



# INTEGRITEITSONDERZOEK, HOE GAAT DAT EIGENLIJK IN Z'N WERK?

door Pauline van 't Zelfde en René Hooijdonk

**In het afgelopen jaar is in de media diverse keren aandacht besteed aan integriteitsonderzoeken naar bestuurders in Nederland. Denk hierbij aan het onderzoek naar het functioneren van de burgemeester van Schiedam of het onderzoek naar de rol van de dijkgraaf van Waterschap Zuiderzeeland. Het laatste onderzoek is door ons bureau uitgevoerd, en past in een lange traditie van ons kantoor met dit soort onderzoek. Aanleiding genoeg om in dit artikel in te gaan op de afwegingen die je als onderzoeker van integriteit moet maken. Afgelopen zomer ontstond grote commotie over de rol van de dijkgraaf van Waterschap Zuiderzeeland bij de vergunningverlening voor een mega-windmolenpark bij de Noordoostpolder. De dijkgraaf was namelijk enkele jaren voorzitter van de koepel van belanghebbenden die dit windmolenpark wil realiseren. WagenaarHoes kreeg van het waterschap de opdracht om een feitenrelaas te maken over het proces van vergunningverlening en om de rol van de dijkgraaf daarbij te onderzoeken.**

## 'Integriteit' en scope van onderzoek

De eerste afweging in een dergelijk onderzoek is wat er wordt verstaan onder (bestuurlijke) integriteit. De verheldering van het normatieve begrip 'integriteit' is noodzakelijk om de focus van het onderzoek te bepalen en te verhelderen. Wanneer is een bestuurder integer? En welk referentiekader is hierbij van toepassing? Er zijn verschillende kaders en gedragscodes waaraan de bestuurder zich moet houden. Hierbij denken wij aan wettelijke voorschriften, een eventuele eigen gedragscode van de organisatie of beroepsgroep, de Code goed openbaar bestuur of de Modelgedragscode politieke ambtsdragers. Het is dan ook van belang te bepalen welk normerend kader wordt gehanteerd. Aan de hand daarvan is pas goed te beoordelen wat de scope van het onderzoek moet zijn.

## Scope van onderzoek van belang voor het duiden van feiten

Voor de bepaling van de scope van het onderzoek zijn de relevante regelgeving en procedures rondom de strikte onderzoeksvraag het vertrekpunt. Daarnaast is het goed te achterhalen welke contextuele gegevens van belang zijn om te kunnen duiden hoe en waarom deze regels zijn nageleefd of daarvan is afgeweken. Welke verklarende factoren spelen een rol bij de wijze waarop betrokkenen hebben gedaan of nagelaten wat ze deden? Om de feiten te kunnen duiden en conclusies te kunnen trekken, is het belangrijk om de context, waarbinnen de feiten zich afspelen, te kennen. In de casus Zuiderzeeland hebben we niet alleen de procedure van

vergunningverlening binnen het waterschap onderzocht, ook hebben we de externe context onderzocht van de totstandkoming van het windmolenpark. Daarnaast bleek het relevant om het ontwikkelingspad van het bestuur en de organisatie van het waterschap in ogenschouw te nemen.

## Eerste en belangrijkste opgave van onderzoeker: factfinding

In een onderzoek naar de integriteit moet een feitenrelaas worden opgebouwd. Dit kan door het bestuderen van stukken en het houden van interviews. Hierbij is telkens de afweging welke feiten daadwerkelijk van belang zijn voor het onderzoek, en welke niet. En welke waarde moet worden toegekend aan een bepaalde schriftelijke aantekening. Hoe is de aantekening toentertijd tot stand gekomen? In welke context is dat gebeurd, en wat is er nog meer gezegd en gedaan dat niet schriftelijk is vastgelegd? De werkelijkheid omvat immers altijd veel meer dan hetgeen schriftelijk wordt weergegeven.

Voor wat betreft mondelinge bronnen is het belangrijk dat de informatie zo veel mogelijk kan worden gestaafd met schriftelijke feiten die passen in 'het grote verhaal'. Dat blijkt in de praktijk vaak lastig. Daarbij komt dat feiten vaak moeilijk te scheiden zijn van interpretaties. In het bijzonder kan de vraag naar de relevantie of de betekenis van feiten niet los gezien worden van een bepaalde visie; een feit heeft betekenis wanneer het past in een 'verhaal'. Om die reden hebben wij in de casus Zuiderzeeland behalve naar 'kale' feiten, ook

actief gezocht naar verklarende factoren en verbanden die een overtuigend kaderscheppen ter beoordeling van de plausibiliteit daarvan.

### Voorkom tunnelvisie

Bij het duiden van de feiten en het trekken van conclusies bestaat het gevaar van een tunnelvisie. Als onderzoeker stap je 'blanco' in het onderzoek, maar (ongewild en deels ook onbewust) vorm je vroeg in het feitenonderzoek een beeld van de casus als geheel. Daar kunnen bepaalde oordelen een rol in spelen, die ten onrechte richting geven aan het verdere verloop en de rapportage van het onderzoek. Om het tunnelvisie-effect tegen te gaan, hebben we diverse maatregelen genomen. Zo voerden wij het onderzoek met twee onderzoekers uit. Het laten valideren van gespreksverslagen en het toepassen van wederhoor was hierbij ook een belangrijk hulpmiddel. En verder heeft in een later stadium een collega kritisch meegelezen om mogelijke hiaten, valkuilen en vooroordelen op te sporen.



### Openbaarheid van gegevens niet altijd wenselijk

Mede gelet op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is het van belang te bepalen hoe je omgaat met de openbaarheid van je bronnen in het onderzoek. Openbaarmaking van bronnen (bijvoorbeeld de gespreksverslagen) heeft als voordeel dat het onderzoek voor iedereen navolgbaar is. Het nadeel is dat informanten zich hierdoor geremd kunnen voelen in hun uitlatingen of zich juist laten meeslepen in groupthink of hype-gedrag. In het onderzoek bij Waterschap Zuiderzeeland had onze opdrachtgever vooraf aan de te interviewen personen toegezegd dat de gespreksverslagen vertrouwelijk zouden blijven. Daarom hebben we ervoor gekozen de verslagen niet openbaar te maken. De geverifieerde en ondertekende

gespreksverslagen zijn het bezit van WagenaarHoes. Desgevraagd en na overleg met de opdrachtgever kunnen we deze verslagen aan een onpartijdige derde ter inzage geven om de gedegenheid van het onderzoek te verifiëren.

### Hoe omgaan met schijn van belangenverstrengeling?

Ten slotte sta je als onderzoeker voor een dilemma als er sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Hoe ga je hiermee om? In verschillende codes staat dat de betrokkene zelfs de schijn van belangenverstrengeling moet vermijden. Maar het is hierbij wel van belang hoe deze schijn is ontstaan. In de casus Zuiderzeeland zagen we dat in de pers beweringen ten tonele werden gevoerd die op belangenverstrengeling zouden kunnen wijzen. Al deze signalen waren voor ons aanleiding om op zoek te gaan naar feiten die deze journalistieke beweringen zouden kunnen staven. En dat is niet gelukt: dergelijke feiten zijn niet gevonden. Uiteindelijk hebben we in ons rapport de keus gemaakt om alleen de feiten te laten spreken. De inmiddels ontstane schijn hield verband met eerder genoemde beweringen, niet met feiten.

### Integriteitsonderzoek, personen en systemen

Voor ons is heel duidelijk dat integriteitsvragen niet altijd alleen betrekking hebben op een persoon die mogelijk niet integer handelt. Juist indien er meerdere integriteitsvragen spelen, of heel schokkende, kan het zelfs leiden tot vragen over wat wij noemen de 'systeemintegriteit' van het bestel waarin de casus speelt. En dat maakt het doen van goed integriteitsonderzoek des te belangrijker. In dit artikel hebben we een inkijkje willen geven in een aantal overwegingen en dilemma's waar wij tegenaan lopen bij het uitvoeren van een integriteitsonderzoek. Maar het zijn juist deze punten die een dergelijke opdracht zo interessant maken. Het zet je als onderzoeker op scherp om een integriteitsonderzoek goed en objectief tot een conclusie te brengen. •

**"In een onderzoek naar de integriteit moet een feitenrelaas worden opgebouwd"**