZK.

Thomas, W.I., D.S, Thomas (1928), *The Child in America: Behavior problems and programs*, New York: Knopf.

Willemse, F. (2011), 'Is de Witte Tornado uitgeraasd? - een overzicht van vijf jaar Verver', in: het Nieuwe Stadsblad Schiedam, 22-06-2011.