



Universiteit Leiden

Veranderen na schade en schande?

Een onderzoek naar de invloed van integriteitsschendingen van burgemeesters op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties.

MASTER THESIS

Naam	J. Honkoop - Feenstra
Studentnummer	S2314924
Opleiding	Master Management van de Publieke Sector
Scriptiebegeleider	Dr. A.D.N. Kerkhoff
Tweede lezer	Prof. dr. F.M. van der Meer
Studiejaar	2019 - 2020
Datum	10 juni 2020

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, waarmee ik de masterstudie Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden afrond. In het laatste blok van deze studie volgde ik het vak ‘Publieke Waarden en Ethiek’ van de heer Kerkhoff, en werd ik uitgedaagd om kritisch na te denken over wat juist handelen is. In de colleges bespraken we o.a. de stand van zaken van integriteit in het openbaar bestuur en de wijze waarop integriteit in publieke organisaties geborgd kan worden. Ik vond dit buitengewoon interessant, omdat ik op dat moment al ruim tien jaar werkzaam was in de publieke sector. Toen ik besepte dat ik de verplichte literatuur met veel plezier bestudeerde en op eigen initiatief meer achtergrondinformatie begon op te zoeken, stond de keuze voor integriteit als onderwerp van mijn scriptie eigenlijk vast. Gelukkig bood de universiteit mij ook de mogelijkheid om naar dit onderwerp onderzoek te verrichten, door mij in te delen in de *capstone* van de heer Kerkhoff.

Gedurende de doorlooptijd van mijn onderzoek werd Nederland verrast door het Coronavirus. Naar aanleiding van dat virus werden er ingrijpende maatregelen getroffen. De overheid verzocht iedereen om zoveel mogelijk thuis te werken en openbare locaties (zoals horecagelegenheden en bibliotheken) moesten voor een relatief lange periode dicht. Deze maatregelen hadden een onvoorziene impact op het onderzoek, met name op de casusselectie en de onderzoeksmethode. Ik heb geprobeerd om hier zo praktisch mogelijk mee om te gaan, maar ik bleef daarbij wel streven naar het realiseren van een betrouwbaar en intern valide onderzoek. De exacte impact van het Coronavirus op het onderzoek en de gekozen oplossingen, worden in hoofdstuk 3 toegelicht.

Het was absoluut een uitdaging om deze scriptie te schrijven, in combinatie met mijn fulltimebaan, huishouden en sociale leven. Dat is enkel gelukt dankzij de steun van mijn collega's, de motiverende woorden van mijn familie en vrienden, en vooral dankzij het geduld en continue vertrouwen van mijn fantastische man. Mijn dank is niet in woorden uit te drukken. Daarnaast was het realiseren van deze scriptie niet gelukt zonder de begeleiding van de heer Kerkhoff. Ik heb dankbaar gebruik kunnen maken van zijn kennis en expertise. Daarnaast was de heer Kerkhoff altijd bereid om kritisch mee te lezen met conceptversies, en deed hij waardevolle suggesties met betrekking tot de literatuur en de opbouw van mijn scriptie. Verder dwongen zijn kritische vragen mij om scherp en gefocust te blijven. Dat heeft de kwaliteit van mijn scriptie zeker verhoogd. Dank daarvoor!

Jorien Honkoop – Feenstra

Inhoudsopgave

1. Introductie	6
1.1 Onderzoeksvraag	8
1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Leeswijzer.....	9
2. Theoretisch kader	11
2.1 Integriteitsschending	11
2.1.1 Definitie van integriteit	11
2.1.2 Soorten integriteitsschendingen	12
2.2 Integriteitsmanagement	13
2.2.1 Doel van de compliance strategie	13
2.2.2 Doel van de integrity strategie	14
2.2.3 Compliance en integrity strategie moeten complementair zijn.....	15
2.3 Relatie tussen integriteitsschending en integriteitsmanagement	15
2.3.1 Invloed van integriteitsschendingen op het integriteitsmanagement	15
2.3.2 Contextuele factoren die zorgen voor verandering van het integriteitsmanagement	16
2.3.2 Theoretische verklaringen voor afwezigheid van verandering	18
2.4 Relatie integriteitsschending burgemeester en het integriteitsmanagement.....	19
2.4.1 Impact integriteitsschendingen burgemeesters	19
2.4.2 Verwachte verandering integriteitsmanagement gemeentelijke organisaties	20
2.4.3 Conceptueel model.....	21
3. Methodologisch kader	22
3.1 Onderzoeksdesign.....	22
3.2 Casusselectie.....	23
3.3 Operationalisering	24
3.3.1 Operationalisering integriteitsschending.....	25
3.3.2 Operationalisering integriteitsmanagement	30
4. Casus I: Woningaffaire burgemeester Maastricht	33
4.1 Casusbeschrijving	33
4.1.1 Aankoop woning buurman c.q. zakelijk contact.....	33
4.1.2 Van woningaankoop naar een integriteitsonderzoek	35
4.1.3 Maatschappelijke en politieke debat	36

4.1.4 Resultaten extern integriteitsonderzoek	38
4.1.5 Maatregelen n.a.v. het integriteitsonderzoek	39
4.2 Analyse	40
4.2.1 Analyse onafhankelijke variabele: integriteitsschending.....	41
4.2.2 Analyse afhankelijke variabele: integriteitsmanagement	42
4.2.3 Resumerend.....	43
5. Casus II: Wangedrag burgemeester Schiedam	45
5.1 Casusbeschrijving	45
5.1.1 Privégeschil met bouwbedrijf Van den Tempel.....	45
5.1.2 Beschuldiging belangenverstrengeling Verver	46
5.1.3 Maatschappelijke en politieke debat	48
5.1.4 Resultaten extern integriteitsonderzoek	49
5.1.5 Maatregelen n.a.v. het integriteitsonderzoek	52
5.2 Analyse	53
5.2.1 Analyse onafhankelijke variabele: integriteitsschending.....	54
5.2.2 Analyse afhankelijke variabele: integriteitsmanagement	56
5.2.3 Resumerend.....	57
6. Casus III: Bonnetjes-affaire burgemeester Vlissingen	58
6.1 Casusbeschrijving	58
6.1.1 Beschuldigingen college van burgemeester en wethouders.....	58
6.1.2 Van quickscan naar onafhankelijk integriteitsonderzoek	59
6.1.3 Maatschappelijke en politieke debat	60
6.1.4 Resultaten onafhankelijk integriteitsonderzoek	62
6.1.5 Maatregelen n.a.v. het integriteitsonderzoek	64
6.2 Analyse	65
6.2.1 Analyse onafhankelijke variabele: integriteitsschending.....	65
6.2.2 Analyse afhankelijke variabele: integriteitsmanagement	67
6.2.3 Resumerend.....	68
7. Overkoepelende analyse.....	70
7.1 Overkoepelende analyse afhankelijke en onafhankelijke variabelen	70
7.2 Discussie van de bevindingen.....	73

8. Conclusie.....	75
8.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag.....	75
8.2 Reflectie.....	76
8.2.1 Reflectie onderzoek.....	76
8.2.2 Reflectie toegepaste literatuur.....	77
8.3 Aanbevelingen	78
8.3.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	78
8.3.2 Aanbevelingen voor de praktijk.....	79
Literatuur.....	80

1. Introductie

De Nederlandse samenleving heeft recht op een goed functionerend en integer openbaar bestuur. Gemeenten maken daar een groot en essentieel onderdeel van uit. De bestuurlijke integriteit van gemeenten is belangrijk, omdat gemeenten belast zijn met verantwoordelijkheden die van direct belang zijn voor haar inwoners. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de verdeling van (schaarse) publieke middelen, en zijn ze ook belast met de openbare orde en veiligheid. Dat vraagt van gemeenten dat zij op een verantwoorde manier te werk gaan.

Om het integriteitsbewustzijn te bevorderen en niet-integer gedrag te voorkomen voeren gemeentelijke organisaties sinds 1992 in toenemende mate specifiek integriteitsmanagement (Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal en Steenberg, 2010: 89). Integriteitsmanagement duidt op alle consistente inspanningen van een organisatie, die zich richten op het bevorderen van integriteit (Hoekstra, Huberts en Gaisbauer, 2016: 16). Denk hierbij bijvoorbeeld integriteit gerelateerde regels, procedures, standaarden en trainingen. In Nederland zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van hun integriteitsmanagement, maar wel binnen bepaalde landelijke kaders.

De wetenschappelijke literatuur erkent twee strategieën als het gaat om het vormgeven van het integriteitsmanagement: de *compliance* en *integrity* strategie. De *compliance* strategie kenmerkt zich met het van bovenaf opleggen van regels en voorschriften die bedoeld zijn om niet-integer gedrag te voorkomen. Integer gedrag wordt bevorderd door de discretionaire bevoegdheid te beperken en te straffen (Lawton, Rayner en Lasthuizen, 2013: 94-114). De *integrity* strategie kenmerkt zich daarentegen met de gezamenlijke (bottom-up) formulering en internalisering van organisatiewaarden. Integer gedrag wordt bevorderd door de morele competentie van mensen te versterken en hun te leren bepalen wat integere beslissingen zijn. Deze strategie ziet niet op het beperken van de discretionaire ruimte, maar beoogt mensen te ondersteunen in het omgaan met hun beslissingsvrijheid (Lawton et al., 2013: 116-130).

Het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties helpt bij het bevorderen van integriteit, maar kan niet volledig voorkomen dat er dingen fout gaan. Integriteitsschendingen zullen altijd blijven bestaan. Deze schendingen zijn onwenselijk voor gemeentelijke organisaties, omdat ze kunnen leiden tot een verlies van vertrouwen in de gemeente, ontevredenheid over de uitgave van belastinggeld, een afname van de bereidheid van burgers om te voldoen aan de regels, en uiteindelijk een vermindering van de effectiviteit van de gemeente (Hoekstra en Kaptein, 2013: 6). Vanuit een wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt kennen integriteitsschendingen echter ook een positieve kant. Integriteitsschendingen

leiden namelijk tot discussie, en juist die discussie maakt zichtbaar hoe over integer handelen wordt gedacht. Zo kan een bepaalde handeling juridisch in orde zijn maar in de publieke opinie toch niet worden geaccepteerd, of juist andersom. Door discussie te voeren over de integriteitsschendingen, wordt integriteit steeds opnieuw afgebakend. Integriteitsschendingen kunnen daardoor een katalysator zijn voor verandering in het denken over integriteit (Kerkhoff en Overeem, 2018: 102).

Gelet op de onwenselijkheid van integriteitsschendingen voor gemeentelijke organisaties, bestaat de veronderstelling dat integriteitsschendingen leiden tot verandering van het bestaande integriteitsmanagement. De gemeentelijke organisaties willen immers toekomstige integriteitsschendingen zoveel mogelijk voorkomen en een signaal afgeven dat integriteit een prioriteit is voor de organisatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het introduceren van nieuwe regels, het aanscherpen van bestaande regels of het herzien van de integriteitstrainingen. Echter, er is tot op heden zeer beperkt onderzoek gedaan naar het effect van integriteitsschendingen op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties, of publieke organisaties in het algemeen. Dat is verrassend, gezien de toegenomen aandacht voor integriteit in de afgelopen jaren, zowel in de samenleving als in de academische wereld. En, vanwege het toenemende belang van het gemeentelijke niveau. Zo worden steeds meer overheidstaken gedecentraliseerd naar gemeentelijke organisaties, zoals het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Daarnaast concludeerde Hoekstra (2016) dat meerdere wetenschappelijke onderzoeken benadrukken dat het integriteitsmanagement van publieke organisaties meer aandacht vereist.

Dit onderzoek zal licht werpen op de nog onderbelichte relatie tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement. Het onderzoek zal inzicht geven in hoe, waarom en wanneer integriteitsschendingen leiden tot verandering van het bestaande integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Het onderzoek richt zich daarbij enkel op integriteitsschendingen die zijn begaan door burgemeesters, want juist bij deze schendingen zou je een verandering van het integriteitsmanagement verwachten. Dat komt door de belangrijke voorbeeldfunctie die de burgemeester heeft met betrekking tot integriteit. Van de burgemeester mag verwacht worden dat hij/zij integer handelt, want de burgemeester is de bewaker van integriteit in de gemeentelijke organisatie. Zo is de burgemeester wettelijk verplicht om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Gelet op deze functie en de verwachtingen die daarbij horen, zal een integriteitsschending van de burgemeester logischerwijs een zware impact hebben op de gemeentelijke organisatie en waarschijnlijk dus ook leiden tot verandering van het integriteitsmanagement.

1.1 Onderzoeksvraag

Uit de introductie volgt dat dit onderzoek analyseert in hoeverre integriteitsschendingen door burgemeesters leiden tot een verandering van het bestaande integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Dat leidt concreet tot de volgende vraagstelling: *In hoeverre leiden de integriteitsschendingen van burgemeesters tot een verandering van het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties?*

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Er is tegenwoordig geen tekort aan wetenschappelijke kennis over integriteitsmanagement in de publieke sector. Meerdere onderzoeken richten zich op de noodzaak en de inhoud van het integriteitsmanagement. Noemenswaardig hier zijn de onderzoeken van Lawton et al. (2013), Hoekstra en Kaptein (2013) en Hoekstra (2016).

Ook integriteitsschendingen in de publieke sector krijgen de nodige wetenschappelijke aandacht, zie bijvoorbeeld de onderzoeken van Lasthuizen, Huberts en Heres (2011), Kerkhoff en Overeem (2018) en Huberts (2020). Dergelijke onderzoeken naar integriteitsschendingen zijn belangrijk, omdat het inzichtelijk maakt hoe op dat moment over integriteit werd gedacht. Daarnaast draagt het bij aan het afbakenen van het begrip integriteit. Dat is wenselijk, omdat er anders allerlei (ongewenste) handelingen ten onrechte worden aangemerkt als integriteitsschendingen. In de literatuur wordt dat aangeduid als *integritisme* (Huberts, 2015). Hierdoor kan men onterecht als niet-integer worden gezien, en dat heeft een grote impact op de betreffende persoon.

Opvallend genoeg is er echter vrijwel nog geen onderzoek verricht naar de causale relatie tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties, of publieke organisaties in het algemeen. Er is wel onderzoek verricht naar de impact van politieke schandalen op bestaand integriteitsbeleid, o.a. door Maesschalck (2002) en Grimmelikhuijsen en Snijders (2016). Die laatste heeft zelfs specifiek gekeken naar de impact op het integriteitsbeleid van gemeentelijke organisaties. Maar bij deze onderzoeken bleef het concept integriteitsschendingen door burgemeesters echter volledig buiten beeld.

Bovendien is er in de wetenschappelijke literatuur eigenlijk vrijwel helemaal geen aandacht voor integriteitsschendingen die begaan zijn door burgemeesters. Dat is opmerkelijk gelet op de belangrijke positie die de burgemeester heeft binnen het gemeentelijk bestuur, en vanwege de rol van de burgemeester met betrekking tot het gemeentelijk integriteitssysteem. De burgemeester is op grond van art. 120 Gemeentewet verplicht om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Je zou verwachten dat de wetenschappelijke literatuur om die

reden ook aanzienlijke aandacht zou besteden aan de impact van integriteitsschendingen die door burgemeesters zijn begaan. Dat is echter dus niet het geval. Onderzoeken die dit onderwerp slechts zijdelings raken kijken veelal naar de rol die de burgemeester heeft als zich een integriteitsschending in de gemeentelijke organisatie voordoet, bijvoorbeeld door een wethouder of gemeenteraadslid. Een recent onderzoek hierover betreft dat van Karsten (2019).

Ook vanuit maatschappelijk oogpunt is het onderzoek relevant. Het onderzoek maakt namelijk inzichtelijk hoe gemeentelijke organisaties destijds hebben gereageerd op de integriteitsschendingen van burgemeesters. Daarnaast maakt het onderzoek inzichtelijk of deze organisaties ervoor gekozen hebben om hun integriteitsmanagement te veranderen naar aanleiding van de integriteitsschending van de burgemeester. Deze informatie is zeer waardevol voor gemeentelijke organisaties die ook geconfronteerd worden met dergelijke integriteitsschendingen. Het geeft deze organisaties namelijk houvast voor hun reactie op de schending. Daarnaast geeft het ook houvast bij de keuze om het integriteitsmanagement wel of niet te veranderen naar aanleiding van de schending.

Verder zal de casusbeschrijving en analyse van het onderzoek inzichtelijk maken hoe over de integriteitsschendingen werd gedacht door de maatschappij en de politiek. Inzicht in deze gedachten is belangrijk, om beter te kunnen begrijpen wat wel en niet als integer wordt gezien en ervaren. Hoe scherper dat wordt, des te beter kunnen publieke organisaties sturen op het voorkomen van dergelijke schendingen. Hierdoor zal het integriteitsmanagement van deze organisaties beter aansluiten bij de geldende normen en waarden van de samenleving. Dat zal bijdragen aan het voorkomen van integriteitsschendingen. Als gevolg hiervan zal het vertrouwen in publieke organisaties groeien en zal het ook de tevredenheid over het functioneren van de publieke sector vergroten. Naar verwachting zal dit leiden tot een toename in de bereidheid van burgers om regels na te leven.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit acht hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader voor het onderzoek uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de concepten integriteitsschending en integriteitsmanagement gedefinieerd. Daarnaast wordt de relatie tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement in zijn algemeen toegelicht, en wordt verklaard waarom een integriteitsschending wel/niet tot verandering van het integriteitsmanagement zal leiden. Vervolgens wordt er specifiek stilgestaan bij de impact van integriteitsschendingen van burgemeesters op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Hoofdstuk 3 bevat de methodologie van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt de methode van het onderzoek

beschreven en worden de keuzes m.b.t. de casusselectie toegelicht. Daarnaast worden de concepten geoperationaliseerd. De hoofdstukken 4, 5 en 6 bevatten ieder een beschrijving van een geselecteerde casus waarbij sprake was van een integriteitsschending door een burgemeester. In deze hoofdstukken worden de drie casussen volledig uitgediept en geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader. Daarnaast worden de bevindingen gekwalificeerd, conform de operationalisering. In hoofdstuk 7 wordt een overkoepelende analyse gegeven, en worden de bevindingen uit de casussen bediscussieerd in de context van de toegepaste literatuur. Tot slot bevat hoofdstuk 8 de conclusie van het onderzoek. Hier wordt ook gereflecteerd op het onderzoek, en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet. Het theoretische kader start met het definiëren van de relevante concepten, zodat hier een eenduidig beeld over bestaat. In paragraaf 2.1 staat het concept integriteitsschending centraal en in paragraaf 2.2 het concept integriteitsmanagement. In paragraaf 2.3 wordt de relatie tussen de concepten integriteitsschending en integriteitsmanagement in zijn algemeen toegelicht. Daarnaast wordt, met behulp van wetenschappelijke literatuur, verklaard waarom een integriteitsschending wel/niet tot verandering van het integriteitsmanagement zal leiden. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 specifiek stilgestaan bij de relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Deze relatie is de kern van het onderzoek.

2.1 Integriteitsschending

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op integriteit in zijn algemeen, waarna het concept integriteitsschending wordt gedefinieerd. Hierbij wordt ook aandacht gegeven aan de verschillende soorten integriteitsschendingen met behulp van de typologie van Huberts (2018).

2.1.1 Definitie van integriteit

Integriteit is een lastig te hanteren begrip, omdat er meerdere verschillende visies over bestaan. Huberts (2015: 13) identificeerde acht verschillende visies in de literatuur over ethiek en integriteit, namelijk integriteit als heelheid, als passend onderdeel van de omgeving, als professionele verantwoordelijkheid, als bewust moreel reflecteren en handelen, als overeenstemming met waarde(n), als overeenstemming met wet en regels, als overeenstemming met geldende morele waarden en normen en als exemplarisch ideaal gedrag.

De verschillende visies laten zien dat integriteit geen strikt juridisch begrip is, maar juist een moreel begrip. Het morele heeft betrekking op wat wel/niet hoort in het sociale verkeer, en dat met grote betekenis en zeggingskracht (Huberts, 2015: 14). Individuen hebben verschillende morele oordelen. Hierdoor zal altijd verschil van mening bestaan over wat integriteit precies is. Dat zie je ook terug in de vele pogingen die zijn gedaan om integriteit te definiëren. Dit onderzoek zal niet uitgebreid ingaan op de definitiekwestie, maar kiest voor de volgende definitie:

Integriteit is het handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen, en de daarmee samenhangende regels (Huberts, 2018: 20).

Deze definitie maakt duidelijk dat integriteit een morele categorie is en dat haar betekenis wordt bepaald in een specifieke context van tijd en plaats (Kerkhoff en Overeem, 2018: 13). Verder is de definitie goed toepasbaar voor dit onderzoek en wordt het veel in Nederland gebruikt. Ook wordt er in de wetenschappelijke literatuur veelvuldige gebruikt gemaakt van deze definitie. Hierdoor kan verondersteld worden het een algemeen geaccepteerde definitie is.

De gekozen definitie van Huberts kent wel een potentieel misleidend element, waarover geen verwarring mag bestaan. De definitie spreekt namelijk over ‘geldende’ morele waarden en normen. Dat suggereert ten onrechte dat er altijd een moraal is die zonder meer geldt. Bij integriteitskwesties gaat de discussie juist over welk moraal precies geldt. Volgens Kerkhoff en Overeem (2018: 13) staat wat als integer geldt niet vast, maar is het juist aan verandering onderhevig. Integriteit is daardoor een bewegend doel.

2.1.2 Soorten integriteitsschendingen

Volgens Huberts (2015: 14) wordt het begrip integriteit tegenwoordig te breed opgerekt en worden zaken ten onrechte tot integriteitskwesties gerekend. Hij noemt dat *integritisme*. Zo worden kritiek, onvrede en wantrouwen steeds vaker in de termen van integriteit geagendeerd. Hierdoor worden mensen ten onrechte beschuldigd van integriteitsschendingen.

Gelet op de definitie van het begrip integriteit, gaat het bij integriteitsschendingen enkel om handelingen die in strijd zijn met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels. Het kan daarbij gaan om een grote verscheidenheid aan gedragingen. Het beperken van deze gedragingen tot een paraplu-term als integriteitsschending is een te grote vereenvoudiging, en het doet geen recht aan de diversiteit en complexiteit die ten grondslag ligt aan de schendingen (Lasthuizen et al., 2011: 399). Het differentiëren in soorten integriteitsschendingen is dus essentieel. Deze differentiatie is ook relevant voor het verklaren van de invloed van integriteitsschendingen op het integriteitsmanagement van organisaties. Dat wordt nader toegelicht in paragraaf 2.3.

Dit onderzoek maakt voor de differentiatie gebruik van de typologie van Huberts (2018: 23). In tabel 1 wordt de typologie systematisch weergegeven. De typologie kan gezien worden als een continuüm van ‘harde’ naar ‘zachte’ schendingen (Kerkhoff en Overeem, 2018: 15). Dat zegt echter niets over de vraag welke integriteitsschending meer of minder afkeurenswaardig is. De eerste drie schendingen zijn het hardst, omdat deze gedragingen overduidelijk in strijd zijn met de sociale normen en tevens strafbaar zijn volgens wet- en regelgeving (Kerkhoff en Overeem, 2018: 15). Voor de schendingen van nummer 4 tot en met 7 geldt dat deze zich in een grijs gebied bevinden. Dat betekent dat de meningen veel vaker

verdeeld zijn en de strafbaarheid van de schending niet altijd duidelijk te bepalen is. Het gebrek aan overeenstemming leidt tot meer maatschappelijk en politiek debat over de integriteitsschending (Kerkhoff en Overeem, 2018: 15). De onduidelijkheid is nog groter bij de laatste drie integriteitsschendingen. Deze schendingen zijn het zachtst, en hierover is vrijwel geen overeenstemming. Verder bestaat binnen ieder type integriteitsschending een verschil in de ernst van het vergrijp, namelijk ‘daadwerkelijk’, ‘schijn van’ en ‘potentieel’ (Kerkhoff en Overeem, 2018: 17).

<i>Integriteitsschendingen</i>
1. Corruptie: omkoping
2. Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij
3. Fraude en diefstal
4. Dubieuze giften en beloften
5. Belangenverstrengeling (onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten)
6. Misbruik van bevoegdheden
7. Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
8. Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
9. Verspilling en wanprestatie
10. Wangedrag in de vrije tijd

Tabel 1: typologie integriteitsschendingen (Huberts, 2018)

2.2 Integriteitsmanagement

In deze paragraaf wordt gekeken naar de inspanningen die organisaties treffen om het integriteitsbewustzijn te bevorderen en integriteitsschendingen zoveel mogelijk te voorkomen. Deze inspanningen worden ook wel aangeduid als het integriteitsmanagement (Hoekstra et al., 2016: 16). De wetenschappelijke literatuur over integriteitsmanagement erkent twee basisstrategieën om het gedrag van mensen te beïnvloeden en te sturen, namelijk de *compliance* strategie en de *integrity* strategie.

In deze paragraaf worden de betreffende strategieën uiteengezet. Tot slot wordt toegelicht hoe de twee verschillende strategieën zich tot elkaar verhouden.

2.2.1 Doel van de compliance strategie

Rohr (1989) was één van de eersten die een duidelijk onderscheid maakte tussen de *compliance* en de *integrity* strategie. Paine (1994) werkte dit vervolgens verder uit. Volgens Paine komt de

introduktie van de *compliance* strategie voort uit de angst voor juridische procedures en schade aan de reputatie van een organisatie door integriteitsschendingen. De *compliance* strategie wordt ook wel de ‘harde aanpak’ van het integriteitsmanagement genoemd. De aanpak kenmerkt zich met het van bovenaf opleggen van regels en procedures die bedoeld zijn om niet-integer gedrag te voorkomen. Integer gedrag wordt bevorderd door toezicht te houden en door te straffen (Hoekstra et al., 2016: 18).

De gedachte achter de harde aanpak is dat mensen niet volledig te vertrouwen zijn, omdat zij primair gedreven worden door eigenbelang. Dat sluit aan bij het X-mensbeeld van McGregor (1957). De X-theorie veronderstelt dat mensen uit zichzelf verkeerd gemotiveerd zijn. Mensen denken rationeel en enkel aan hun eigen gewin. Ze zijn ongevoelig voor morele waarden en normen, en ze zijn alleen aan te spreken op de kosten en baten van hun eigen gedrag. Het straffen van niet-integer gedrag zal mensen afschrikken, waardoor zij integer gedrag zullen gaan vertonen (Paine, 1994: 110). Dat verklaart ook de focus van de *compliance* strategie op het houden van toezicht en het straffen van niet-integer gedrag.

De instrumenten die voortkomen uit de *compliance* strategie zijn gedragscodes en anti-corruptie instanties (Lawton et al., 2013: 95). Dit onderzoek richt zich enkel op de gedragscodes en laat de anti-corruptie instanties buiten beschouwing, want deze instanties zijn niet relevant voor dit onderzoek. De gedragscodes bevatten regels en procedures die integer gedrag afdwingen. De regels beperken de discretionaire bevoegdheid en benadrukken wat er verboden is. Denk hierbij aan regels voor (het melden van) nevenfuncties, het aannemen van geschenken en de omgang met bedrijfsmiddelen. De procedures schrijven veelal voor hoe vermoedens van integriteitsschendingen gemeld moeten worden en op welke wijze deze onderzocht en gesanctioneerd worden.

2.2.2 Doel van de integrity strategie

De *integrity* strategie wordt ook wel de ‘zachte aanpak’ van het integriteitsmanagement genoemd. Deze aanpak kenmerkt zich met de gezamenlijke (bottom-up) formulering en internalisering van organisatiewaarden. Integer gedrag wordt bevorderd door de morele competentie van mensen te versterken en hun te leren bepalen wat integere beslissingen zijn (Hoekstra et al., 2016: 18). De gedachte achter deze aanpak is dat mensen enkel ondersteund moeten worden om zelf integere beslissingen te maken. Dat sluit aan bij het Y-mensbeeld van McGregor (1957). De Y-theorie veronderstelt dat mensen gemotiveerd zijn en uit zichzelf graag verantwoordelijkheid nemen, en dat zij dit ook zoeken. Mensen willen zichzelf ontplooiën en ontwikkelen. Dat verklaart de focus van de *integrity* strategie op het versterken van de

bekwaamheid van mensen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid (Karssing en Hoekstra, 2004: 175).

De instrumenten die voortkomen uit de *integrity* strategie zijn besluitvormingsmodellen en het aanbieden van trainingen voor integere besluitvorming (Lawton et al., 2013: 123). Deze instrumenten zien niet op het beperken van de discretionaire ruimte, maar beoogt mensen te ondersteunen in het omgaan met hun beslissingsvrijheid. Het gaat dus niet om het controleren van gedrag, maar om het ondersteunen en stimuleren van mensen.

2.2.3 Compliance en integrity strategie moeten complementair zijn

Door de manier waarop de *compliance* en *integrity* strategie hierboven zijn toegelicht, lijkt het erop alsof de twee strategieën tegenpolen zijn. In sommige opzichten geldt dat ook. De *compliance* strategie komt voort uit het vermijden van juridische sancties, terwijl de *integrity* strategie gaat over het stimuleren van zelfontwikkeling. Ondanks deze significante verschillen, wordt in vrijwel alle wetenschappelijke literatuur benadrukt dat beide strategieën tegelijk moeten plaatsvinden en juist complementair aan elkaar moeten zijn. Vrij recent stelde Huberts (2018: 26) bijvoorbeeld nog dat beide strategieën relevant zijn voor het integriteitsbewustzijn en het beperken van niet-integer gedrag. Het in evenwicht brengen van de twee strategieën is volgens hem dan ook het meest effectief.

2.3 Relatie tussen integriteitsschending en integriteitsmanagement

Deze paragraaf start met het verklaren van de causale relatie tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement van organisaties, in zijn algemeen. Vervolgens wordt toegelicht welke contextuele factoren van integriteitsschendingen leiden tot verandering van het integriteitsmanagement. Tot slot worden er ook theoretische verklaringen gegeven waarom er juist geen verandering zal plaatsvinden.

2.3.1 Invloed van integriteitsschendingen op het integriteitsmanagement

Er is tot op heden zeer beperkt onderzoek verricht naar de relatie tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement van organisaties. Dat is één van de redenen om dit onderzoek te verrichten, maar het maakte het dus onmogelijk om verder te werken vanuit bestaande theorie over deze relatie. Er is daarom aansluiting gezocht literatuur die de betreffende relatie gedeeltelijk raakt, zoals het onderzoek van Maesschalck (2002).

Maesschalck (2002) heeft onderzocht wanneer, waarom en hoe schandalen leiden tot beleidsverandering. Hij concludeerde dat er een causale relatie bestaat tussen schandaal en beleidsverandering (Maesschalck, 2002: 185). Hij gebruikte daarvoor het *agenda-setting model*

(Kingdon, 1984; Baumgartner en Jones, 1993). Volgens Maesschalck (2002: 174) leidt een schandaal (soms gedreven door de media) ertoe dat de drie stromen (probleem, beleid en politiek) samenkomen, en daardoor ontstaat er een *window of opportunity* voor een beleidsverandering. Daarnaast concludeerde Maesschalck (2002: 188) dat men zich niet enkel moet concentreren op het schandaal, maar juist op de contextuele factoren van het schandaal. Welke factoren dat precies zijn, is onderzocht door Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016) en is nader uitgewerkt in paragraaf 2.3.2.

Het onderzoek van Maesschalck is goed toepasbaar voor dit onderzoek, omdat integriteitsschendingen vrijwel altijd een element van schandaal bevatten. Daarnaast kan het integriteitsmanagement gezien worden als een specifieke invulling van het abstracte concept beleidsverandering. Dat betekent dat het onderzoek van Maesschalck theoretisch verklaart dat er een causale relatie bestaat tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement van organisaties.

2.3.2 Contextuele factoren die zorgen voor verandering van het integriteitsmanagement

Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016) hebben onderzoek gedaan naar de contextuele factoren die ervoor zorgen dat politieke schandalen van wethouders leiden tot verandering van het integriteitsbeleid van gemeentelijke organisaties in Nederland. Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 353-355) concludeerden dat er drie contextuele factoren (één interne en twee externen) zijn die ieder zelfstandig een *window of opportunity* kunnen creëren voor verandering van het integriteitsbeleid. Deze factoren zijn systematisch weergegeven in tabel 2, en worden onderstaand nader toegelicht.

Hoewel het onderzoek van Grimmelikhuijsen en Sniijders zich specifiek richtte op politieke schandalen en het integriteitsbeleid van gemeentelijke organisaties, lijkt het goed toepasbaar voor dit onderzoek. Net als bij de het onderzoek van Maesschalck, geldt ook hier dat integriteitsschendingen vrijwel altijd een element van schandaal bevatten. Daarnaast kan het integriteitsbeleid gezien worden als een specifieke uiting van het integriteitsmanagement. Dat betekent dat de conclusies van Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016) over de contextuele factoren eveneens van toepassing zijn op integriteitsschendingen, en dus ieder zelfstandig een *window of opportunity* kunnen creëren voor verandering van het integriteitsmanagement.

Factor 1: organisatorische betrokkenheid

De interne factor betreft de organisatorische betrokkenheid. Deze factor ziet op de mate waarin er andere ambtenaren betrokken waren bij het schandaal. De betrokkenheid van meerdere ambtenaren maakt het waarschijnlijker dat er geen sprake is van een op zichzelf staand geval, maar van een systematisch probleem. Er zijn derhalve verbeteringen in het integriteitsbeleid nodig om het probleem aan te pakken (Grimmelikhuijsen en Sniijders, 2016: 346). Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 353) concludeerden dat er bij politieke schandalen alleen verandering van het integriteitsbeleid plaatsvond als er meerdere ambtenaren betrokken waren bij het betreffende schandaal.

Factor 2: media-aandacht

De eerste externe factor betreft media-aandacht. Deze factor ziet op de mate waarin de media druk uitoefende. Volgens Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 343) zorgt de media-aandacht ervoor dat de lokale politiek onder druk wordt gezet om dienovereenkomstig te gaan handelen. Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 354) concludeerden dat media-aandacht een katalysator is voor ontslag. Het ontslag kan uiteindelijk weer een drijfveer zijn voor verandering van het integriteitsbeleid (Grimmelikhuijsen en Sniijders, 2016: 354).

Factor 3: aanbevelingen extern onderzoeksrapport

De tweede externe factor betreft het externe integriteitsonderzoek. Daarmee wordt een integriteitsonderzoek bedoeld dat is uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij. De conclusie van het onderzoeksrapport bevat veelal concrete aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie. Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 355) concludeerden dat een extern integriteitsonderzoek altijd tot verandering van het integriteitsbeleid leidde, als daartoe werd aanbevolen in het onderzoeksrapport.

<i>Type factor</i>	<i>Factor</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Verandering integriteitsbeleid</i>
Intern	Organisatorische betrokkenheid	De mate waarin andere ambtenaren betrokken zijn bij het schandaal.	Er vindt alleen verandering plaats als er meerdere ambtenaren betrokken waren bij het schandaal.
Extern	Media-aandacht	De mate waarin de media druk uitoefent op de lokale politiek om dienovereenkomstig te gaan handelen.	Hoge druk in de media kan leiden tot ontslag, en dat kan een drijfveer zijn voor verandering.
Extern	Aanbevelingen extern onderzoeksrapport	Een integriteitsonderzoek dat wordt uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij. Het onderzoeksrapport bevat veelal concrete aanbevelingen voor de organisatie.	Een extern integriteitsonderzoek leidt altijd tot verandering, als daartoe aanbevelingen worden gedaan in het onderzoeksrapport.

Tabel 2: contextuele factoren theorie Grimmelikhuijsen en Snijders (2016)

2.3.2 Theoretische verklaringen voor afwezigheid van verandering

Ondanks de hierboven uiteengezette theoretische verklaring dat integriteitsschendingen tot verandering van het integriteitsmanagement zullen leiden, moet er ook rekening gehouden worden met de situatie dat zich geen verandering voor zal doen. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in het feit dat organisaties integriteitsschendingen liever beschouwen als geïsoleerde incidenten door alleenstaande actoren, dan als een systematisch probleem (Paine, 1994: 106). In de wetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel aangeduid met de metafoer van bad appel en bad barrel. De achterliggende vraag daarbij is, is er enkel sprake van rotte appels of is er ook iets mis met de mand waarin de appels liggen? Dat sluit ook aan bij de conclusie van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016), namelijk dat er alleen verandering plaatsvindt als er meerdere ambtenaren betrokken waren bij het schandaal. In die situatie kan het immers niet beschouwd worden als een geïsoleerd incident.

Daarnaast kan het soort integriteitsschending ervoor zorgen dat verandering van het integriteitsmanagement moeilijk te realiseren is, omdat er simpelweg geen overeenstemming over wordt bereikt. Gelet op de (in paragraaf 2.1 behandelde) typologie van Huberts (2018) zal dit vooral het geval zijn bij de ‘zachte’ integriteitsschendingen. Door de discussie die ontstaat over de betreffende schending, zal het waarschijnlijk moeilijk zijn om te bepalen op welke wijze het integriteitsmanagement gewijzigd moet gaan worden.

2.4 Relatie integriteitsschending burgemeester en het integriteitsmanagement

In paragraaf 2.3 is met behulp van de theorie van Maesschalck (2002) verklaard dat er een causale relatie bestaat tussen integriteitsschendingen en het integriteitsmanagement van organisaties. Deze causale relatie wordt ook verondersteld te bestaan tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties, aangezien dat slechts een specificering is van de eerdergenoemde relatie. Maar hoe zit het met de impact van integriteitsschendingen van burgemeesters? En, wat voor verandering van het integriteitsmanagement wordt er verwacht? In deze paragraaf worden die vragen beantwoord. De paragraaf sluit af met een systematische weergave van het conceptueel model van dit onderzoek.

2.4.1 Impact integriteitsschendingen burgemeesters

De burgemeester heeft een belangrijke positie binnen het gemeentelijk bestuur, en heeft tevens een belangrijke rol met betrekking tot het gemeentelijk integriteitssysteem. Allereerst is de burgemeester dé centrale speler in het gemeentelijk bestuur, want hij/zij is de voorzitter (en lid) van het dagelijks bestuur van de gemeente: het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast vervult de burgemeester een cruciale rol in het gemeentelijk integriteitssysteem. Hij/zij is op grond van art. 120 lid van de Gemeentewet wettelijk verplicht om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Dat betekent dat de burgemeester ervoor verantwoordelijk is om het integriteitsmanagement adequaat vorm te geven in de gemeentelijke organisatie. De burgemeester heeft daarbij grote vrijheid, omdat er slechts enkele nationale verplichtingen gelden.

Door de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestuur en zijn/haar rol in het gemeentelijk integriteitssysteem, heeft de burgemeester een zwaarwegende voorbeeldfunctie voor de gemeentelijke organisatie. Van de burgemeester mag, als bestuurder van de gemeentelijke organisatie en als bewaker van de integriteit, verwacht worden dat hij/zij zelf

integer handelt. Als dat niet gebeurt, zal de integriteitsschending van een burgemeester zeer waarschijnlijk een zware impact hebben op de gemeentelijke organisatie.

2.4.2 Verwachte verandering integriteitsmanagement gemeentelijke organisaties

Gelet op de theorie van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016), zal een integriteitsschending van een burgemeester ook drie contextuele factoren kennen, die een *window of opportunity* kunnen creëren voor verandering van het integriteitsmanagement van de gemeentelijke organisatie. Concreet gaat hier om de (1) organisatorische betrokkenheid, (2) media-aandacht, en (3) aanbevelingen extern onderzoeksrapport. Naar verwachting zullen deze factoren tot een relatief grote verandering leiden, vanwege de hierboven geschetste zware impact van een integriteitsschending van een burgemeester.

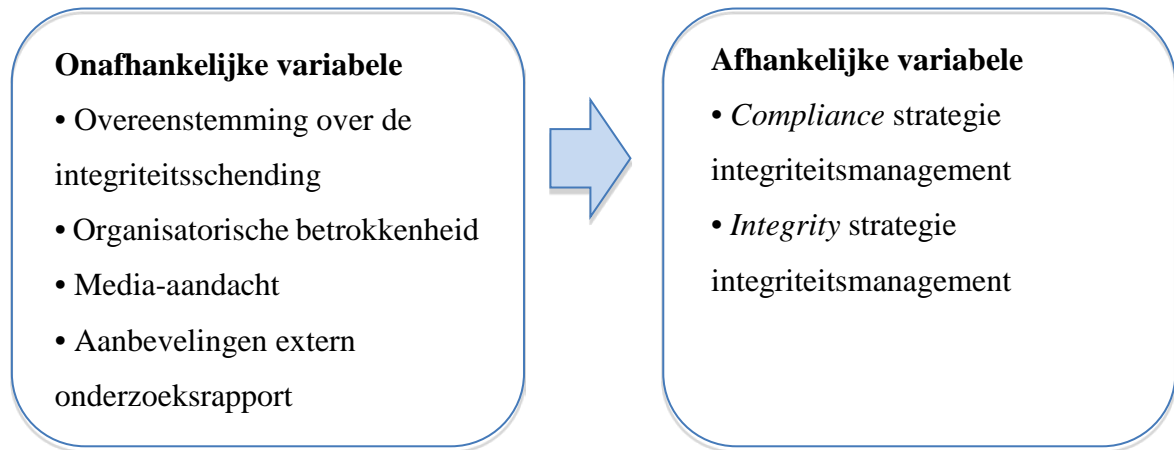
De verandering zal zich waarschijnlijk richten op de *compliance* strategie en op de *integrity* strategie van het integriteitsmanagement. Uit de theorie in paragraaf 2.2 volgt dat beide strategieën zich veelal voordoen in een organisatie, en dat de strategieën complementair aan elkaar moeten zijn. Om die reden wordt er een verandering van het integriteitsmanagement met betrekking tot beide strategieën verwacht.

De verwachte verandering van het integriteitsmanagement zal zich waarschijnlijk als eerst openbaren in de vorm van een verzoek van de gemeenteraad aan het dagelijks bestuur. De gemeenteraad is namelijk op grond van art. 69 Gemeentewet ervoor verantwoordelijk om integer gedrag van de burgemeester te bevorderen en niet-integer gedrag te voorkomen. De gemeenteraad zal toekomstige integriteitsschendingen van de burgemeester dus zoveel mogelijk willen voorkomen. Het dagelijks bestuur is verplicht om het verzoek van de gemeenteraad uit te voeren, gelet op de geldende hiërarchie: de gemeenteraad is het hoogste bestuurlijke orgaan van de gemeente.

Er zijn in de voorgaande paragraaf ook twee verklaringen gegeven voor de afwezigheid van verandering. De eerste verklaring is ondervangen met de eerdergenoemde contextuele factor ‘organisatorische betrokkenheid’. De tweede verklaring zag op het soort integriteitsschending waardoor verandering van het integriteitsmanagement moeilijk te realiseren is, omdat er simpelweg geen overeenstemming over wordt bereikt. Naar verwachting geldt dat ook voor de integriteitsschendingen van burgemeesters, gelet op zijn/haar publieke rol. Het ligt niet voor de hand dat er wel overeenstemming zal bestaan over de wijze waarop het integriteitsmanagement moet veranderen, terwijl er geen overeenstemming is over de integriteitsschending van de burgemeester.

2.4.3 Conceptueel model

In paragraaf 2.4.2 en 2.4.3 is de verwachte causale relatie toegelicht. Dat leidt tot het conceptuele model dat is afgebeeld in figuur 1.



Figuur 1: conceptueel model

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader uiteengezet. Het methodologisch kader start met het beschrijven van het onderzoeksdesign in paragraaf 3.1. Vervolgens staat in paragraaf 3.2 de casusselectie centraal. Daarna worden in paragraaf 3.3 de relevante concepten geoperationaliseerd, waardoor ze meetbaar zijn voor het onderzoek.

3.1 Onderzoeksdesign

Dit kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd met behulp van de *multiple case study* aanpak. Dat is een gevalstudie die twee of meer observaties van het hetzelfde fenomeen omvat. In dit onderzoek zijn er drie verschillende casussen geanalyseerd. Het was wenselijk om het aantal casussen beperkt te houden, omdat er vrijwel nog geen onderzoek was gedaan naar de relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Dat maakte ook dat het onderzoek verkennend van aard is. De meervoudige gevalstudie was hiervoor een geschikte aanpak, want het bood de mogelijkheid om diepgaand onderzoek te verrichten naar een beperkt aantal casussen. Daarnaast is dit onderzoek in een relatief korte periode verricht. Door het aantal casussen beperkt te houden, bestond er meer zekerheid dat het onderzoek tijdig afgerond zou zijn. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de beperking in het aantal casussen logischerwijs een impact heeft op de externe validiteit van het onderzoek.

Een belangrijk voordeel van de meervoudige gevalstudie, ten opzichte van een enkelvoudige gevalstudie, is de betrouwbaarheid van de aanpak. Het aantal willekeurige meetfouten wordt namelijk beperkt door meerdere casussen te analyseren om aan te tonen of er een causale relatie bestaat tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Daarnaast heeft deze aanpak een positief effect op de interne validiteit van het onderzoek, want het gebruik van meerdere casussen vergroot vanzelfsprekend de kans dat de resultaten daadwerkelijk overeenkomen met de werkelijkheid. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het positieve effect op de interne validiteit gering van aard is.

3.2 Casusselectie

Voor dit onderzoek zijn er drie casussen geanalyseerd. Deze casussen zijn geselecteerd uit de database van *Centre for Public Values and Ethics*¹ (CPVE). Het CPVE is een interdisciplinair academisch expertisecentrum, en het heeft als doel om wetenschappelijk onderzoek naar waardengeladen vraagstukken in de publieke sector te verrichten en te verspreiden. De database van het CPVE bevat meerdere casusbeschrijvingen over corruptie en integriteitschendingen in Nederland, waarover destijds hevige ophef en/of discussie bestond. De casusbeschrijvingen in de database zijn beschikbaar gesteld voor dit onderzoek.

Om te borgen dat de casus geschikt was voor het onderzoek, werd bij de casusselectie gebruik gemaakt van drie inhoudelijke gronden. Met deze selectiecriteria werd de interne validiteit van het onderzoek versterkt. De inhoudelijke gronden voor de casusselectie worden in tabel 3 weergegeven en nader toegelicht.

<i>Selectie criterium</i>	<i>Toelichting</i>
De integriteitsschending is begaan door een Nederlandse burgemeester.	Dit is de focus van het onderzoek, en daardoor een essentieel selectie criterium.
De integriteitsschending heeft plaatsgevonden na 1945.	Voor het onderzoek dient voldoende informatie beschikbaar te zijn, en deze informatie dient ook goed te zijn vastgelegd. Dit criterium borgt dat.
De informatie is digitaal en openbaar te raadplegen.	Vanwege de Corona maatregelen is het niet mogelijk om (gedurende de looptijd van het onderzoek) locaties te bezoeken, zoals een archief of bibliotheek.

Tabel 3: criteria voor casusselectie

Het was voor de externe validiteit van het onderzoek eigenlijk wenselijk om de selectiecriteria uit te breiden met een criterium dat zag op de grootte van de gemeente, waardoor er enkel casussen werden geselecteerd waarbij sprake was van integriteitsschendingen van burgemeesters uit grote gemeenten. Echter, er waren dan onvoldoende casussen beschikbaar voor dit onderzoek. Dat kwam voornamelijk doordat het laatste selectie criterium een grote

¹ Kerkhoff, A.D.N. & Overeem, P., Database Corruption & Integrity in the Netherlands (1945 – present), Centre for Public Values & Ethics, Institute of Public Administration, Leiden University, the Netherlands. <https://vre.leidenuniv.nl/vre/publicvaluesandethics/corruption>

impact had op het aantal geschikte casussen. Voor het merendeel van de casussen uit de database geldt dat de gemeentelijke stukken, zoals de verslagen van de reguliere raadsvergaderingen en de spoeddebatten van de gemeenteraad, niet digitaal en openbaar te raadplegen zijn. De meeste gemeenten zijn pas vanaf 2011 hun gemeentelijke stukken digitaal gaan aanbieden. Voor de interne validiteit van het onderzoek was het van belang dat het onderzoek zoveel mogelijk gebaseerd is op de oorspronkelijke documenten van de gemeente. Om die reden bleef het laatste criterium gehandhaafd, en accepteerde dit onderzoek dat het aantal geschikte casussen zeer beperkt was.

Na toepassing van de selectiecriteria in de database, bleken slechts vier casussen geschikt te zijn voor het onderzoek. Van deze vier casussen waren er twee uit dezelfde gemeente, namelijk Maastricht. Gelet op de generaliseerbaarheid van de resultaten, had het de voorkeur om drie verschillende gemeenten te selecteren voor het onderzoek. Er is derhalve voor gekozen om slechts één casus uit de betreffende gemeente te selecteren. De geselecteerde casussen staan weergegeven in tabel 4.

De drie geselecteerde casussen waren echter niet direct toepasbaar voor het onderzoek. De casusbeschrijvingen uit de database bevatten slechts algemene informatie over de betreffende casus, en moesten dus nog aangevuld worden met relevante informatie ten behoeve van dit onderzoek. In paragraaf 3.3 is toegelicht hoe deze informatie werd verzameld en verwerkt.

<i>Titel casusbeschrijving</i>	<i>Burgemeester</i>	<i>Gemeente</i>
Woningaffaire burgemeester Maastricht	Annemarie Penn – Ter Stake	Maastricht
Wangedrag burgemeester Schiedam	Wilma Verver	Schiedam
Bonnentjes-affaire burgemeester Vlissingen	Rene Roep	Vlissingen

Tabel 4: geselecteerde casussen voor het onderzoek

3.3 Operationalisering

In dit onderzoek is gekeken naar de causale relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Dat zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen van het onderzoek. De variabelen zijn in deze paragraaf geoperationaliseerd, zodat ze meetbaar waren voor het onderzoek. Voor de

operationalisering is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand wetenschappelijk onderzoek, zoals beschreven is in het theoretisch kader. Dat vergroot de betrouwbaarheid en de interne validiteit van het onderzoek.

Ten behoeve van de begrijpelijkheid en duidelijkheid, is de operationalisering van de twee variabelen ook systematisch weergegeven in de tabellen 5 en 6.

3.3.1 Operationalisering integriteitsschending

De onafhankelijke variabele is geoperationaliseerd naar vier verschillende elementen. Onderstaand wordt ieder element toegelicht.

Overeenstemming over de integriteitsschending

Uit het theoretisch kader volgt dat meningen verveeld zullen zijn bij de integriteitsschendingen uit het grijze gebied van de typologie (Huberts, 2018), omdat de strafbaarheid van de schending lastig te bepalen is (Kerkhoff en Overeem: 15). Of te wel, men zal verschillende opvattingen hebben over de vraag of de betreffende handeling in strijd is met de geldende morele waarden en normen, en de daarmee samenhangende regels. Het gebrek aan overeenstemming leidt tot maatschappelijk en politiek debat over de integriteitsschending. Dat speelt het sterkst bij de zachte schendingen, dus daarover zal vrijwel geen overeenstemming zijn (Kerkhoff en Overeem: 15).

Uit het type integriteitsschending volgt dus in welke mate er maatschappelijke/ politieke overeenstemming zal zijn. Aangezien er bij de grijze en zachte integriteitsschendingen respectievelijk weinig en geen overeenstemming zal zijn, wordt logischerwijs verondersteld dat er ook geen overeenstemming zal bestaan over de wijze waarop het integriteitsmanagement moet veranderen naar aanleiding van dergelijke schending. Met als gevolg dat het integriteitsmanagement niet wijzigt.

De mate van overeenstemming is onderzocht middels een documentenanalyse. Voor het maatschappelijke debat is naar de berichtgeving in de landelijke en lokale kranten, de landelijke en lokale nieuwsuitzendingen, online blogs en online forums. Voor het politieke debat zijn dezelfde databronnen gebruikt, en is er aanvullend ook gekeken naar de opnames/verslagen van de openbare vergaderingen en (spoed)debatten van de gemeenteraad en Tweede Kamer, en de voorgestelde/aangenomen moties in de gemeenteraad en de Tweede Kamer.

De verzamelde informatie is per casus zo objectief mogelijk beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarnaast is de verzamelde informatie gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag, waarbij hoog ziet op een hoge mate van overeenstemming. Bij de

kwalficatie laag is daarentegen sprake van een gebrek aan overeenstemming. Dit is systematisch weergegeven in tabel 5.

Organisatorische betrokkenheid

Uit het theoretisch kader volgt dat de betrokkenheid van meerdere ambtenaren het waarschijnlijker maakt dat er geen sprake is van een op zichzelf staand geval, maar juist van een systematisch probleem. Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 353) concluderen dat er bij politieke schandalen die begaan zijn door wethouders, alleen verandering van het integriteitsbeleid plaatsvindt als er meerdere ambtenaren betrokken waren bij het schandaal. Naar verwachting geldt dat ook voor integriteitsschendingen die begaan zijn door burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties.

De mate waarin ambtenaren van de gemeentelijke organisatie betrokken waren bij de handeling van de burgemeester, is onderzocht middels een documentenanalyse. Hiervoor is gekeken naar de berichtgeving in de landelijke en lokale kranten, de landelijke en lokale nieuwsuitzendingen, het interne/externe onderzoeksrapport, en de opnames/verslagen van de openbare vergaderingen en (spoed)debatten van de gemeenteraad.

De verzamelde informatie is per casus zo objectief mogelijk beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarnaast is de verzamelde informatie gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag, waarbij hoog ziet op een hoge mate van organisatorische betrokkenheid. Bij de kwalificatie laag is daarentegen geen sprake van organisatorische betrokkenheid. Hieraan wordt nog toegevoegd dat de betrokkenheid van hooggeplaatste ambtenaren logischerwijs een grotere impact heeft dan de betrokkenheid van lager geplaatste ambtenaren. Dit is systematisch weergegeven in tabel 5.

Media-aandacht

Uit het theoretisch kader volgt dat de media-aandacht ervoor zorgt dat de lokale politiek onder druk wordt gezet om dienovereenkomstig te gaan handelen. Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 354) concluderen dat de media-aandacht een katalysator is voor ontslag. Het ontslag kan uiteindelijk weer een drijfveer zijn voor verandering van het integriteitsbeleid. Naar verwachting geldt dat ook voor het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties.

De mate van media-aandacht en de aanwezigheid van ontslag, is onderzocht middels een documentenanalyse. Hiervoor is gekeken naar de berichtgeving in de landelijke en lokale kranten, de landelijke en lokale nieuwsuitzendingen, online blogs, online forums, het

interne/externe onderzoeksrapport, de opnames/verslagen van de openbare vergaderingen en (spoed)debatten van de gemeenteraad, en de persberichten van de gemeente.

De verzamelde informatie is per casus zo objectief mogelijk beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarnaast is de verzamelde informatie gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag. De kwalificatie hoog ziet op een hoge mate van media-aandacht, en er was doordoor ook sprake van ontslag. Bij de kwalificatie laag is daarentegen sprake van weinig media-aandacht en heeft dat ook niet geleid tot ontslag. Dit is systematisch weergegeven in tabel 5.

Aanbevelingen extern onderzoeksrapport

Uit het theoretisch kader volgt dat een extern onderzoeksrapport (naar aanleiding van een schandaal) veelal concrete aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie bevat. Grimmelhuijsen en Sniijders (2016: 355) concluderen dat een extern onderzoek altijd leidt tot verandering van het integriteitsbeleid, als daartoe aanbevelingen worden gedaan in het onderzoeksrapport. Naar verwachting geldt dat ook voor integriteitsschendingen die begaan zijn door burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties.

De mate waarin het onderzoeksrapport aanbevelingen doet, is onderzocht middels een documentenanalyse. Hiervoor is gekeken naar het externe onderzoeksrapport, en de opnames/verslagen van de openbare vergaderingen van de gemeenteraad.

De verzamelde informatie is per casus zo objectief mogelijk beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarnaast is de verzamelde informatie gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag, waarbij hoog ziet op een hoge mate van aanbevelingen ter verbetering van het integriteitsmanagement. Bij de kwalificatie laag is daarentegen geen sprake van een extern onderzoek, of het externe onderzoeksrapport bevat geen aanbevelingen. Dit is systematisch weergegeven in tabel 5.

INTEGRITEITSSCHENDING			
<i>Element</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Kwalificatie</i>	<i>Databronnen</i>
Overeenstemming over de integriteitsschending	De mate waarin maatschappelijke en politieke overeenstemming bestond over de vraag of de handeling van de burgemeester in strijd was met de geldende morele waarden en normen, en daarmee samenhangende regels.	Hoog: er was sprake van een harde schending. Daarover was nauwelijks discussie in de maatschappij, en werd geen debat over gevoerd in de lokale of landelijke politiek.	- Landelijke en lokale kranten. - Landelijke en lokale nieuwsuitzendingen. - online blogs.
		Gemiddeld: er was sprake van een grijze schending. Daarover was discussie in de maatschappij, en er werd ook over gedebatteerd in de lokale politiek.	- online forums. - opnames/verslagen vergadering gemeenteraad en Tweede Kamer. - opnames/verslagen spoeddebat gemeenteraad en Tweede Kamer.
		Laag: er was sprake van een zachte schending. Daarover was hevige discussie in de maatschappij, er werd intensief over gedebatteerd in de politiek.	- voorgestelde/ aangenomen moties gemeenteraad en Tweede Kamer.
Organisatorische betrokkenheid	De mate waarin ambtenaren van de gemeentelijke organisatie betrokken waren bij de handeling van de burgemeester	Hoog: Er waren meerdere ambtenaren bij betrokken, waaronder ook hooggeplaatste ambtenaren.	- Landelijke en lokale kranten. - Landelijke en lokale nieuwsuitzendingen.
		Gemiddeld: Er waren enkele lager geplaatste ambtenaren bij betrokken.	- opnames/verslagen vergadering gemeenteraad.
		Laag: Er waren geen ambtenaren bij betrokken.	- intern/ extern onderzoeksrapport

Media-aandacht	De mate waarin de media aandacht had voor de handeling van de burgemeester, en er daardoor sprake was van ontslag.	Hoog: Zowel landelijke als lokale media, en er was sprake van ontslag.	<ul style="list-style-type: none"> - landelijke en lokale kranten. - landelijke en lokale nieuwsuitzendingen. - online blogs. - online forums. - intern/extern onderzoeksrapport. - opnames/verslagen vergadering gemeenteraad. - opnames/verslagen spoeddebat gemeenteraad. - persberichten van de gemeente.
		Gemiddeld: Zowel landelijke als lokale media, maar er was <u>geen</u> sprake van ontslag.	
		Laag: Enkel lokale media, en er was <u>geen</u> sprake van ontslag.	
Aanbevelingen extern onderzoeksrapport	De mate waarin het onderzoeksrapport aanbevelingen doet ter verbetering.	Hoog: Er heeft een extern onderzoek plaatsgevonden, en er worden meerdere aanbevelingen gedaan.	<ul style="list-style-type: none"> - extern onderzoeksrapport - opnames/verslagen vergadering gemeenteraad
		Gemiddeld: Er heeft een extern onderzoek plaatsgevonden, maar er worden nauwelijks aanbevelingen gedaan.	
		Laag: Er heeft <u>geen</u> extern onderzoek plaatsgevonden, of het onderzoeksrapport deed geen aanbevelingen.	

Tabel 5: operationalisering integriteitsschending

3.3.2 Operationalisering integriteitsmanagement

De afhankelijke variabele is geoperationaliseerd naar twee verschillende elementen. Onderstaand wordt ieder element toegelicht.

Compliance strategie

Uit het theoretisch kader volgt dat de *compliance* strategie één van de basisstrategieën is voor het vormgeven van het integriteitsmanagement. Deze strategie kenmerkt zich met het van bovenaf opleggen van regels en procedures, die bedoeld zijn om niet-integer gedrag te voorkomen. Integer gedrag wordt bevorderd door toezicht te houden en door te straffen (Hoekstra et al., 2016: 18). Het instrument dat voortkomt uit de *compliance* strategie is de gedragscode.

Gedragscodes bevatten regels en procedures die integer gedrag afdwingen. De regels beperken de discretionaire bevoegdheid en benadrukken wat verboden is (Lawton et al., 2013: 95). Denk hierbij aan regels voor (het melden van) nevenfuncties, het aannemen van geschenken en de omgang met bedrijfsmiddelen. De procedures schrijven veelal voor hoe vermoedens van integriteitsschendingen gemeld moeten worden en op welke wijze deze onderzocht en gesanctioneerd worden.

Een verandering van de *compliance strategie* betekent dat er nieuwe regels en/of procedures worden opgesteld, dan wel dat er bestaande regels en/of procedures worden gewijzigd. Idealiter wordt de mate waarin de *compliance* strategie verandert onderzocht middels het afnemen van interviews in de gemeentelijke organisatie. Echter, door de Corona maatregelen bleek deze aanpak niet mogelijk. Dat kwam doordat de gemeentelijke organisaties, ten tijde van het onderzoek, andere prioriteiten hadden dan het afleggen van meerdere interviews. Hiervoor was begrip, en er is derhalve gekozen voor een aanpak die de gemeentelijke organisaties zo min mogelijk belast.

De mate waarin de *compliance* strategie verandert is onderzocht middels een documentenanalyse. Hiervoor is gekeken naar de opnames/verslagen van de openbare vergaderingen van de gemeenteraad en de voorgestelde/aangenomen moties van de gemeenteraad. Hierbij is bestudeerd in hoeverre de gemeenteraad verzocht om een verandering van de *compliance* strategie. De gemeenteraad is immers het hoogste bestuursorgaan van de gemeente, en kan opdrachten geven aan het college van burgemeester en wethouders. Dat garandeerde echter niet dat de opdracht ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Om die reden is bij de

gemeentelijk organisaties nagevraagd in hoeverre en op welke wijze uitvoering is gegeven aan de verzoeken van de gemeenteraad.

De verzamelde informatie is per casus zo objectief mogelijk beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarnaast is de verzamelde informatie gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag, waarbij hoog ziet op een hoge mate van verandering van de *compliance* strategie. Bij de kwalificatie laag is daarentegen geen sprake van verandering. Dit is systematisch weergegeven in tabel 6.

Integrity strategie

Uit het theoretisch kader volgt dat de *integrity* strategie eveneens een basisstrategie is voor het vormgeven van het integriteitsmanagement. Deze strategie kenmerkt zich met de gezamenlijke (bottom-up) formulering en internalisering van organisatiewaarden. Integer gedrag wordt bevorderd door de morele competentie van mensen te versterken en hun te leren bepalen wat integere beslissingen zijn (Hoekstra et al., 2016: 18). De focus van de *integrity* strategie ligt op het versterken van de bekwaamheid van mensen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid (Karssing en Hoekstra, 2004: 175). De instrumenten die voortkomen uit de *integrity* strategie zijn besluitvormingsmodellen en het aanbieden van trainingen (Lawton et al., 2013: 123). Deze maatregelen zien niet op het beperken van de discretionaire ruimte, maar beoogt mensen te ondersteunen in het omgaan met hun beslissingsvrijheid.

Een verandering van de *integrity* strategie betekent dat er nieuwe besluitvormingsmodellen worden opgesteld en/of nieuwe trainingen worden gegeven, dan wel dat er bestaande besluitvormingsmodellen en/of trainingen worden gewijzigd. Ook hiervoor geldt dat de mate waarin de *integrity* strategie verandert idealiter werd onderzocht middels het afnemen van interviews in de gemeentelijke organisatie. Om de eerdergenoemde redenen was dat helaas niet mogelijk. Derhalve is de aanpak van de *compliance* strategie hier herhaald. Dat bekend dat de mate waarin de *integrity* strategie verandert is onderzocht middels een documentenanalyse van dezelfde soorten databronnen, en door navraag hierover te doen bij de gemeentelijke organisaties.

De verzamelde informatie is per casus zo objectief mogelijk beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Daarnaast is de verzamelde informatie gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag, waarbij hoog ziet op een hoge mate van verandering van de *integrity* strategie. Bij de kwalificatie laag is daarentegen geen sprake van verandering. Dit is systematisch weergegeven in tabel 6.

INTEGRITEITSMANAGEMENT			
<i>Element</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Kwalificatie</i>	<i>Databronnen</i>
Compliance strategie	De mate waarin de gedragscode wijzigt, doordat er nieuwe regels en/of procedures worden gesteld, dan wel dat er bestaande regels en/of procedures worden gewijzigd.	Hoog: Er worden zowel nieuwe regels als procedures opgesteld, of er worden zowel bestaande regels als procedures gewijzigd.	- opnames/verslagen vergadering gemeenteraad. - voorgestelde/ aangenomen moties gemeenteraad. - navraag doen bij de gemeenteraad in hoeverre en op welke wijze uitvoering is gegeven aan de verzoeken van de gemeenteraad.
		Gemiddeld: Er worden nieuwe regels of procedures opgesteld, dan wel bestaande regels of procedures gewijzigd.	
		Laag: Er worden <u>geen</u> nieuwe regels of procedures opgesteld, dan wel bestaande regels of procedures gewijzigd.	
Integrity strategie	De mate waarin er nieuwe besluitvormingstabellen worden opgesteld en/of nieuwe trainingen worden gegeven, dan wel dat er bestaande besluitvormingsmodellen en/of trainingen worden gewijzigd.	Hoog: Er worden zowel nieuwe besluitvormingstabellen opgesteld als nieuwe trainingen gegeven, of er worden zowel bestaande besluitvormingstabellen als trainingen gewijzigd.	Idem.
		Gemiddeld: Er worden nieuwe besluitvormingstabellen opgesteld of nieuwe trainingen gegeven, dan wel bestaande besluitvormingstabellen of trainingen gewijzigd.	
		Laag: Er worden <u>geen</u> nieuwe besluitvormingstabellen opgesteld of nieuwe trainingen gegeven, dan wel bestaande besluitvormingstabellen of trainingen gewijzigd.	

Tabel 6: operationalisering integriteitsmanagement

4. Casus I: Woningaffaire burgemeester Maastricht

In dit hoofdstuk staat de casus ‘Woningaffaire burgemeester Maastricht’ centraal. Het hoofdstuk start met de casusbeschrijving in paragraaf 4.1. Vervolgens wordt de casus in paragraaf 4.2 geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader, en worden de bevindingen gekwalificeerd met behulp van de operationaliseringstabellen uit paragraaf 3.3.

4.1 Casusbeschrijving

In deze paragraaf wordt er een objectieve en zorgvuldige beschrijving gegeven van wat er allemaal is gebeurd. De casusbeschrijving is zoveel mogelijk chronologisch opgebouwd.

4.1.1 Aankoop woning buurman c.q. zakelijk contact

In het voorjaar van 2018 kocht de burgemeester Annemarie Penn – ter Stake (1953) onderhands de privéwoning Looiersgracht 7b van haar buurman Wim Lousberg (Feenstra en Stoffelen, 2019a). Volgens Penn was de relatie als één tussen goede burens (Oostendorp en Karsten, 2019: 7). Penn en Lousberg kwamen elkaar in het dagelijks leven ook geregeld tegen. Zo vervulden zij respectievelijk de rollen van vicepresident en beschermvrouwe van de Maastrichtse carnavalsvereniging Tempeleers (Roberts, 2019).

De aankoop van Looiersgracht 7b vond zijn oorsprong al in mei 2017. In deze periode ontstond het wederzijdse voornemen tot een woningruil tussen Penn en Lousberg. De intentie daarbij was om de woning Looiersgracht 3, waar Penn sinds 1991 woonachtig was, te ruilen tegen Looiersgracht 7 waar Lousberg sinds 2015 woonde. De mogelijkheid van bijbetaling werd daarbij niet uitgesloten. Penn was van plan om Looiersgracht 7a, een woning die in 2014 uit een erfenis in het bezit van Penn was gekomen, samen te voegen met Looiersgracht 7b. De woningruil werd voorbereid, en als onderdeel daarvan werd Looiersgracht 7b getaxeed. De uitkomst hiervan was een bedrag van €420.000,- (Oostendorp en Karsten, 2019: 6).

De woningruil ging uiteindelijk niet door, omdat Penn later in 2017 besloot om Looiersgracht 3 toch niet te verkopen. Penn gaf daarbij aan geïnteresseerd te blijven in het verkrijgen van Looiersgracht 7a. Lousberg zei toe om bij Penn terug te komen als hij een andere woning had gevonden, en hij gaf daarbij aan Looiersgracht 7b te willen verkopen voor de getaxeerde waarde van €420.000,-. Op 3 januari 2018 bracht Lousberg een bod uit op een andere woning, en hij informeerde diezelfde dag nog Penn over de aankomende beschikbaarheid van Looiersgracht 7b (Oostendorp en Karsten, 2019: 6).

Op 14 maart 2018 tekende Penn het koopcontract voor Looiersgracht 7b. Volgens Penn ging het hierbij enkel om de technische afhandeling van de afspraken die al in 2017 waren gemaakt en begin 2018 werden herbevestigd. Op 26 april 2018 passeerde de leveringsakte (Oostendorp en Karsten, 2019: 6). Volgens de woordvoerder van Penn betrof het ‘de reguliere aankoop van een huis’ en had zij het pand gekocht voor het geval een van haar kinderen in de toekomst vanuit de Randstad terug willen verhuizen naar Maastricht (Feenstra en Stoffelen, 2019a).

Zakelijke relatie Penn en Lousberg

Naast de bovengenoemde privérelatie bestond er ook een zakelijke relatie tussen Penn en Lousberg. Lousberg was per 1 januari 2016 de directeur van het Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL). Dat is een kantoor waar de gemeenten Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht een deel van hun ambtenaren samenbrengen om gezamenlijk bedrijfsvoering activiteiten te verrichten. Het SSC-ZL heeft een eigen rechtspersoonlijkheid, en het bestuur wordt gevormd door de wethouders bedrijfsvoering van de drie deelnemende gemeenten, namelijk Heerlen, Sittard-Geleen en Maastricht (Oostendorp en Karsten, 2019: 6).

Penn beschouwde het SSC-ZL niet als haar dossier, omdat een wethouder van Maastricht in het bestuur van het SSC-ZL zat (Oostendorp en Karsten, 2019: 7). Er bestond geen hiërarchische relatie tussen Penn en de betreffende wethouder. Echter, als lid van het college van burgemeester en wethouders droeg Penn wel medeverantwoordelijkheid voor de taken van de betreffende wethouder (Oostendorp en Karsten, 2019: 7).

In de periode tot half februari 2018 was er geen sprake van functioneel contact tussen Penn en Lousberg. Dat veranderde op 15 februari 2018, omdat Penn instemde met het verzoek om tijdelijk op te treden als waarnemend voorzitter van het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) in SSC-ZL verband. Lousberg was de secretaris van dat overleg. Vanaf dat moment was er regelmatig contact tussen Penn en Lousberg over zaken die het BGO aangingen (Oostendorp en Karsten, 2019: 7). Aangezien Penn de voorzitter was van het BGO, was Lousberg als secretaris van het BGO in zijn werk ook afhankelijk van een goede relatie met Penn (Stoffelen, 2019).

Vanaf half april 2018 intensiverde het contact tussen Penn en Lousberg, omdat er conceptnotulen gelekt waren van de SSC-ZL bestuursvergadering d.d. 1 maart 2018 (Oostendorp en Karsten, 2019: 7). Lousberg was bij dit overleg aanwezig, vanwege zijn rol als secretaris van het SSC-ZL bestuur. In de betreffende notulen werd gesuggereerd om de lastige medewerkers te ontslaan, die weinig zagen in de voorgenomen fusie van de gemeentelijke

diensten van Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen (De Volkskrant, 2019). Penn was erg ontstemd over het feit dat er notulen waren uitgelekt (Feenstra en Stoffelen, 2019b). Zij had hierover o.a. op 12 april 2018 ook telefonisch contact met Lousberg (Oostendorp en Karsten, 2019: 7).

Het persoonlijke contact tussen Penn en Lousberg over de gelekte notulen is opmerkelijk. Dat incident lijkt namelijk geen directe relatie te hebben met de rol van Penn als waarnemend voorzitter van het BGO. Mogelijk heeft Penn zich in de situatie gemengd vanwege haar functie als burgemeester van Maastricht. Het lijkt echter passender als zij meer afstand had gehouden van het incident, net als de burgemeesters van Heerlen en Sittard-Geleen. Daarnaast moet opgemerkt worden dat het persoonlijke contact tussen Penn en Lousberg slechts enkele dagen voor het passeren van de leveringsakte plaatsvond.

4.1.2 Van woningaankoop naar een integriteitsonderzoek

Penn had voorafgaand aan de aankoop van de Looiersgracht 7b met meerdere personen binnen de gemeente over de aankoop gesproken, bijvoorbeeld met haar gemeentesecretaris en haar bestuurs- en communicatieadviseur. Die gesprekken gingen niet over de vraag of Penn de woning mocht kopen en/of er melding van gemaakt moest worden. De aankoop van de woning was volgens Penn namelijk een privékwestie. De gemeentesecretaris wist ten tijde van het gesprek ook niet dat het de woning van Lousberg betrof (Oostendorp en Karsten, 2019: 8).

Verder had Penn, voorafgaand aan de aankoop, op eigen initiatief contact opgenomen met Theo Bovens, de commissaris van de Koning. In dat gesprek stond centraal of Penn er verstandig aan deed om meerdere woningen in eigendom te hebben in de stad waar zij ook burgemeester was, en of Bovens bezwaren zag tegen de aankoop van Looiersgracht 7b. Bovens gaf aan hier geen bezwaar in te zien. Er werd niet gesproken over een mogelijke belangenverstrengeling met Lousberg. De functie van Lousberg werd ook niet expliciet benoemd door Penn. Bovens was ten tijde van het gesprek dan ook niet op de hoogte van de functie van Lousberg, en dacht dat Lousberg enkel de buurman van Penn was (Oostendorp en Karsten, 2019: 8; Van der Steen, 2019).

Op 6 september 2019 vernam de gemeenteraad van de aankoop vanwege een publicatie daarover in de Volkskrant (Oostendorp en Karsten, 2019: 8). In dat artikel werd Penn beschuldigd van belangenverstrengeling, omdat ze een privédeal had gesloten met een zakelijk contact waarmee ook een afhankelijkheidsrelatie bestond. Daarnaast had Penn de aankoop niet aan de gemeenteraad gemeld (Feenstra en Stoffelen, 2019a). Naar aanleiding van dat artikel, stuurde Penn op 9 september 2019 een e-mail aan de fractievoorzitters over de ontstane situatie.

De strekking van de e-mail was tweeledig: (1) Penn gaf aan dat ze de aankoop van de woning destijds beter had kunnen melden aan de gemeenteraad en (2) Penn verzocht om een extern integriteitsonderzoek (Oostendorp en Karsten, 2019: 8). De gemeenteraad stemde, zonder bespreking in de gemeenteraad, in met het verzoek van Penn en gaf Necker van Naem opdracht tot het uitvoeren van een integriteitsonderzoek (Van Hoof, 2019).

4.1.3 Maatschappelijke en politieke debat

Voorafgaand aan het externe integriteitsonderzoek, bestond er maatschappelijke discussie over de vraag of Penn juist of onjuist had gehandeld. Deze discussie werd vooral in de media gevoerd. De landelijke en lokale politiek hielden zich daarentegen erg stil.

Maatschappelijk debat

Het maatschappelijke debat werd in de media gevoerd door verschillende landelijke en lokale kranten. Op 6 september 2019 publiceerde de Volkskrant als eerste een artikel over het handelen van Penn (Feenstra en Stoffelen, 2019a). Dat artikel beschuldigde Penn van belangenverstrengeling, omdat ze een privédeal had gesloten met een zakelijk contact waarmee ook een afhankelijkheidsrelatie bestond. Daarnaast had Penn de aankoop niet aan de gemeenteraad gemeld.

Na het artikel in de Volkskrant volgden vele andere landelijke kranten, zoals het NRC (Dohmen, 2019) en het Algemeen Dagblad (2019). Deze kranten namen hetzelfde standpunt in als de Volkskrant. Ook de lokale kranten lieten zich uit over het handelen van Penn, zoals de Limburger (2019) en 1Limburg (Roberts, 2019). Deze kranten steunden de beschuldiging van de Volkskrant en namen het Penn kwalijk dat zij niet open was geweest over de aankoop. Penn had de aankoop aan de gemeenteraad moeten melden, omdat zij ten tijde van de aankoop een intensieve zakelijke relatie had met Lousberg.

Naast de berichtgeving in de kranten, waren er ook verschillende individuen die hun opvatting kenbaar maakten via de media. Zo meende Theo Bovens, de commissaris van de Koning, dat er geen sprake was belangenverstrengeling. Volgens Bovens had Penn een marktconforme verkoopprijs betaald voor de woning. Daarnaast bestond er volgens Bovens helemaal geen gezagsverhouding tussen Penn en Lousberg (Feenstra en Stoffelen, 2019a).

Volgens Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, was het geen normale privékoop van burger tot burger, want er liepen belangen door elkaar heen. Volgens Elzinga kon Lousberg de steun van Penn ook heel goed gebruiken. Hij zou haar daarom niet het vel over de oren hebben getrokken qua koopprijs (Feenstra en Stoffelen, 2019a).

Verder vond Elzinga dat je dit soort dingen als burgemeester gewoon niet moest doen. En als je het dan toch deed, dan moest je het op zijn minst bij de gemeenteraad melden zodat de raad de persoonlijke belangen kon meewegen. Volgens Elzinga stonden in deze zaak alle alarmlichten op rood (Feenstra en Stoffelen, 2019b).

Marcel Becker, hoofddocent ethiek van het openbaar bestuur van de Radboud Universiteit Nijmegen, stelde dat het vooral om de schijn gaat, omdat integriteit een gebied is waarvoor bijna nooit harde bewijzen zijn. Volgens Becker had Penn de deal openbaar moeten maken en was dit meer dan een ongelukkige samenloop van omstandigheden (Feenstra en Stoffelen, 2019a). Daarnaast stelde Becker dat je geen afhankelijkheidsrelatie hoeft te hebben voor belangenverstrengeling (Feenstra en Stoffelen, 2019b).

Marcel Boogers, hoogleraar regionaal bestuur aan de Universiteit Twente, stelde dat er sprake was van belangenverstrengeling, omdat Penn een woning had gekocht van iemand met wie zij zakelijk van doen had (Dohmen, 2019). Verder vond Boogers dat Penn het zichzelf lastig had gemaakt door meerdere huizen te bezitten. Penn had daardoor meerdere belangen, terwijl alleen het belang van de stad zou moeten tellen (Van der Steen, 2019).

Tot slot had ook ten minste één burger van de gemeente Maastricht zijn of haar mening kenbaar aan de gemeenteraad, door een formele brief te sturen. Op de lijst met ingekomen stukken stond namelijk 'reactie burger inzake aankoop pand door burgemeester' (Gemeenteraad Maastricht, 2019a). Helaas is de inhoud van de brief niet openbaar gemaakt, maar naar verwachting zal de betreffende burger kritiek hebben geuit op het handelen van Penn.

Politiek debat

Er heeft, naar aanleiding van de landelijke maatschappelijke discussie over het handelen van Penn, geen (spoed)debat plaatsgevonden in de gemeenteraad of de Tweede Kamer. Dat is verrassend, omdat hevige maatschappelijk ophef in Nederland vrijwel altijd leidt tot een debat in de lokale politiek, en in veel gevallen ook in de landelijke politiek.

Daarnaast heeft de gemeenteraad er ook niet over gesproken in de reguliere raadsvergadering op 10 september 2019. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Penn vrijwel direct na het artikel in de Volkskrant een e-mail stuurde aan de fractievoorzitters over de situatie, en het verzoek deed tot een extern integriteitsonderzoek. De gemeenteraad heeft, zonder openbare bespreking, ingestemd met het verzoek van Penn. Het toegezegde integriteitsonderzoek maakte een nadere bespreking in de gemeenteraad wellicht overbodig. Waarschijnlijk wilde de gemeenteraad eerst de resultaten van het integriteitsonderzoek afwachten.

4.1.4 Resultaten extern integriteitsonderzoek

Eind september 2019 startte onderzoeksbureau Necker van Naem met het integriteitsonderzoek. Het normenkader van het onderzoek betrof de Gemeentewet en de inhoud van de Gedragscode Burgemeester Maastricht (hierna: gedragscode) (Oostendorp en Karsten, 2019: 13).

Op 27 november 2019 werden de resultaten van het integriteitsonderzoek aan de gemeenteraad toegestuurd (Oostendorp en Karsten, 2019: 5). De hoofconclusie van het integriteitsonderzoek was dat er geen sprake was van oneigenlijke beïnvloeding, belangenverstrengeling, bevooroordeeling of welke vorm van niet-integer gedrag – dan wel de schijn daarvan – bij de aankoop van Looiersgracht 7b door Penn (Oostendorp en Karsten, 2019: 12). Dat er desondanks toch zoveel maatschappelijke ophef was over de aankoop van Looiersgracht 7b, zou Penn zichzelf wel moeten aanrekenen, volgens het onderzoeksrapport. Op grond van de gedragscode diende Penn alert te zijn op risicogevoelige situaties. Van deze alertheid was volgens het onderzoek op meerdere momenten geen sprake (Oostendorp en Karsten, 2019: 12).

Onderstaand worden enkele opvallende resultaten inzake het handelen van Penn nader toegelicht.

Rechtmatigheid van de handeling

Het integriteitsonderzoek concludeerde dat de aankoop van de woning geen verboden handeling was voor een burgemeester, zoals bedoeld in art. 15 van de Gemeentewet (Oostendorp en Karsten, 2019: 9). Juridisch was de aankoop van Looiersgracht 7b door Penn dus toegestaan.

Het onderzoek concludeerde tevens dat de wijze waarop tot een overeenstemming is gekomen tussen de koper en verkoper, het tekenen van de koopakte en de levering bij de notaris conform de geldende regels heeft plaatsgevonden (Oostendorp en Karsten, 2019: 9). Dat is merkwaardig, omdat het gekozen normenkader zich helemaal niet leende voor een dergelijke conclusie. Zo bestond het normenkader bijvoorbeeld niet uit de regels die gelden voor de levering van een woning.

Belangenverstrengeling

Het integriteitsonderzoek concludeerde dat de afspraken over de aankoop van Looiersgracht 7b voor 15 februari 2018 zijn gemaakt. Dat betekent dat er geen functionele relatie was of een gezagsverhouding bestond tussen Penn en Lousberg, op het moment dat de afspraken over de aankoop gemaakt werden (Oostendorp en Karsten, 2019: 9). Deze conclusie is verrassend, omdat Penn op 14 maart 2018 het koopcontract tekende en de leveringsakte op 26 april 2018

werd gepasseerd. Beide handelingen zijn dus na 15 februari 2018 verricht. Mogelijk vloeit de conclusie van het onderzoek voort uit het standpunt van Penn dat de afspraken over de aankoop van de woning al in 2017 waren gemaakt. Noemenswaardig hier is dat deze afspraken destijds mondeling waren overeengekomen tussen Penn en Lousberg, en dus niet formeel waren vastgelegd (Oostendorp en Karsten, 2019: 6).

Verder concludeerde het integriteitsonderzoek dat Penn handelde als een privépersoon. Penn had zich daarbij ook gehouden aan de geldende regels van de gedragscode, want het handelen van Penn had de onafhankelijkheid van de burgemeester niet geschaad. Daarnaast had Penn onpartijdig gehandeld en geen oneigenlijke belangen meegewogen. Ook had Penn geen voorkeursbehandeling verleend in de context van haar bestuurshandelen. Aangezien Penn zich had gehouden aan de gedragscode, concludeerde het onderzoek dat er geen sprake was van belangenverstrengeling noch de schijn daarvan (Oostendorp en Karsten, 2019: 10).

Het oordeel over de schijn van belangenverstrengeling is uiterst opmerkelijk, gelet op de maatschappelijke ophef over het handelen van Penn. Helaas wordt in het onderzoek niet nader toegelicht of beargumenteerd waarom er geen sprake zou zijn geweest van schijn van belangenverstrengeling.

4.1.5 Maatregelen n.a.v. het integriteitsonderzoek

De resultaten van het integriteitsonderzoek werden op 2 december 2019 aan de gemeenteraad gepresenteerd door het onderzoeksbureau Necker van Naem (Gemeenteraad Maastricht, 2019b). Op 3 december 2019 werd er in de gemeenteraad gedebatteerd over de conclusies van het onderzoek (Gemeenteraad Maastricht, 2019c).

Penn aanvaarde de conclusies van het integriteitsonderzoek en was erg opgelucht door de hoofdconclusie van het onderzoek. Zij vond zelf ook dat ze alerter had moeten zijn op haar rol ten opzichte van Lousberg, hoewel er geen wettelijke verplichting tot melden was. Penn beseftte dat ze de kwestie eerder, nadrukkelijker en formeler met het college had moeten bespreken. Ook vond Penn dat openheid richting de gemeenteraad op enig moment in het proces gepast was. Penn gaf ook aan dat ze hiervan had geleerd en beloofde in de toekomst nog alerter te zijn op de rollen die ze privé en bestuurlijk heeft en de bijkomende dilemma's. Penn gaf aan dat ze die dilemma's ook tijdig, open en nadrukkelijker met het college zou gaan bespreken (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 2).

Ook de gemeenteraad accepteerde de conclusies van het integriteitsonderzoek, en vond tevens dat het rapport heldere antwoorden gaf op de vragen die de gemeenteraad aan Necker van Naem had gesteld. De resultaten van het onderzoek gaven, volgens de gemeenteraad,

nadrukkelijk geen aanleiding om te twijfelen aan de integriteit van Penn. Het onderzoeksrapport toonde namelijk overtuigend aan dat er geen sprake was van belangenverstrengeling, noch de schijn daarvan (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 2). Verder benoemden meerdere partijen dat zij het geruststellend vonden dat er geen sprake was van een gezagsverhouding of een functionele relatie tussen Penn en Lousberg (Gemeenteraad Maastricht, 2019c). Dat is opvallend, want het integriteitsonderzoek concludeerde juist het tegenovergestelde (Oostendorp en Karsten, 2019: 9). Wellicht hebben de partijen het onderzoeksrapport onvoldoende bestudeerd of er een eigen interpretatie aan gegeven.

Alle partijen lieten weten dat zij met vertrouwen verder wilden gaan met Penn als burgemeester (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 7). De meeste partijen gaven ook aan zo snel mogelijk verder te willen gaan met de orde van de dag. Uit de raadsvergadering bleek zelfs dat de partijen zich niet zo druk maakten om de aankoop door Penn. De PVV vond het zelfs onnodig om een dergelijk groot debat te voeren, en vond het vreemd om te zien dat de media zo voltallig aanwezig was bij het debat. Volgens de PVV was het niet nodig om stampij te maken (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 4). De Sociaal Actieve Burgerpartij noemde het een voorbeeld van een storm in een glas water (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 5).

Het onderzoeksrapport bevatte geen aanbevelingen voor de toekomst. Desalniettemin verzochten verschillende partijen om maatregelen te treffen. Dat kwam doordat men bezorgd was over de constatering dat niemand aan Penn de suggestie had gedaan om een en ander te melden c.q. expliciet te bespreken. 50PLUS verzocht derhalve om te laten onderzoeken waarom niemand in Penn's omgeving de sensitiviteit had gesignaleerd (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 5). Daarnaast stelde de PvdA dat de gemeentelijke organisatie behoefte had aan betere antennes en voelsprietten, en verzocht Penn om hier actie op te ondernemen (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 4). Verder verzochten de SP en de Seniorenpartij om de gedragscode te actualiseren, zodat deze o.a. duidelijk ging maken hoe de burgemeester als privépersoon om moet gaan met ondernemingen of organisaties waarmee de gemeente een zakelijke betrekking heeft (Gemeenteraad Maastricht, 2019c: 3-4).

4.2 Analyse

In deze paragraaf worden de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geanalyseerd. Daarnaast worden de bevindingen gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag. Dat gebeurt conform de operationalisering in hoofdstuk 3. Ten behoeve van de begrijpelijkheid en duidelijkheid, sluit deze paragraaf af met een systematische weergave van de kwalificatie.

4.2.1 Analyse onafhankelijke variabele: integriteitsschending

In hoofdstuk 3 is de onafhankelijke variabele geoperationaliseerd naar vier verschillende elementen, namelijk (1) overeenstemming over de integriteitsschending, (2) de organisatorische betrokkenheid, (3) de media-aandacht en (4) de aanbevelingen van het externe onderzoeksrapport. Onderstaand wordt per element geanalyseerd in welke mate het aanwezig was in de casus, en worden de bevindingen gekwalificeerd.

Overeenstemming over de integriteitsschending

Penn werd in de media beschuldigd van belangenverstrengeling. Deze integriteitsschending betreft een schending uit het grijze gebied van de typologie (Huberts, 2018). Er waren in de media ook tegengeluiden die beweerden dat er helemaal geen sprake was van belangenverstrengeling. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de tegengeluiden zeer beperkt in omvang waren, en de beschuldigingen van belangenverstrengeling sterker de boventoon voerden.

De verschillende opvattingen in de media tonen aan dat er geen overeenstemming bestond over de rechtmatigheid van de handeling van Penn. Hierover werd niet gedebatteerd in de landelijke of lokale politiek. Zo heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld geen debat gevoerd naar aanleiding van de eerste beschuldiging door de Volkskrant. Er heeft in de gemeenteraad wel een debat plaatsgevonden naar aanleiding van de resultaten van het externe integriteitsonderzoek. Tijdens deze raadsvergadering bestond er binnen de gemeenteraad grote overeenstemming over de betreffende resultaten. Daarnaast werd er verontwaardigd gereageerd op de grote aanwezigheid van de media bij de raadsvergadering. Dat laat duidelijk zien dat de maatschappij en politiek verschillend dachten over het handelen van Penn.

Gelet op het soort schending, de discussie in de maatschappij en het debat in de lokale politiek wordt het element ‘overeenstemming over de integriteitsschending’ gekwalificeerd als **gemiddeld**.

Organisatorische betrokkenheid

In de casusbeschrijving komen verschillende ambtenaren uit de gemeentelijke organisatie voor, zoals bijvoorbeeld de gemeentesecretaris en de bestuurs- en communicatieadviseur. Met de betreffende ambtenaren had Penn gesproken over het kopen van Looiersgracht 7b. In die gesprekken maakte Penn echter niet duidelijk dat het de woning van Lousberg betrof. Hierdoor kan het de betreffende ambtenaren niet worden verweten dat zij niet tijdig hebben ingegrepen, of niet hebben geadviseerd om de aankoop te melden bij de gemeenteraad. De ambtenaren

waren derhalve ook niet actief betrokken bij de handeling van Penn. Penn handelde volledig zelfstandig, en er was dus sprake van een geïsoleerd incident.

Aangezien Penn zelfstandig handelde en er geen andere ambtenaren betrokken waren bij de handeling van Penn, wordt het element ‘organisatorische betrokkenheid’ gekwalificeerd als **laag**.

Media-aandacht

Er was in de media relatief veel aandacht voor het handelen van Penn, zowel in de lokale als de landelijke media. Vooral de Volkskrant was erg actief. Verschillende deskundigen op het gebied van integriteit gebruikten de media om hun opvattingen over het handelen van Penn kenbaar te maken. Ondanks de druk vanuit de media, heeft dat niet geleid tot ontslag voor Penn.

Gelet op de aandacht van lokale en landelijke media en de afwezigheid van ontslag, wordt het element ‘media-aandacht’ gekwalificeerd als **gemiddeld**.

Aanbevelingen extern onderzoeksrapport

Penn deed zelf het verzoek tot een extern integriteitsonderzoek, en daar stemde de gemeenteraad ook mee in. Het integriteitsonderzoek werd uitgevoerd door onderzoeksbureau Necker van Naem. Het onderzoek concludeerde dat Penn niet onrechtmatig had gehandeld. Penn had wel alerter moeten zijn op de risicogevoelige situaties. Het onderzoeksrapport bevatte geen aanbevelingen voor de toekomst.

Gelet op de afwezigheid van aanbevelingen in het externe onderzoeksrapport, wordt het element ‘aanbevelingen extern onderzoeksrapport’ gekwalificeerd als **laag**.

4.2.2 Analyse afhankelijke variabele: integriteitsmanagement

In hoofdstuk 3 is de afhankelijke variabele geoperationaliseerd naar twee verschillende elementen, namelijk (1) de *compliance* strategie en (2) de *integrity* strategie. Onderstaand wordt per element geanalyseerd in welke mate het aanwezig was in de casus, en worden de bevindingen gekwalificeerd.

Compliance strategie

De gemeenteraad verzocht het college van burgemeester en wethouders om de gedragscode te actualiseren, zodat deze duidelijk zou gaan maken hoe de burgemeester als privépersoon om moet gaan met ondernemingen of organisaties waarmee de gemeente een zakelijke betrekking heeft. Dat verzoek richt zich op de *compliance* strategie van het integriteitsmanagement, omdat

de gemeenteraad vroeg om regels op te stellen die de discretionaire bevoegdheid beperken en benadrukken wat er verboden is. Er werd naast het verzoek tot nieuwe regels niet verzocht om ook nieuwe procedures te introduceren.

Aangezien de gemeenteraad enkel verzocht om nieuwe regels op te stellen, wordt het element ‘compliance strategie’ gekwalificeerd als **gemiddeld**.

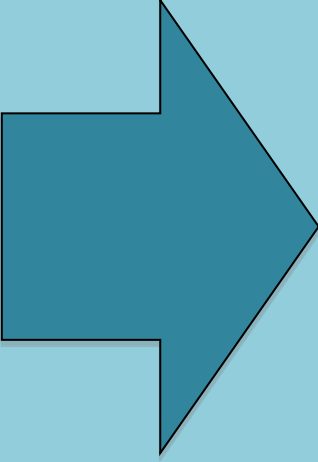
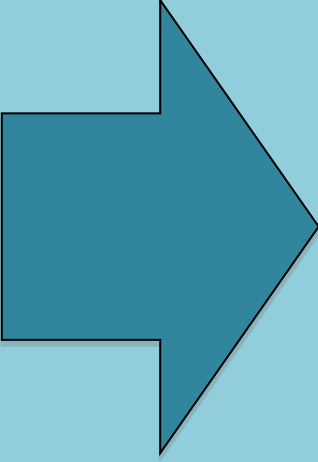
Integrity strategie

De gemeenteraad was bezorgd over de constatering dat niemand aan Penn de suggestie had gedaan om een en ander te melden c.q. expliciet te bespreken in het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. In het kader daarvan stelde de gemeenteraad dat de gemeentelijke organisatie behoefte had aan betere antennes en voelsprietten, en werd er nadrukkelijk verzocht om hier actie op te ondernemen. Dat verzoek richt zich op de *integrity* strategie van het integriteitsmanagement. De gemeenteraad vroeg immers om de morele competentie van de medewerkers te versterken, zodat zij beter aanvoelen wat een integere beslissing is.

Het is helaas onduidelijk gebleven op welke wijze uitvoering is gegeven aan het verzoek van de gemeenteraad. Om die reden kan het element ‘integrity strategie’ **niet gekwalificeerd** worden.

4.2.3 Resumerend

In paragraaf 4.2.1 en 4.2.2 zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geanalyseerd, en de bevindingen gekwalificeerd. De kwalificatie is systematisch weergegeven in figuur 2.

<i>Onafhankelijke variabele</i>		<i>Afhankelijke variabele</i>	
Overeenstemming over de integriteitsschending: Gemiddeld		Verandering <i>compliance</i> strategie integriteitsmanagement: Gemiddeld	
Organisatorische betrokkenheid: Laag			Verandering <i>integrity</i> strategie integriteitsmanagement: Kwalificatie niet mogelijk
Media-aandacht: Gemiddeld			
Aanbevelingen extern onderzoeksrapport: Laag			

Figuur 2: samenvatting kwalificatie bevindingen casus I

5. Casus II: Wangedrag burgemeester Schiedam

In dit hoofdstuk staat de casus ‘Wangedrag burgemeester Schiedam’ centraal. Het hoofdstuk start met de casusbeschrijving in paragraaf 5.1. Vervolgens wordt de casus in paragraaf 5.2 geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader, en worden de bevindingen gekwalificeerd met behulp van de operationaliseringstabellen uit paragraaf 3.3.

5.1 Casusbeschrijving

In deze paragraaf wordt er een objectieve en zorgvuldige beschrijving gegeven van wat er allemaal is gebeurd. De casusbeschrijving is zoveel mogelijk chronologisch opgebouwd.

5.1.1 Privégeshil met bouwbedrijf Van den Tempel

Op 1 september 2006 werd Wilma Verver (1958) benoemd tot burgemeester van Schiedam. Dat bracht met zich mee dat Verver zich diende te vestigen in de gemeente Schiedam. Op dat moment beschikte de gemeente Schiedam nog niet over een ambtswoning voor de burgemeester. Verver kocht daarom begin 2007 zelf een woning in Schiedam. Aan deze woning moest toen nog veel worden verbouwd (Ten Wolde, 2011: 19).

Voorafgaand aan de verbouwing ontmoette Verver de directeur van bouwbedrijf Van den Tempel, Richard Breugem, bij een diner. Naar aanleiding daarvan heeft Verver het bouwbedrijf bij haar echtgenoot genoemd als optie voor hun verbouwing (Ten Wolde, 2011: 19). De familie Verver koos uiteindelijk ook voor Van den Tempel. De verbouwing startte in mei 2007 en werd in november 2007 beëindigd. Er vond geen oplevering plaats, omdat er tijdens de verbouwing een geschil ontstond tussen de familie Verver en Van den Tempel (Ten Wolde, 2011: 19).

De familie Verver was ontevreden over het geleverde werk en weigerde daarvoor de resterende rekening van €303.200,- te betalen. Volgens de advocaat van de familie Verver waren er twee bouwrapporten waarin stond dat er ondeskundig werk was geleverd. In november 2010 had de familie Verver nog steeds niet betaald voor de verbouwing. Van den Tempel besloot daarom de woning in beslag te nemen, en de rechtbank keurde dat ook goed (Van Gaalen, 2011a).

Op 10 maart 2011 schreef het Algemeen Dagblad over het privégeshil tussen Verver en Van den Tempel (Van Gaalen, 2011a). Na deze publicatie meldde verschillende ondernemingen zich bij het Algemeen Dagblad met klachten over Verver, zoals een hekwerkleverancier, een architectenbureau, en een hoveniersbedrijf. Deze ondernemingen klaagden dat Verver de rekeningen niet had betaald en een onruststoker was. Volgens de

hekwerkleverancier zocht Verver bewust naar een conflict en gebruikte ze dat als reden om de rekening niet te betalen. Volgens de advocaat van de familie Verver herkende de familie zich niet in de kritiek. Hierover publiceerde het Algemeen Dagblad op 8 april 2011 een nieuw artikel (Van Gaalen, 2011b).

5.1.2 Beschuldiging belangenverstremgeling Verver

Vrijwel direct na de publicatie van het eerste artikel in het Algemeen Dagblad op 10 maart 2011, beschuldigde een anoniem lid van online forum *Schiedamstad* Verver van belangenverstremgeling. Verver zou Van den Tempel hebben geboycot vanwege het privégeschil. Naar aanleiding van deze beschuldiging heeft het Algemeen Dagblad op 6 april 2011 een WOB-verzoek ingediend bij de gemeente Schiedam voor alle gegevens over de zakelijke relatie tussen de gemeente Schiedam en Van den Tempel. De gevraagde informatie werd op 8 april 2011 door de gemeente Schiedam aan het Algemeen Dagblad toegestuurd (College B&W Schiedam, 2011a).

Op 9 april 2011 publiceerde het Algemeen Dagblad (2011a) een nieuw artikel. Hierin stond dat Van den Tempel nauwelijks nog opdrachten ontving van de gemeente Schiedam, sinds het bedrijf in 2007 een conflict kreeg met Verver. Hooggeplaatste ambtenaren zouden per mail door Verver zijn aangespoord om Van den Tempel te boycotten. Zij brachten dat vervolgens mondeling over de op lager geplaatste ambtenaren. Een ambtenaar verklaarde anoniem in de media dat hij/zij nog nooit iemand uit het openbaar bestuur had meegemaakt die privé en zakelijk zo schandelijk door elkaar haalde. Verver ontkende alle aantijgingen (Algemeen Dagblad, 2011a).

Naar aanleiding van het krantenartikel d.d. 9 april 2020 stelde verschillende raadsleden van de gemeenteraad vragen aan het college van burgemeester en wethouders over o.a. de opdrachtverstrekking aan Van den Tempel (Ten Wolde, 2011: 11). Als reactie daarop besloot het college op 12 april 2011 om een intern onderzoek uit te voeren, om zo een compleet beeld te krijgen en een oordeel te kunnen vormen (College B&W Schiedam, 2011a).

Op 15 april 2011 werd de gemeenteraad per brief geïnformeerd over de voorlopige bevindingen van het interne onderzoek (College B&W Schiedam, 2011b). In deze brief stond dat er in de periode 2004 tot 2011 weliswaar fluctuaties waren geweest in financiële volume, maar dat er sinds 2008 wel degelijk opdrachten waren verstrekt aan Van den Tempel. Verder werd er toegelicht dat de aanscherping van het aanbestedingsbeleid ertoe had geleid dat gekozen was voor andere opdrachtnemers. Ook meldde het college dat de relatie tussen de gemeente Schiedam en Van den Tempel was heroverwogen, omdat bekend was geworden dat aannemers

(zoals Van den Tempel) te veel in rekening brachten bij de gemeente. Een direct verband met de privékwesitie van Verver kon het college niet leggen. De brief sloot af met de mededeling dat Verver haar eigenstandige verantwoordelijkheid had genomen, en dat zij op 14 april 2011 had verzocht om een onafhankelijk integriteitsonderzoek (College B&W Schiedam, 2011b).

Op 20 april 2011 stuurden de fractievoorzitters gezamenlijk een brief aan de gemeenteraad met het voorstel om een extern integriteitsonderzoek uit te laten voeren naar het handelen van Verver (Houtkamp, 2011). De reden hiervoor was dat de brief d.d. 15 april 2011 nog vragen onbeantwoord liet. Daarnaast moest er zo snel mogelijk een einde komen aan de geruchten, door duidelijkheid te krijgen over wat feit en fictie was. Volgens de fractievoorzitters moest het externe onderzoek ook gaan beoordelen of de geldende klokkenluidersregeling afdoende was, gelet op de meerdere ambtenaren die anoniem de media te woord hadden gestaan. Opmerkelijk genoeg werd in de betreffende brief niet gereageerd op het eerdere verzoek van Verver om een onafhankelijk integriteitsonderzoek te laten verrichten. Desalniettemin was het voorstel van de fractievoorzitters wel in lijn met het verzoek van Verver.

Tijdens de raadsvergadering op 21 april 2011 werd het voorstel van de fractievoorzitters door de gehele gemeenteraad aanvaard (Gemeenteraad Schiedam, 2011a). Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) kreeg de opdracht om het integriteitsonderzoek uit te voeren (Ten Wolde, 2011).

Nieuwe beschuldigingen Verver

Gedurende het externe integriteitsonderzoek, op 25 mei 2011, publiceerde het Algemeen Dagblad een artikel waarin Verver opnieuw werd beschuldigd van belangenverstrengeling (Van Gaalen en Van der Velden, 2011a). Verver zou vanaf juni 2010 meerdere keren het taxibedrijf van haar zoon hebben gecontracteerd. De zoon van Verver zou daarvoor duizenden euro's in rekening hebben gebracht bij de gemeente. Daarnaast ontving de gemeenteraad (via anonieme meldingen) nieuwe signalen die duiden op mogelijke tekortkomingen in het handelen van Verver, de integriteit van de ambtelijke organisatie en de effectiviteit van de klokkenluidersregeling (Ten Wolde, 2011: 3).

Gelet op de berichtgeving in de media en de nieuwe signalen, werd er op 26 mei 2011 een crisisoverleg gehouden in de gemeenteraad over de positie van Verver (Van Gaalen en Van der Velden, 2011b). De gemeenteraad koos ervoor om Verver niet op non-actief zetten zolang het onderzoek naar haar integriteit liep. Verver koos er echter zelf voor om per 27 mei 2011 verlof op te nemen, totdat de uitkomsten van het onderzoek bekend zouden worden (Van Gaalen

en Van der Velden, 2011c). Daarnaast besloot de gemeenteraad om de opdracht van het integriteitsonderzoek (gedurende de looptijd ervan) te verruimen. Het aantal te onderzoeken onderwerpen werd uitgebreid van 5 naar 17 (Ten Wolde, 2011: 8).

5.1.3 Maatschappelijke en politieke debat

Voorafgaand aan het externe integriteitsonderzoek, bestond er hevige maatschappelijke ophef over het handelen van Verver. Deze ophef was duidelijk zichtbaar in de berichtgeving van de media. Zo publiceerden verschillende landelijke en lokale kranten een veelvoud aan artikelen over het handelen van Verver. Vooral het Algemeen Dagblad was erg actief. Die publiceerde verreweg de meeste artikelen. Daarnaast werd Verver op het internet belachelijk gemaakt en bespot door verschillende websites. De zeer populaire shockblog *GeenStijl* schreef meer dan 30 artikelen over Verver. *Geen stijl* noemde Verver de ‘mafia’ en een ‘feodale VVD-oplichter’, en eiste dat Verver werd ontslagen. Op *Schiedamstad*, het online forum voor de inwoners van Schiedam, werden honderden discussiepagina's gewijd aan Verver, waarbij de overgrote meerderheid van gebruikers uiterst negatief en cynisch was.

Ook het politieke debat verliep grotendeels via de media. Verschillende lokale politieke partijen en gemeenteraadsleden maakten hun opvattingen kenbaar aan het Algemeen Dagblad. Zo lieten Frans Hamerslag (Progressief Schiedam) en Andreas Rose (Gemeente Belangen Schiedam) weten dat zij het geen privékwestie meer vonden (Algemeen Dagblad, 2011b). Daarnaast lieten de raadsleden Theo Schoenmakers en Mario Stam (PvdA) weten dat ze twijfelden over de uitleg van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de aangescherpte regels van het aanbestedingsbeleid (Algemeen Dagblad, 2011b). Verder liet raadslid Theo Schoenmakers (PvdA) weten dat hij vond dat Verver tijdelijk moest terugtreden (Van Gaalen en Van der Velden, 2011d).

Ondanks dat meerdere politieke partijen en gemeenteraadsleden hun opvattingen in de media verkondigden, werd er niet over gedebatteerd in de gemeenteraad. Dat zou je wel verwachten, mede gelet op de maatschappelijke ophef over het handelen van Verver. In de raadsvergadering van 21 april 2011 werd enkel de brief van de fractievoorzitters besproken, en ingestemd met het voorstel voor een extern integriteitsonderzoek. Het toegezegde integriteitsonderzoek maakte een nadere bespreking in de gemeenteraad wellicht overbodig. Waarschijnlijk wilde de gemeenteraad eerst de resultaten van het integriteitsonderzoek afwachten.

5.1.4 Resultaten extern integriteitsonderzoek

Op 27 april 2011 startte BING met het integriteitsonderzoek. Het normenkader van het onderzoek betrof de Gemeentewet, de Ambtenarenwet, diverse bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht en de inhoud van de gedragscodes voor bestuurders en ambtenaren van de gemeente Schiedam (Ten Wolde, 2011: 8). Op 24 augustus 2011 werden de resultaten van het integriteitsonderzoek aan de gemeenteraad toegestuurd (Gemeenteraad Schiedam, 2011b).

Het integriteitsonderzoek concludeerde dat Verver in meerdere situaties in strijd had gehandeld met de gedragscode voor bestuurders. Daarnaast had Verver zich meerdere keren schuldig gemaakt aan belangenverstrengeling en machtsmisbruik, en had Verver ook meerdere keren in strijd met de waarheid een verklaring afgelegd over haar betrokkenheid bij en kennis van een bepaalde zaak. Het integriteitsonderzoek concludeerde tevens dat het college van burgemeester en wethouders het in meerdere situaties had nagelaten om in te grijpen, en daardoor in strijd met de gedragscode voor bestuurders handelde. Daarnaast concludeerde het integriteitsonderzoek dat verschillende ambtenaren in strijd handelden met de vereisten van goed ambtenaarschap, als mede de gedragscode voor ambtenaren. Tot slot concludeerde het integriteitsonderzoek dat de klokkenluidersregeling niet was geïmplementeerd binnen de gemeentelijke organisatie, en er een sterke angstcultuur heerste door Verver. Het onderzoeksrapport bevatte geen aanbevelingen voor de toekomst.

Onderstaand worden enkele opvallende resultaten inzake het handelen van Verver, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie nader toegelicht.

Opdrachtverstrekking aan Van den Tempel

Volgens het integriteitsonderzoek werd sinds 2008 ambtelijk de boodschap verspreid dat voorzichtigheid moest worden betracht in contacten met Van den Tempel. Deze boodschap werd ook opgevolgd door de ambtenaren, hetgeen heeft geleid tot een substantiële afname in opdrachtverstrekking aan Van den Tempel (Ten Wolde, 2011: 42).

Volgens het integriteitsonderzoek bleek onvoldoende dat Verver zelf expliciet opdracht had gegeven om Van den Tempel uit te sluiten van opdrachten voor de gemeenten. Echter, Verver had door haar optreden hetzelfde effect bereikt. Verver had namelijk, op verschillende informele momenten en ten overstaan van verschillende personen, negatieve uitspraken gedaan over Van den Tempel. Dat alles heeft intern tot het beeld geleid dat Van den Tempel 'gevoelig' lag, en dat daar geen zaken mee mochten worden gedaan. (Ten Wolde, 2011: 42).

Verder concludeerde het integriteitsonderzoek dat het college van burgemeester en wethouders herhaaldelijk kennis had kunnen nemen van de negatieve houding van Verver

jegens Van den Tempel, gebaseerd op haar privégeschiedenis. Het college heeft het nagelaten om Verver hier effectief op aan te spreken. Hierdoor werd ruimte geboden dat bij de ambtenaren het beeld kon ontstaan dat zij geen zaken meer mochten doen met Van den Tempel (Ten Wolde, 2011:43).

Aanstelling medewerker Kabinet

Volgens het integriteitsonderzoek had Verver zich bemoeid met de aanstelling van een medewerker Kabinet. Verver benoemde voor deze positie de zoon van een vriendin, terwijl Verver door de chef Kabinet geadviseerd was om anders te handelen. Uiteindelijk zijn de gebruikelijke procedure van selectie, benoeming, aanstelling en salariëring niet gevolgd. Sterker nog, er was helemaal geen openstaande positie voor de betreffende functie. Daarnaast had Verver de betreffende medewerker beschermd toen bleek dat hij onvoldoende functioneerde (Ten Wolde, 2011: 57).

Invloed uitoefenen op de commissie Bezwaarschriften

Volgens het integriteitsonderzoek had Verver zich bemoeid met de werkzaamheden van de commissie Bezwaarschriften, terwijl deze commissie onafhankelijk van het bestuursorgaan diende te functioneren. Verver deed een tekstvoorstel ter aanpassing van een uitspraak van de commissie, omdat Verver zich niet kon vinden in de oorspronkelijke uitspraak. Hiermee miskende Verver de onafhankelijke rol van de commissie, en bracht Verver de toenmalige voorzitter van de commissie in verlegenheid. De betreffende voorzitter trad na ontvangst van het tekstvoorstel van Verver ook vrijwel direct af, net als de andere leden van de commissie. Verver had bovendien het advies van het afdelingshoofd Juridische Zaken, om geen tekstvoorstel te doen, genegeerd.

Verder concludeerde het integriteitsonderzoek dat het college van burgemeester en wethouders het had nagelaten om met Verver een gesprek aan te gaan over het tekstvoorstel en/of het aftreden van de commissie Bezwaarschriften, terwijl dit wel bekend was bij het college (Ten Wolde, 2011: 69).

Inschakeling bedrijven zoon Verver

Volgens het integriteitsonderzoek wist Verver dat het taxibedrijf van haar zoon was ingeschakeld door de gemeente Schiedam. Verver had het echter nagelaten om bij de eerste kennisneming daarvan de relatie te verbreken c.q. te verbieden. Volgens het integriteitsonderzoek was de ambtelijke top ook op de hoogte van de inschakeling van het

taxibedrijf van Verver's zoon, maar heeft deze het nagelaten om in te grijpen. Daarnaast had Verver in strijd met de waarheid een verklaring afgelegd over haar betrokkenheid bij en kennis van de zaak (Ten Wolde, 2011: 79).

Kapvergunning buren Verver

Volgens het integriteitsonderzoek had Verver zich bemoeid met de verlening van een kapvergunning aan haar buren. Verver had de kapvergunning, in afwijking van de mandaatregeling, zelf ondertekend.

Daarnaast had Verver de clustermanager verzocht om handhavend op te treden tegen haar buren, omdat deze (volgens Verver zelf) strijdig met de kapvergunning hadden gehandeld. Na onderzoek bleek dat de buren juist in overeenstemming met de verleende vergunning hadden gehandeld, en er geen grondslag voor handhaving bestond. Desalniettemin bleef Verver erop aandringen om handhavend op te treden (Ten Wolde, 2011: 98).

Subsidie jazzclub echtgenoot Verver

Volgens het integriteitsonderzoek heeft Verver zich bemoeid met de subsidie aanvraag van een jazzclub waar haar echtgenoot bestuurder van was. De betreffende aanvraag was ook ondertekend door de echtgenoot van Verver. De aanvraag was te laat ingediend, en werd om die reden afgewezen. Echter, door bemoeienis van Verver werd de aanvraag alsnog behandeld (Ten Wolde, 2011: 118).

Effectiviteit klokkenluidersregeling

Volgens het integriteitsonderzoek functioneerden de normale kanalen voor kritiek – zijnde (1) opmerkingen maken bij de direct leidinggevende, (2) opmerkingen maken via een hoger leidinggevende, en (3) opmerkingen bespreken met vertrouwenspersoon al dan niet met gebruikmaking van de klokkenluidersregeling – overduidelijk niet. Dat kwam ten eerste door de angstcultuur die heerste binnen de gemeentelijke organisatie. Ten tweede waren de medewerkers niet bekend met de procedure om integriteitsschendingen te melden, omdat deze niet was geïmplementeerd (Ten Wolde, 2011: 149).

Het integriteitsonderzoek kwalificeerde Verver als een belangrijke drager van de geconstateerde angstcultuur. Dat kwam doordat Verver dominant, intimiderend, manipulerend en rancuneus handelde. Ook handelde Verver op basis van persoonlijke voorkeuren en deed ze aan vriendjespolitiek. Daarnaast paste Verver de 'verdeel en heers' tactiek toe en dulde ze geen tegenspraak (Ten Wolde, 2011: 144).

Volgens het integriteitsonderzoek kon de angstcultuur niet uitsluitend aan Verver worden toegerekend, want de andere leden van het college van burgemeester en wethouders waren ook drager van deze cultuur. De wethouders wisten van de angstcultuur af, maar grepen niet in. Daarnaast hadden de concrete schendingen van de gedragscode door Verver een signaal moeten zijn voor wethouders dat het onderwerp ‘belangenverstrengeling’ onvoldoende op de radar van Verver stond. In plaats daarvan kozen de wethouders ervoor om ‘weg te kijken’ (Ten Wolde, 2011: 150).

5.1.5 Maatregelen n.a.v. het integriteitsonderzoek

Verver koos ervoor om de resultaten van het integriteitsonderzoek niet af te wachten. Op 15 juni 2011 nam ze ontslag, vanwege de negatieve publiciteit over haarzelf en haar gezin. In haar ontslagbrief stelde Verver dat er sprake was van een ‘hetzeachtige sfeer’ waarin ze niet meer kon en wilde functioneren (Veldman, 2011a).

Op 24 augustus 2011 werden de resultaten van het integriteitsonderzoek aan de gemeenteraad toegestuurd (Gemeenteraad Schiedam, 2011b). Voorafgaand aan de raadsvergadering van 30 augustus 2011, diende wethouder Ad Mostert (VVD) op 29 augustus 2011 zijn ontslag in bij de gemeenteraad. De overige drie wethouders stelden hun portefeuille als wethouder ter beschikking aan de gemeenteraad, namelijk Menno Siljee (PvdA), Maarten Groene (PvdA) en Ad Hekman (CDA) (Gemeenteraad Schiedam, 2011c).

In de raadsvergadering van 30 augustus 2011 werd het rapport van het integriteitsonderzoek besproken. De gemeenteraad liet weten dat zij blij was met het uitgevoerde integriteitsonderzoek. Desalniettemin had het rapport een shockeffect bij de gemeenteraad. De raadsleden waren enorm geschrokken, omdat de bevindingen ernstiger waren dan werd verwacht (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 14). De gemeenteraad concludeerde dat Verver over een langere periode verkeerd had gehandeld. De raad sloot niet uit dat Verver daarbij soms juist het belang van de gemeente op het oog had. Dat nam niet weg dat Verver de grenzen van integriteit had overschreven en mensen had beschadigd, vooral in de gemeentelijk organisatie (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 9).

De gemeenteraad koos ervoor om niet alle bevindingen één voor één te bespreken, omdat Verver reeds was afgetreden en niet ter verantwoording kon worden geroepen. Wel werd door verschillende fractievoorzitters benadrukt dat het handelen van Verver niet zonder gevolgen had kunnen blijven. Zij zouden het vertrouwen in Verver hebben opgezegd (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 9). Gelet op de bevindingen uit het integriteitsonderzoek, had de gemeenteraad ook moeite met de kwalificatie ‘eervol ontslag’. De gemeenteraad verzocht

het ministerie van Binnenlandse zaken derhalve om de kwalificatie om te zetten naar 'oneervol vertrek'. Dat verzoek werd in december 2011 echter afgewezen, omdat de gemeenteraad niet in zijn belangen was geschaad door het eervolle ontslag van Verver (Veldman, 2011b).

Gedurende de raadsvergadering werd de rol van het college van burgemeester en wethouders wel uitvoerig besproken. De vier wethouders werden gevraagd om verantwoording af te leggen. Zij verklaarden alle drie te hebben gehandeld vanuit vertrouwen naar Verver toe, en zij hadden ook vertrouwen in de integriteit van Verver. Dat vertrouwen werd met terugwerkende kracht geschaad (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 22). De drie wethouders, die hun portefeuille als wethouder ter beschikking hadden gesteld, kondigden in de tweede termijn van de raadsvergadering (mede onder druk van de fracties) hun ontslag aan. Dat had als eindresultaat dat het gehele college van burgemeester en wethouders ontslag had genomen (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 31).

Verder wilde de gemeenteraad vooral niet in het verleden blijven steken, maar juist met elkaar bespreken wat er verbeterd moest worden. Volgens de gemeenteraad moest er geen sprake meer zijn van een afreken- en angstcultuur, maar juist van eigen initiatief. Er zou meer focus moeten komen op flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid. Daarvoor zou een culturomslag nodig zijn, die zo snel mogelijk in gang gezet moest worden (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 12). Daarnaast moest er geïnvesteerd gaan worden in integriteit. In het kader daarvan had reeds een bijeenkomst plaatsgevonden voor de medewerkers, en er zou op korte termijn een tweede bijeenkomst gaan plaatsvinden (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 19).

Gelet op de wens voor verbetering, diende de gemeenteraad gezamenlijk een motie in. Met deze motie werd het college van burgemeester en wethouders o.a. verplicht om op zeer korte termijn (1) een cultuurverbeterplan op te stellen, (2) een goede mandaatregeling op te stellen, (3) alle middelen in te zetten om de arbeidscultuur te verbeteren, en (4) een verbeterprotocol voor de klokkenluidersregeling op te stellen. Deze motie werd zonder stemming aangenomen (Gemeenteraad Schiedam, 2011d: 32).

5.2 Analyse

In deze paragraaf worden de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geanalyseerd. Daarnaast worden de bevindingen gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag. Dat gebeurt conform de operationalisering in hoofdstuk 3. Ten behoeve van de begrijpelijkheid en duidelijkheid, sluit deze paragraaf af met een systematische weergave van de kwalificatie.

5.2.1 Analyse onafhankelijke variabele: integriteitsschending

In hoofdstuk 3 is de onafhankelijke variabele geoperationaliseerd naar vier verschillende elementen, namelijk (1) overeenstemming over de integriteitsschending, (2) de organisatorische betrokkenheid, (3) de media-aandacht en (4) de aanbevelingen van het externe onderzoeksrapport. Onderstaand wordt per element geanalyseerd in welke mate het aanwezig was in de casus, en worden de bevindingen gekwalificeerd.

Overeenstemming over de integriteitsschending

Verver maakte zich meerdere keren schuldig aan verschillende soorten integriteitsschendingen. Zo was er bijvoorbeeld sprake van belangenverstremgeling, machtsmisbruik, het negatief beïnvloeden van medewerkers, het bevoordelen van medewerkers, het negatief uitlaten over medewerkers en het achterhouden van informatie. Deze integriteitsschendingen vallen in de typologie (Huberts, 2018) onder de typen belangenverstremgeling, misbruik van bevoegdheden, misbruik van informatie en onfatsoenlijke omgangsvormen. Al deze integriteitsschendingen vallen in het grijze gebied van de typologie, behalve de laatste schending. Onfatsoenlijke omgangsvormen is namelijk een zachte schending.

Er bestond in de maatschappij grote overeenstemming over het handelen van Verver. Men vond namelijk dat Verver onjuist had gehandeld. Dat blijkt uit de eenduidige berichtgeving in de media, de blogs op *GeenStijl* en de reacties op het online forum voor de inwoners van Schiedam. Voorafgaand aan het externe integriteitsonderzoek werd er niet gedebatteerd over het handelen van Verver in de gemeenteraad of de Tweede Kamer. Wel maakten verschillende lokale politieke partijen en gemeenteraadsleden hun opvattingen over het handelen van Verver kenbaar in de media. Hieruit blijkt dat er in de politiek hetzelfde werd gedacht als in de maatschappij, want de politiek vond het handelen van Verver ongewenst.

Het externe integriteitsonderzoek oordeelde uiteindelijk dat Verver op verschillende momenten verkeerd had gehandeld. De gemeenteraad accepteerde de conclusies van het integriteitsonderzoek, zonder kritische discussie daarover. Dat betekent dat er in de politiek overeenstemming bestond over de conclusie dat Verver verkeerd had gehandeld.

Gelet op de soorten schendingen, de overeenstemming in de maatschappij en politiek, en het gebrek aan debat in de lokale politiek wordt het element ‘overeenstemming over de integriteitsschending’ gekwalificeerd als **hoog**.

Organisatorische betrokkenheid

Uit de casusbeschrijving blijkt dat niet alleen Verver verkeerd had gehandeld. Hetzelfde gold voor de andere leden van het college van burgemeester en wethouders, het management en enkele lager geplaatste ambtenaren. Deze betrokkenen hebben het in meerdere situaties nagelaten om in te grijpen, en kozen ervoor om 'weg te kijken'. Daardoor hebben zij bijgedragen aan de handelingen van Verver. Dat maakt dat er geen sprake was van een geïsoleerd incident, maar van een systematisch probleem binnen de gemeentelijke organisatie.

Gelet op de betrokkenheid van meerdere ambtenaren bij het handelen van Verver, wordt het element 'organisatorische betrokkenheid' gekwalificeerd als **hoog**.

Media-aandacht

Er was veel landelijke en lokale media-aandacht voor de handelingen van Verver. Vooral het Algemeen Dagblad was erg actief. Daarnaast was er een veelvoud aan blogs op *GeenStijl* en reacties op het online forum voor de inwoners van Schiedam. Verver werd in de blogs en op het forum belachelijk gemaakt en bespot.

Verver koos ervoor om de resultaten van het integriteitsonderzoek niet af te wachten, en nam zelf ontslag. Zij deed dit vanwege de negatieve publiciteit over haarzelf en haar gezin. Verver zei dat ze zich door de negatieve berichtgeving in de media gedwongen voelde om af te treden. Verver legde dus zelf een duidelijke connectie tussen de media-aandacht en haar ontslag.

Gelet op de grote media-aandacht en de aanwezigheid van ontslag, wordt het element 'media-aandacht' gekwalificeerd als **hoog**.

Aanbevelingen extern onderzoeksrapport

Er werd eerst een intern onderzoek verricht door het college van burgemeester en wethouders. Aangezien de voorlopige bevindingen onvoldoende duidelijkheid gaven, koos de gemeenteraad voor een extern integriteitsonderzoek. Het integriteitsonderzoek werd uitgevoerd door BING. Het onderzoek concludeerde o.a. dat Verver in meerdere situaties verkeerd had gehandeld. Het onderzoeksrapport bevatte geen aanbevelingen voor de toekomst.

Gelet op de afwezigheid van aanbevelingen in het externe onderzoeksrapport, wordt het element 'aanbevelingen extern onderzoeksrapport' gekwalificeerd als **laag**.

5.2.2 Analyse afhankelijke variabele: integriteitsmanagement

In hoofdstuk 3 is de afhankelijke variabele geoperationaliseerd naar twee verschillende elementen, namelijk (1) de *compliance* strategie en (2) de *integrity* strategie. Onderstaand wordt per element geanalyseerd in welke mate het aanwezig was in de casus, en worden de bevindingen gekwalificeerd.

Compliance strategie

De gemeenteraad verzocht het college van burgemeester en wethouders middels een motie om een mandaatregeling op te stellen. Dat verzoek richt zich op de *compliance* strategie van het integriteitsmanagement, omdat de gemeenteraad hiermee vroeg om nieuwe regels op te stellen die de discretionaire bevoegdheid beperken en benadrukken wat verboden is. Daarnaast werd door de gemeenteraad verzocht om de klokkenluidersregeling te verbeteren. Concreet verzocht de gemeenteraad hier om de bestaande procedure verbeteren.

Aangezien de gemeenteraad verzocht om zowel nieuwe regels op te stellen als een bestaande procedure te wijzigen, wordt het element ‘compliance strategie’ gekwalificeerd als **hoog**.

Integrity strategie

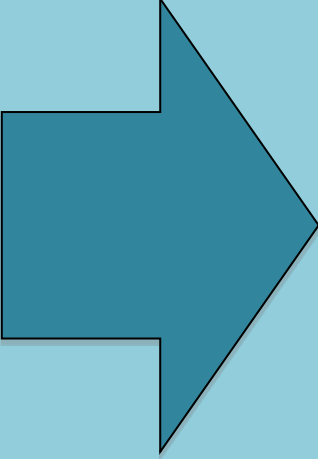
De gemeenteraad verzocht het college van burgemeester en wethouders om een cultuuromslag te realiseren. Er moest meer focus komen op flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid. Hiervoor moest geïnvesteerd worden in het onderwerp integriteit. In het kader daarvan had reeds een eerste bijeenkomst plaatsgevonden voor de medewerkers, en zou er op korte termijn een tweede bijeenkomst worden georganiseerd.

Het verzoek van de gemeenteraad richt zich op de *integrity* strategie van het integriteitsmanagement, omdat gevraagd werd om de bekwaamheid van de medewerkers te versterken met betrekking tot hun eigen verantwoordelijkheid. De gemeenteraad verzocht het college van burgemeester en wethouders niet om besluitvormingsmodellen op te stellen of bestaande modellen te herzien.

Aangezien de gemeenteraad enkel verzocht om de medewerkers te trainen, wordt het element ‘compliance strategie’ gekwalificeerd als **gemiddeld**.

5.2.3 Resumerend

In paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geanalyseerd, en de bevindingen gekwalificeerd. De kwalificatie is systematisch weergegeven in figuur 3.

<i>Onafhankelijke variabele</i>		<i>Afhankelijke variabele</i>
Overeenstemming over de integriteitsschending: Hoog		Verandering <i>compliance</i> strategie integriteitsmanagement: Hoog
Organisatorische betrokkenheid: Hoog		Verandering <i>integrity</i> strategie integriteitsmanagement: Gemiddeld
Aanbevelingen extern onderzoeksrapport: Laag		

Figuur 3: samenvatting kwalificatie bevindingen casus II

6. Casus III: Bonnetjes-affaire burgemeester Vlissingen

In dit hoofdstuk staat de casus ‘Bonnetjes-affaire burgemeester Vlissingen’ centraal. Het hoofdstuk start met de casusbeschrijving in paragraaf 6.1. Vervolgens wordt de casus in paragraaf 6.2 geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader, en worden de bevindingen gekwalificeerd met behulp van de operationaliseringstabellen uit paragraaf 3.3.

6.1 Casusbeschrijving

In deze paragraaf wordt er een objectieve en zorgvuldige beschrijving gegeven van wat er allemaal is gebeurd. De casusbeschrijving is zoveel mogelijk chronologisch opgebouwd.

6.1.1 Beschuldigingen college van burgemeester en wethouders

René Roep (1953) werd in 2010 benoemd tot burgemeester van de gemeente Vlissingen. In mei 2013 werd bekend dat een lid van het college van burgemeester en wethouders een te hoge vergoeding voor pensionkosten² had gedeclareerd bij de gemeente, namelijk wethouder Jacques Damen. Dat kwam aan het licht nadat de Lokale Politieke Partij Vlissingen vragen had gesteld over de betreffende pensionkosten (Omroep Zeeland, 2013a). Damen had voor €10.000 aan pensionkosten gedeclareerd, waarbij hij langer van de vergoedingsregeling gebruik had gemaakt dan was overeengekomen. Na constatering hiervan werd een terugbetalingsregeling met Damen getroffen (Omroep Zeeland, 2013b).

Volgens Omroep Zeeland (2013b) verklaarden anonieme bronnen van binnen en buiten de gemeenteraad dat er veel meer onterechte declaraties waren gedaan door de leden van het college van burgemeester en wethouders, waaronder burgemeester Roep. De betreffende bronnen stelden dat daar onderzoek naar zou moeten worden gedaan. Het totale bedrag van deze declaraties werd door hen op enkele tienduizenden euro's geschat.

Op 21 juni 2013, kwamen de fractievoorzitters van de gemeenteraad unaniem tot het raadsbesluit dat de declaraties van het college van burgemeester en wethouders door een externe partij onderzocht moesten worden. Het raadsbesluit werd op 27 juni 2013 aan de gemeenteraad gepresenteerd (Gemeenteraad Vlissingen, 2013a). Met het betreffende besluit kreeg Deloitte de opdracht om een *quickscore* uit te voeren, die zag op het toetsen van de declaraties en vergoedingen van de leden van het college van burgemeester en wethouders over de periode maart 2010 tot en met juni 2013. Deloitte was op dat moment de vaste accountant van de gemeente Vlissingen, en was ook verantwoordelijk voor de jaarrekening van de gemeente. Deloitte had in het verleden echter nooit gekeken naar declaraties en het gebruik van

² Pensionkosten zijn kosten die gemaakt mogen worden voor tijdelijke huisvesting in de gemeente.

onkostenvergoedingen. Die bedragen waren op de totale begroting van de gemeente namelijk te klein om allemaal apart te controleren (Omroep Zeeland, 2013c).

6.1.2 Van quickscan naar onafhankelijk integriteitsonderzoek

Op 1 augustus 2013 werden de resultaten van de *quickscan* door Deloitte aan de gemeenteraad toegestuurd op basis van geheimhouding (Omroep Zeeland, 2013d). De bespreking van de *quickscan* stond geagendeerd voor de raadsvergadering op 5 augustus 2013, als agendapunt 'hoor- en wederhoor declaraties en vergoedingen'. Ten behoeve van dat agendapunt, werden er zes bijlagen aangeleverd. Opvallend genoeg ontbrak de *quickscan* als bijlage. De exacte inhoud van de *quickscan* werd dus niet openbaar gemaakt, en bleef daardoor geheim. De raadsvergadering was daarentegen wel openbaar.

Uit de bespreking van de gemeenteraad op 5 augustus 2013 blijkt dat Deloitte concludeerde dat Roep ten onrechte €4.500,- aan dubbele woonlasten had gedeclareerd, toen hij binnen Vlissingen van zijn tijdelijke appartement naar een definitieve woning verhuisde (Gemeenteraad Vlissingen, 2013b). Tijdens de raadsvergadering vertelde Roep dat hij hier destijds verkeerd over was geïnformeerd, en dat hij het betreffende bedrag zou terugbetalen. Verder bleek uit de bespreking dat Deloitte de regels en voorwaarden voor declareren en vergoedingen erg onduidelijk vond, en dat de betreffende regels en voorwaarden de afgelopen jaren verschillende malen waren veranderd. De laatste wijziging in juli 2012 veranderde het proces met betrekking tot het goedkeuren van declaraties, en zorgde ervoor dat de burgemeester en wethouders elkaars declaraties gingen controleren. Voorheen gebeurde dat door de gemeentesecretaris (Gemeenteraad Vlissingen, 2013b). Volgens de Lokale Politieke Partij Vlissingen was de procedure gewijzigd vanwege een geschil met de gemeentesecretaris, omdat hij weigerde enkele hotelkostenclaims van Damen en Roep goed te keuren. Roep antwoordde dat hij zich het geval met de hotelkosten niet meer kon herinneren. Hij verklaarde ook dat hij zijn declaraties altijd met een goed geweten had ingediend (Gemeenteraad Vlissingen, 2013b). Tot slot bleek uit de bespreking dat Deloitte niet kon oordelen of er onrechtmatige declaraties waren gedaan, omdat de administratie onoverzichtelijk was. Zo waren de kopieën van de bonnen onleesbaar en was veelal niet vastgelegd wat het doel van de uitgave was. Gelet hierop adviseerde Deloitte tot een vervolgonderzoek (Gemeenteraad Vlissingen, 2013b).

De gemeenteraad steunde het advies van Deloitte, en wilde dat er verder onafhankelijk onderzoek werd verricht naar de rechtmatigheid van de declaraties en de procedurewijziging die in juli 2012 had plaatsgevonden. Echter, omdat het vervolgonderzoek door een externe partij minimaal €80.000 zou gaan kosten, werd er nagedacht over andere mogelijkheden. Uiteindelijk

besloot de gemeenteraad om een onafhankelijke commissie op te richten, die bevoegd zou zijn om het vervolgonderzoek uit te voeren. De betreffende commissie zou uit vijf gemeenteraadsleden gaan bestaan (Gemeenteraad Vlissingen, 2013c).

6.1.3 Maatschappelijke en politieke debat

Voorafgaand aan het onafhankelijke integriteitsonderzoek, was er maatschappelijke discussie over het handelen van Roep. Deze discussie uitte zich vooral in de berichtgeving van Omroep Zeeland. Ook het politieke debat werd grotendeels via deze berichtgeving gevoerd.

Maatschappelijk debat

Omroep Zeeland publiceerde in mei 2013 als eerste een artikel over de declaraties van Damen en de andere leden van het college van burgemeester en wethouders. Daarna volgde een artikel waarin anonieme bronnen van binnen en buiten de gemeenteraad verklaarden dat er nog veel meer schokkende declaraties waren ingediend door het college van burgemeester en wethouders, onder andere dure diners waarbij hoge bedragen voor dure wijn en sterke drank waren opgevoerd (Omroep Zeeland, 2013a; 2013b). Door deze artikelen startte het maatschappelijke debat over het handelen van Roep.

Het maatschappelijke debat werd pas echt intensief, toen het college van burgemeester en wethouders op 16 juli 2013 besloot om al hun declaraties van de voorgaande vier jaren op internet te publiceren. Het ging onder meer over de reiskosten, representatiekosten en verhuiskosten (Omroep Zeeland, 2013d). Er werd via Omroep Zeeland kritiek geuit op de beslissing van het college, omdat het *quickscan* onderzoek van Deloitte toen nog liep. Verschillende leden van de gemeenteraad lieten weten dat zij verrast waren door de publicatie. Niek Peters (D66) vond de publicatie zelfs “buitengewoon onverstandig” (Omroep Zeeland, 2013d). De publicatie van de declaraties zorgde er ook voor dat Omroep Zeeland zelf onderzoek ging verrichten naar de rechtmatigheid van de betreffende declaraties.

Op 16 augustus meldde Omroep Zeeland dat zij, met behulp van verschillende overheids- en financiële experts, concludeerde dat Roep verschillende uitgaven in strijd met de regels had gedeclareerd. Zo had Roep ten onrechte de kosten voor een bed, barkrukken, een keukentrolley, een wasmachine, pannen en bestek gedeclareerd. Volgens de regels mocht je bij een verhuizing alleen declaraties indienen voor zaken die je later niet meer mee kon nemen, zoals schilderwerk, sanitair en tapijt (Omroep Zeeland, 2013e).

Roep reageerde op deze berichtgeving door aan te geven dat hij binnen de gemeentelijke organisatie herhaaldelijk had gewezen op de onduidelijke regels. Daarnaast vond Roep dat

ambtenaren hem verkeerd hadden geïnformeerd (Omroep Zeeland, 2013e). Als reactie hierop lieten verschillende publiekrechtelijke deskundigen anoniem via de Omroep Zeeland weten dat zij het niet eens waren met de reactie van Roep. Eén van de deskundigen stelde dat Roep een ervaren burgemeester was, en dat hij dus op de hoogte had moeten zijn van de geldende regels. Roep zou juist verantwoording moeten nemen voor zijn handelingen, en zich achter zijn ambtenaren moeten verschuilen. Volgens een andere deskundige was het overduidelijk dat dergelijke kosten niet gedeclareerd mochten worden, en noemde het daarom misbruik van overheidsgelden (Omroep Zeeland, 2013e). Ook de ambtenaren waren ontevreden over de reactie van Roep, omdat Roep hen de schuld gaf van de onterechte declaraties. Op 21 augustus stuurde Mario de Wever (voorzitter van de ondernemingsraad) een brief aan alle ambtenaren, waarin hij zijn ongenoegen uitte over het feit dat Roep de organisatie en ambtenaren benoemde als oorzaak voor de fouten in de declaratievergoedingen. Volgens de Wever was het gemeentelijk ambtelijk apparaat hierdoor een onderdeel geworden van een politiek vraagstuk, en dat was niet wenselijk. Verder vond Wever het kwalijk dat ambtenaren alles over de kwestie via de media moesten vernemen. Binnen de gemeentelijke organisatie waren er geen mededelingen gegaan (Omroep Zeeland, 2013f). Na ontvangst van de brief, organiseerde Roep een bijeenkomst met de ambtenaren. Tijdens deze bijeenkomst verklaarde Roep dat het de schuld van de media was, omdat zijn woorden over de ambtenaren verkeerd waren geïnterpreteerd (Omroep Zeeland, 2013f).

Tot slot werd Roep telefonisch en via e-mail bedreigd en beledigd door een burger naar aanleiding van zijn declaraties. Hiervan deed Roep aangifte bij de politie. Hij weigerde hier verder een toelichting over te geven, omdat het volgens Roep iets persoonlijks was (Omroep Zeeland, 2013g).

Politiek debat

Ook het politieke debat verliep grotendeels via de berichtgeving van Omroep Zeeland. Verschillende lokale politieke partijen en gemeenteraadsleden maakten hun standpunt over de declaraties van Roep kenbaar aan Omroep Zeeland. Zo liet Tobias Meijers, de fractievoorzitter Progressief Ondernemend Vlissingen, weten “Wat de één duur vindt, vindt de ander geen probleem”. Volgens Meijers kon je moeilijk een frietje gaan eten, als je met grote projectontwikkelaars een deal wilt sluiten (Omroep Zeeland 2013b). Er waren ook tegengeluiden. Zo liet een raadslid anoniem weten dat hij/zij de hoge declaraties sociaal onaanvaardbaar vond in tijden van crisis, waarin burgers continu gevraagd werden om de broekriem aan te halen (Omroep Zeeland 2013b).

Ondanks dat meerdere politieke partijen en gemeenteraadsleden hun standpunt via Omroep Zeeland verkondigden, werd er niet over gedebatteerd in de gemeenteraad. Dat zou je wel verwachten, mede gelet op de maatschappelijke onrust over het handelen van Roep. In de raadsvergadering van 27 juni 2013 werd enkel het raadsbesluit van de fractievoorzitters toegelicht. Het betreffende raadsbesluit om een *quickscan* uit te laten voeren, maakte een nadere bespreking in de gemeenteraad wellicht overbodig. Waarschijnlijk wilde de gemeenteraad eerst de resultaten van afwachten.

6.1.4 Resultaten onafhankelijk integriteitsonderzoek

Op 5 augustus 2013 startte de onafhankelijk commissie, bestaande uit vijf gemeenteraadsleden, met het onderzoek naar de rechtmatigheid van de declaraties van het college van burgemeester en wethouders, en naar de procedurewijzing die in juli 2012 had plaatsgevonden. Het normenkader van het onderzoek betrof de Gemeentewet, het rechtspositiebesluit Burgemeester, de regeling rechtspositie Burgemeester, het rechtspositiebesluit wethouders, de regeling rechtspositie wethouders, de gedragscode Burgemeester en de gedragscode Wethouders (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 6).

Op 2 september 2013 werden de resultaten van het integriteitsonderzoek aan de gemeenteraad toegestuurd. De onderzoekscommissie gaf in het onderzoeksrapport bewust geen moreel oordeel over de vraag of er sprake was van integriteitsschendingen. De commissie vond dat niet gepast, en liet dat over aan de gemeenteraad (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013).

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat er bij het college van burgemeester en wethouders vanaf 2010 sluipenderwijs een cultuur was ontstaan waarbij het indienen van declaraties gewoon werd. Daarnaast gingen de declaratieformulieren vanaf juli 2012 nauwelijks nog gepaard met de nota's of een opgaaf van redenen, terwijl op het declaratieformulier duidelijk vermeld stond dat dit verplicht was (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 4). Verder was er volgens het integriteitsonderzoek sprake van een 'creditcardcultuur' in het college van burgemeester en wethouders. Het merendeel van de restaurantnota's werd betaald via een gemeentelijke creditcard. Hiervan waren er drie in omloop. Door de creditcards was onduidelijk wie de kosten had gemaakt, en was tevens onduidelijk wat het zakelijke belang van de kosten was. Daarnaast werd met de creditcardbetalingen voorkomen dat er een declaratie ingediend moest worden, want de creditcardbetalingen vielen buiten de declaratieprocedure (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 5).

Onderstaand worden enkele opvallende resultaten inzake het handelen van Roep en de andere leden van het college van burgemeester en wethouders nader toegelicht.

Wijziging declaratieprocedure

In juli 2012 werd de declaratieprocedure voor het college van burgemeester en wethouders gewijzigd, waardoor Roep de declaraties van de wethouders controleerde en de wethouder Financiën (Damen) de declaraties van Roep. Voorheen controleerde de gemeentesecretaris de declaraties van alle leden van het college van burgemeester en wethouders. De procedurewijziging gebeurde op initiatief van Roep. Volgens Roep moest het bestuur zelf beoordelen of het gemeentebelang gediend was bij een declaratie, en kon dat niet gebeuren door de ambtelijke organisatie. Hij noemde het een 'bestuurlijke toets' (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 5).

Volgens het integriteitsonderzoek was het gevolgde proces van deze procedurewijziging zeer ondoorzichtig. Roep was van mening dat hij de wijziging besproken had met alle betrokkenen. Dat bleek echter niet uit de notulen of besluitenlijsten van het college of de gemeenteraad. De procedurewijziging bleek enkel uit het feit dat het declaratieformulier was gewijzigd (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 5).

Declaraties Roep inzake inrichtingskosten

In de circulaire van Binnenlandse Zaken wordt uitgelegd welke inrichtingskosten gedeclareerd mogen worden. Volgens Roep was de betreffende uitleg onduidelijk, maar vielen de declaraties die hij had ingediend met betrekking tot zijn woning wel onder de inrichtingskosten. De declaraties waren, conform de gewijzigde declaratieprocedure, ook goedgekeurd door de wethouder Financiën (Damen). Volgens het integriteitsonderzoek bleek uit de circulaire echter voldoende duidelijk dat roerende zaken, zoals barkrukken, keukentrolley en badkameraccessoires, niet onder inrichtingskosten vallen. Het integriteitsonderzoek concludeerde (in navolging van het onderzoek van Omroep Zeeland) dat Roep ten onterecht declaraties voor de inrichtingskosten van zijn woning had ingediend (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 10).

Tijdens één van de gesprekken met Roep over het bovenstaande, overhandigde Roep een vervangende nota aan de onderzoekscommissie. Deze nota (van €9.764,32) was voor het leggen van een nieuwe vloer in zijn woning (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 10). Door deze nota had Roep niet langer een te hoog bedrag aan onterechte declaraties ingediend.

Declaraties wethouders

Volgens het integriteitsonderzoek had Damen enkele declaraties ingediend, waarbij op het declaratieformulier niet was aangegeven wat het gemeentebelang was. Deze declaraties waren,

conform de gewijzigde declaratieprocedure, wel door Roep goedgekeurd (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 8). Roep verklaarde dat hij de voorgelegde declaraties niet altijd even nauwkeuring bekeek (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 5).

Verder constateerde het integriteitsonderzoek dat er door de wethouders diverse declaraties waren ingediend voor afscheidscadeautjes voor politieke ambtsdragers en kopjes koffie. Deze declaraties waren eveneens door Roep goedgekeurd, terwijl de collegeleden een vaste onkostenvergoeding ontvingen voor dergelijke onkosten (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 7)

Alcoholische consumpties bij zakelijke bijeenkomsten

De gemeente Vlissingen had geen beleid voor het nuttigen van alcohol tijdens zakelijke bijeenkomsten. Echter, volgens het integriteitsonderzoek leek de hoeveelheid alcoholische consumpties die opgevoerd werden bij sommige declaraties in strijd met het bestuurlijke belang dat met een etentje gediend moest worden (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013: 7).

6.1.5 Maatregelen n.a.v. het integriteitsonderzoek

Roep koos ervoor om de bespreking van het onderzoeksrapport op 5 september 2013 in de gemeenteraad niet af te wachten. Hij nam enkele uren voor de raadsvergadering ontslag. In een korte verklaring zei Roep dat er rondom zijn persoon te veel commotie was ontstaan. Dat was volgens hem schadelijk voor het gemeentebestuur en voor de stad. Roep meende nog steeds te geloven dat hij niets verkeerd had gedaan. Echter, doorgaan als burgemeester zou de stad onbestuurbaar hebben gemaakt, vanwege de verslechterde verhoudingen binnen de gemeente (Omroep Zeeland, 2013h).

De bespreking in de gemeenteraad ging, ondanks het ontslag van Roep, gewoon door. Uiteraard was Roep hierbij afwezig. Uit de bespreking blijkt dat de gemeenteraad blij was met de kwaliteit van het uitgevoerde integriteitsonderzoek. De gemeenteraad concludeerde dat Roep verkeerd had gehandeld met betrekking tot het wijzigen van de declaratieprocedure en het declareren van de inrichtingskosten (Gemeenteraad Vlissingen, 2013d: 4). Volgens de gemeenteraad was er geen sprake van belangenverstrengeling, maar had Roep zich er wel voor in moeten om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. De gemeenteraad nam het Roep erg kwalijk dat hij met betrekking tot de onterechte declaraties verwees naar een foute advisering door de ambtenaren, zonder dat hij een expliciete link had gelegd naar zijn eigen opvattingen en gedragingen (Gemeenteraad Vlissingen, 2013d: 7). De overige handelingen van Roep waren volgens de gemeenteraad onhandig, maar niet onrechtmatig.

Verder was de gemeenteraad betreurd vanwege de imagoschade die de gemeente Vlissingen had opgelopen, zowel in materiële als immateriële zin (Gemeenteraad Vlissingen, 2013d: 9). De gemeenteraad vond het daarom vooral belangrijk om vooruit te kijken, en de problemen goed op te pakken (Gemeenteraad Vlissingen, 2013d: 4). In het kader daarvan stemde de gemeenteraad unaniem in met de 15 aanbevelingen van het integriteitsonderzoek. Middels een amendement werd één aanbeveling wel iets gewijzigd (Gemeenteraad Vlissingen, 2013e). De aanbevelingen waren zeer gedetailleerd van aard en varieerden van het voorstellen van richtlijnen voor vergaderingen tussen derden en ambtenaren, richtlijnen voor het gebruik van alcohol tijdens het werk, richtlijnen voor korte dienstreizen en het vastleggen van de declaratieprocedure. Een andere aanbeveling was dat de ‘bestuurlijke toets’ werd vastgelegd in de gedragscodes van burgemeester en wethouders, en dat deze toets wordt uitgebreid voor creditcardbetalingen. Daarnaast moest de declaratiecultuur van het college van burgemeester en wethouders in het algemeen onderwerp van gesprek worden, en moesten de diverse gedragscode hierop aangescherpt worden. Ook moesten de declaraties van het college van burgemeester en wethouders elke drie maanden door de gemeenteraad worden geïnspecteerd, waarna de informatie openbaar op het internet zou moeten worden gepubliceerd (Onderzoekscommissie Vlissingen, 2013).

6.2 Analyse

In deze paragraaf worden de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geanalyseerd. Daarnaast worden de bevindingen gekwalificeerd naar hoog, gemiddeld of laag. Dat gebeurt conform de operationalisering in hoofdstuk 3. Ten behoeve van de begrijpelijkheid en duidelijkheid, sluit deze paragraaf af met een systematische weergave van de kwalificatie.

6.2.1 Analyse onafhankelijke variabele: integriteitsschending

In hoofdstuk 3 is de onafhankelijke variabele geoperationaliseerd naar vier verschillende elementen, namelijk (1) overeenstemming over de integriteitsschending, (2) de organisatorische betrokkenheid, (3) de media-aandacht en (4) de aanbevelingen van het externe onderzoeksrapport. Onderstaand wordt per element geanalyseerd in welke mate het aanwezig was in de casus, en worden de bevindingen gekwalificeerd.

Overeenstemming over de integriteitsschending

Roep en de andere leden van het college van burgemeester en wethouders werden via Omroep Zeeland door verschillende anonieme bronnen beschuldigd van het indienen van onterechte

declaraties. Daarnaast was de declaratieprocedure, op initiatief van Roep, ten onrechte gewijzigd. Volgens de gemeenteraad was er met betrekking tot deze handelingen geen sprake van belangenverstrengeling, maar wel de schijn daarvan. Belangenverstrengeling betreft een integriteitsschending uit het grijze gebied van de typologie (Huberts, 2018).

Verder bleek uit de discussie via de berichtgeving van Omroep Zeeland dat er verschillend gedacht werd over de rechtmatigheid van de handelingen van Roep en de andere leden van het college van burgemeester en wethouders. Het standpunt dat de handelingen verkeerd waren, voerden daarbij wel de boventoon. Er heeft geen debat plaatsgevonden in de gemeenteraad naar aanleiding van de discussie via de berichtgeving van Omroep Zeeland. Er heeft wel een raadsvergadering plaatsgevonden naar aanleiding van de resultaten van het onafhankelijke integriteitsonderzoek. Tijdens deze raadsvergadering bestond er grote overeenstemming over de betreffende resultaten. Dat blijkt vooral duidelijk uit het feit dat de gemeenteraad unaniem instemde met de 15 aanbevelingen.

Gelet op het soort schending, de discussie in de maatschappij en het debat in de lokale politiek wordt het element ‘overeenstemming over de integriteitsschending gekwalificeerd als **gemiddeld**.

Organisatorische betrokkenheid

Uit de casusbeschrijving blijkt dat Roep niet als enige onterecht declaraties had ingediend. De andere leden van het college van burgemeester en wethouders deden dat ook, waarbij opgemerkt moet worden dat wethouder Damen zich daar het meest schuldig aan maakte. Verder waren de wethouders ook betrokken bij het wijzigen van de declaratieprocedure. Hoewel dit op initiatief van de Roep geschiedde, waren de betreffende wethouders er wel van op de hoogte en hebben zij niet ingegrepen. Dat alles maakt dat er geen sprake was van een geïsoleerd incident, maar van een systematisch probleem in het college van burgemeester en wethouders.

Gelet op de betrokkenheid van meerdere wethouders bij het handelen van Roep, wordt het element ‘organisatorische betrokkenheid’ gekwalificeerd als **hoog**.

Media-aandacht

Er was veel lokale aandacht voor het handelen van Roep. De landelijke media-aandacht was zeer beperkt. Omroep Zeeland was het meest actief, en publiceerde de meeste artikelen over het handelen van Roep. Omroep Zeeland verrichte zelfs zelfstandig onderzoek naar de declaraties van het college van burgemeester en wethouders. Verder zorgden de reacties van Roep via Omroep Zeeland voor veel weerstand. Verschillende deskundigen op het gebied van

integriteit lieten anoniem via Omroep Zeeland weten dat ze het niet eens waren met de uitspraken van Roep.

Roep nam ontslag voordat de resultaten van het onafhankelijke integriteitsonderzoek werden besproken in de gemeenteraad. Roep benoemde toen niet expliciet dat dit kwam door de negatieve berichtgeving van Omroep Zeeland, maar die link kan wel gelegd worden. Roep verklaarde immers dat er rondom zijn persoon te veel commotie was ontstaan.

Gelet op de grote media-aandacht en de aanwezigheid van ontslag, wordt het element ‘media-aandacht’ gekwalificeerd als **hoog**.

Aanbevelingen extern onderzoeksrapport

Er werd door de gemeenteraad een onafhankelijk commissie opgericht, die bevoegd was om het integriteitsonderzoek te verrichten. Dat werd gedaan om de kosten voor het onderzoek zo veel mogelijk te beperken. Er was dus geen sprake van een integriteitsonderzoek door een externe partij. Echter, gelet op de onafhankelijkheid van de commissie kan hieraan dezelfde waarde worden gegeven als aan een externe partij.

De onderzoekscommissie deed totaal 15 aanbevelingen voor de toekomst. Deze aanbevelingen waren zeer gedetailleerd van aard. De gemeenteraad stemde unaniem in met de betreffende aanbevelingen.

Gelet op de aanwezigheid van aanbevelingen in het onafhankelijke onderzoeksrapport, wordt het element ‘aanbevelingen extern onderzoeksrapport’ gekwalificeerd als **hoog**.

6.2.2 Analyse afhankelijke variabele: integriteitsmanagement

In hoofdstuk 3 is de afhankelijke variabele geoperationaliseerd naar twee verschillende elementen, namelijk (1) de *compliance* strategie en (2) de *integrity* strategie. Onderstaand wordt per element geanalyseerd in welke mate het aanwezig was in de casus, en worden de bevindingen gekwalificeerd.

Compliance strategie

De gemeenteraad verzocht het college van burgemeester en wethouders om o.a. verschillende richtlijnen en procedures op te stellen en bestaande gedragscodes te wijzigen. Zo moesten er richtlijnen komen met betrekking tot het gebruik van alcohol tijdens het werk en voor vergaderingen met derden. Daarnaast moest de bestaande declaratieprocedure formeel worden vastgelegd. Ook werd verzocht om de bestaande gedragscodes voor burgemeester en wethouders aan te scherpen met betrekking tot de ‘bestuurlijke toets’ en creditcardbetalingen.

Deze verzoeken richten zich op de *compliance* strategie van het integriteitsmanagement, omdat de uitvoering ervan de discretionaire bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders beperkt en tevens benadrukt wat verboden is.

Aangezien de gemeenteraad verzocht om zowel nieuwe regels en procedures op te stellen als bestaande regels te wijzigen, wordt het element ‘compliance strategie’ gekwalificeerd als **hoog**.

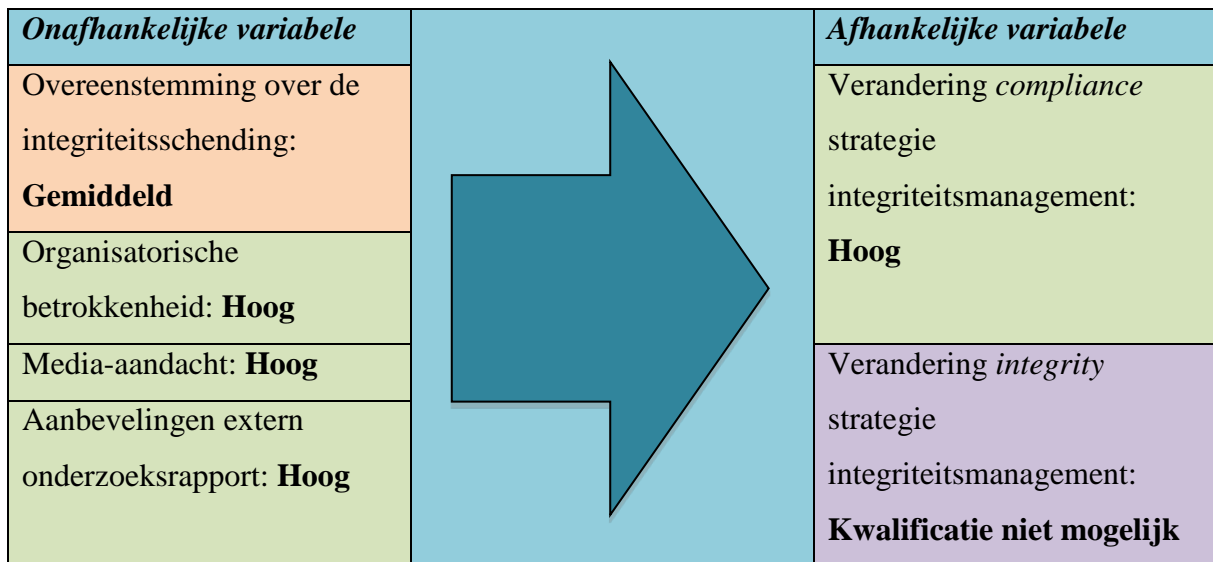
Integrity strategie

De gemeenteraad verzocht het college van burgemeester en wethouders om de declaratiecultuur een algemeen onderwerp van gesprek te laten worden. Dat verzoek richt zich op de *integrity* strategie van het integriteitsmanagement, omdat er eigenlijk een beroep werd gedaan op het versterken van hun eigen verantwoordelijkheid.

Het is helaas onduidelijk gebleven op welke wijze uitvoering is gegeven aan dit verzoek. Om die reden kan het element ‘integrity strategie’ **niet gekwalificeerd** worden.

6.2.3 Resumerend

In paragraaf 6.2.1 en 6.2.2 zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geanalyseerd, en de bevindingen gekwalificeerd. De kwalificatie is systematisch weergegeven in figuur 4.



Figuur 4: samenvatting kwalificatie bevindingen casus III

7. Overkoepelende analyse

In de vorige drie hoofdstukken zijn de casussen gedetailleerd beschreven en geanalyseerd, en zijn de bevindingen gekwalificeerd. In dit hoofdstuk wordt er in paragraaf 7.1 een overkoepelende analyse gegeven. In paragraaf 7.2 worden de bevindingen uit de casussen bediscussieerd in de context van de toegepaste literatuur.

7.1 Overkoepelende analyse afhankelijke en onafhankelijke variabelen

In de casussen van Penn en Roep was slechts sprake van één soort integriteitsschending, namelijk belangenverstrengeling. Dat in tegenstelling tot de casus van Verver waar een veelvoud aan soorten integriteitsschendingen zich voordeden, waaronder ook een ‘zachte’ schending. Opvallend hier is dat er in de casus van Verver grote maatschappelijke en politieke overeenstemming bestond over de ongewenstheid van de handelingen van Verver, ondanks dat er zoveel verschillende soorten schendingen waren geconstateerd. Aangezien er zelfs overeenstemming was over de zachte schending, komt deze bevinding niet overeen met de gestelde verwachting daarover in paragraaf 2.4. Dat lag anders bij de casussen van Penn en Roep. Daar stonden de maatschappij en politiek lijnrecht tegenover elkaar met betrekking tot de vraag of de handeling van de burgemeester in strijd was met de geldende morele waarden en normen, en de daarmee samenhangende spelregels. Bij de casus van Penn was dat het sterkst.

Bij zowel de casus van Verver als Roep waren meerdere ambtenaren betrokken bij de integriteitsschending van de betreffende burgemeester. De betrokkenheid van de ambtenaren zag voornamelijk op het nalaten om in te grijpen. In deze casussen was er sprake van een systematisch probleem. In de casus van Roep beperkte dit probleem zich tot het college van burgemeester en wethouders, en bij Verver strekte het probleem zich juist over de gehele gemeentelijke organisatie. In de casus van Penn waren daarentegen geen ambtenaren betrokken, en was er daarom sprake van een geïsoleerd incident.

In de casus van Verver was sprake van de meeste media-aandacht, in vergelijking met de andere casussen. Dat is ook logisch, gelet op de hoeveelheid integriteitsschendingen die zich daar voordeden. Door de hevige media-aandacht voelde Verver zich ook gedwongen om ontslag te nemen. De casus van Roep is in dat opzicht redelijk vergelijkbaar met de casus van Verver, behalve dat er bij Roep enkel sprake was van lokale media-aandacht. Bij de casus van Penn was ook relatief veel media-aandacht, maar dat leidde niet tot ontslag. Verder valt het in de casussen op dat verschillende deskundigen op het gebied van integriteit zich in de media hebben uitgelaten over het handelen van de betreffende burgemeester. Dat was namelijk het geval bij in de casus van Penn en Roep. De aandacht van de deskundigen in deze casussen is

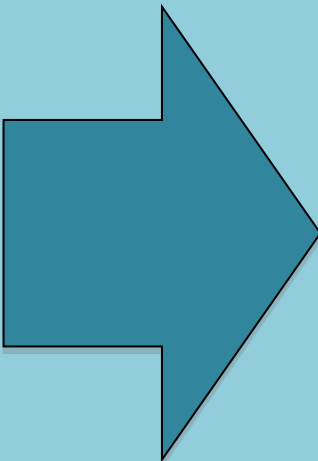
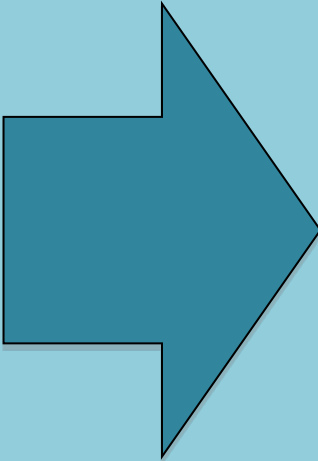
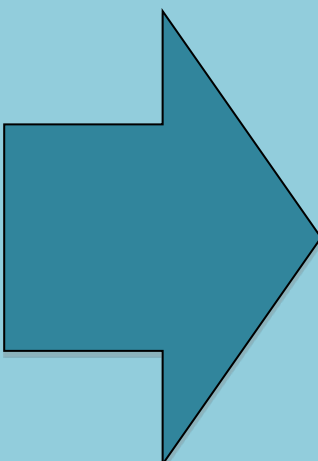
begrijpelijk, gelet op het gebrek aan overeenstemming. Zoals hierboven toegelicht dachten de maatschappij en politiek in de betreffende casussen erg verschillend over de ongewenstheid van de handelingen.

In de casussen van Penn en Verver was bij beide sprake van een extern integriteitsonderzoek. In de betreffende onderzoeksrapporten ontbraken echter aanbevelingen voor de toekomst. Dergelijke aanbevelingen werden wel gegeven in de casus van Roep, terwijl daar juist sprake was van een onderzoek door een onafhankelijke commissie.

In alle drie de casussen verzocht de gemeenteraad om verandering van de *compliance* strategie van het integriteitsmanagement naar aanleiding van de integriteitsschending. Dat komt overeen met de gestelde verwachting in paragraaf 2.4. De verandering was het sterkst in de casus van Roep. Dat kwam zeer waarschijnlijk omdat er in die casus gedetailleerde aanbevelingen werden gedaan ter verbetering van het integriteitsmanagement. Het verzoek tot verandering was in de casus van Verver ook sterk aanwezig, maar in mindere mate dan bij de casus van Roep. Dat is opmerkelijk, omdat er bij Roep slechts sprake was van één soort integriteitsschending en Verver zich daarentegen juist meerdere keren schuldig had gemaakt aan verschillende soorten schendingen. In de casus van Penn was het verzoek tot verandering gemiddeld sterk aanwezig. In die casus is het opvallend dat de gemeenteraad überhaupt een dergelijk verzoek heeft gedaan, gelet op het oordeel van het integriteitsonderzoek dat Penn zich niet schuldig had gemaakt aan een integriteitsschending.

Tevens werd in alle drie de casussen door de gemeenteraad verzocht om verandering van de *integrity* strategie van het integriteitsmanagement naar aanleiding van integriteitsschending. Dat komt overeen met de gestelde verwachting in paragraaf 2.4. In de casussen van Penn en Roep werd echter onvoldoende geconcretiseerd hoe uitvoering moest worden gegeven aan het verzoek. Het is opmerkelijk dat er een gebrek aan concretisering bestond in de casus van Roep, want daar waren de aanbevelingen inzake de verandering van de *compliance* strategie juist wel erg gedetailleerd. Gelet op het gebrek aan concretisering, was het niet mogelijk om de bevindingen in de casussen van Penn en Roep te kwalificeren. Bij deze casussen moet dus helaas worden volstaan met de opmerking dat er een dergelijk verzoek tot verandering is gedaan. In de casus van Verver was dat anders. Daar verzocht de gemeenteraad duidelijk om één aspect van de *integrity* strategie te introduceren, namelijk trainingen voor de medewerkers.

De bovenstaande overkoepelende analyse is systematisch weergegeven in figuur 5.

	<i>Onafhankelijke variabele</i>		<i>Afhankelijke variabele</i>
CASUS I	Overeenstemming over de integriteitsschending: Gemiddeld		Verandering <i>compliance</i> strategie integriteitsmanagement: Gemiddeld
	Organisatorische betrokkenheid: Laag		Verandering <i>integrity</i> strategie integriteitsmanagement: Kwalificatie niet mogelijk
	Media-aandacht: Gemiddeld		
	Aanbevelingen extern onderzoeksrapport: Laag		
CASUS II	Overeenstemming over de integriteitsschending: Hoog		Verandering <i>compliance</i> strategie integriteitsmanagement: Hoog
	Organisatorische betrokkenheid: Hoog		Verandering <i>integrity</i> strategie integriteitsmanagement: Gemiddeld
	Media-aandacht: Hoog		
	Aanbevelingen extern onderzoeksrapport: Laag		
CASUS III	Overeenstemming over de integriteitsschending: Gemiddeld		Verandering <i>compliance</i> strategie integriteitsmanagement: Hoog
	Organisatorische betrokkenheid: Hoog		Verandering <i>integrity</i> strategie integriteitsmanagement: Kwalificatie niet mogelijk
	Media-aandacht: Hoog		
	Aanbevelingen extern onderzoeksrapport: Hoog		

Figuur 5: totaaloverzicht kwalificatie bevindingen

7.2 Discussie van de bevindingen

In de casussen van Penn en Roep was er sprake van een integriteitsschending uit het grijze gebied. In lijn met de theoretische verwachting van Kerkhoff en Overeem (2018: 15), waren de meningen sterk verdeeld over de vraag of de betreffende handeling in strijd was met de geldende morele waarden en normen, en de daarmee samenhangende spelregels. In de casus van Verver waren er meerdere integriteitsschendingen uit het grijze gebied begaan. Conform de literatuur zouden de meningen daarover ook sterk verdeeld moeten zijn. Opvallend genoeg bestond er juist grote overeenstemming. Deze bevinding wijkt daarmee af van de theoretische verwachting geuit in de literatuur. Daarnaast was er in de casus van Verver ook sprake van een zachte schending. Volgens Kerkhoff en Overeem (2018: 15) leiden de zachte integriteitsschendingen vrijwel niet tot overeenstemming. Dat blijkt echter niet uit de analyse, want zelfs over de zachte schending bestond overeenstemming in de maatschappij en de politiek. Ook voor deze bevinding geldt dus dat hij afwijkt van de theoretische verwachting die geuit is in de literatuur.

In de casus van Verver en Roep hadden meerdere ambtenaren bijgedragen aan de integriteitsschending van de betreffende burgemeesters. In lijn met het resultaat van het onderzoek van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016: 353) leidde de betrokkenheid van meerdere ambtenaren in de casussen van Verver en Roep tot verandering van het integriteitsmanagement. Dat in tegenstelling tot de casus van Penn. In die casus waren er geen andere ambtenaren betrokken bij de integriteitsschending, maar was er wel sprake van verandering van het integriteitsmanagement. Deze bevinding wijkt dus af van het resultaat van het onderzoek van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de conclusie van Grimmelikhuijsen en Snijders zag op politieke schandalen, en niet expliciet op integriteitsschendingen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 heeft een integriteitsschending van een burgemeester een zware impact op de gemeentelijke organisatie, vanwege zijn rol als bestuurder en bewaker van de integriteit. Deze zware impact zou kunnen verklaren waarom de bevindingen van dit onderzoek afwijken van de conclusie van Grimmelikhuijsen en Snijders.

Verder concludeerden Grimmelikhuijsen en Snijders (2016: 354) dat media-aandacht een katalysator is voor ontslag. De bevindingen van het onderzoek sluiten aan bij deze conclusie. In de casus van Penn was de media-aandacht gemiddeld, en dat heeft ook niet tot ontslag geleid. Dat in tegenstelling tot de casussen van Verver en Roep. In die casussen was de media-aandacht hoog, en leidde het ertoe dat de burgemeesters zelf ontslag namen. Daarnaast concluderen Grimmelikhuijsen en Snijders (2016: 354) dat het ontslag uiteindelijk weer een drijfveer kan zijn voor verandering van het integriteitsmanagement. Deze conclusie sluit ook

aan bij de bevindingen van dit onderzoek, want in de casussen van Verver en Roep was inderdaad sprake van een verandering.

In de casussen van Penn en Verver was er sprake van een integriteitsonderzoek door een externe partij. In lijn met de theoretische verwachting van Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016:355) zou het externe onderzoeksrapport aanbevelingen moeten bevatten voor de toekomst. Dat was in de casussen van Penn en Verver bij beide echter niet het geval. Deze bevinding wijkt derhalve af van de theoretische verwachting geuit in de literatuur. Verder concludeerden Grimmelikhuijsen en Sniijders (2016: 355) dat een extern onderzoeksrapport altijd tot verandering van het integriteitsmanagement leidt, als daartoe aanbevelingen worden gedaan in het onderzoeksrapport. De bevindingen van dit onderzoek sluiten aan bij die conclusie, want in de casus van Roep werden er aanbevelingen gedaan in het onderzoeksrapport en was er inderdaad sprake van verandering.

8. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt het onderzoek afgesloten, en worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. In paragraaf 8.1 wordt ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt in paragraaf 8.2 gereflecteerd op het onderzoek. Tot slot worden in paragraaf 8.3 enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en de praktijk.

8.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *In hoeverre leiden de integriteitsschendingen van burgemeesters tot een verandering van het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties?*

In dit kwalitatieve onderzoek zijn er drie verschillende casussen geanalyseerd waarbij er sprake was van een integriteitsschending door een burgemeester, dan wel de beschuldiging van een dergelijke schending. Uit de analyse blijkt dat de integriteitsschending door de burgemeester bij alle drie de casussen heeft geleid tot verandering van het integriteitsmanagement van de betreffende gemeentelijke organisatie. Dit onderzoek concludeert daarmee dat er een causale relatie bestaat tussen de integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties.

Verder heeft dit onderzoek geanalyseerd welk aspect van het integriteitsmanagement veranderde naar aanleiding van de integriteitsschendingen door de burgemeesters. Uit de bevindingen blijkt dat de verandering van de *compliance* strategie van het integriteitsmanagement bij twee casussen groot was, en bij één casus gemiddeld. De verandering van de *integrity* strategie kon bij twee casussen helaas niet gekwalificeerd worden, omdat onvoldoende concreet was hoe de betreffende strategie werd gewijzigd. Hierdoor is onbekend hoe groot de verandering daadwerkelijk was, en moet volstaan worden met de notitie dat er een verandering heeft plaatsgevonden met betrekking tot de *integrity* strategie. Bij de resterende casus was de verandering van de *integrity* strategie gemiddeld.

Daarnaast had dit onderzoek aandacht voor de verwachting dat verandering van het integriteitsmanagement moeilijk te realiseren zou zijn, als er geen overeenstemming zou bestaan over de integriteitsschending van de burgemeester. Volgens de theoretische verwachting van Kerkhoff en Overeem (2018) zou vooral bij ‘zachte’ integriteitsschendingen een gebrek aan overeenstemming moeten zijn. Uit de bevindingen blijkt dat er bij één casus sprake was van een zachte schending, waarover toch grote overeenstemming bestond. Hieruit kan worden opgemaakt dat het soort schending geen significante invloed heeft op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties.

Tot slot heeft dit onderzoek geanalyseerd welke contextuele factoren omtrent de integriteitsschendingen van de burgemeesters aanwezig waren, en in hoeverre die invloed hadden op de bovengenoemde verandering. Het gaat daarbij om (1) de organisatorische betrokkenheid, (2) de media-aandacht, en (3) de aanbevelingen van een extern onderzoeksrapport. Uit de theorie volgt dat deze factoren ieder zelfstandig een *window of opportunity* kunnen creëren voor verandering van het integriteitsmanagement. Uit de bevindingen blijkt dat er bij twee casussen meerdere ambtenaren betrokken waren bij de integriteitsschending van de burgermeester. Echter, bij de resterende casus waren geen andere ambtenaren betrokken maar was eveneens sprake van verandering van het integriteitsmanagement. Hieruit kan opgemaakt worden dat de contextuele factor ‘organisatorische betrokkenheid’ geen significante invloed heeft op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Verder blijkt uit de bevindingen dat media-aandacht in alle drie de casussen een zwaarwegende rol speelden, en in twee casussen zelfs tot ontslag van de betreffende burgemeester heeft geleid. Hieruit kan opgemaakt worden dat deze contextuele factor een significante invloed heeft op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen van een extern onderzoeksrapport. Uit de bevindingen blijkt namelijk dat de aanbevelingen van een extern integriteitsonderzoek een doorslaggevende invloed hebben op het integriteitsmanagement.

8.2 Reflectie

In deze paragraaf wordt het uitgevoerde onderzoek gereflecteerd. Vervolgens wordt ook de toegepaste literatuur gereflecteerd.

8.2.1 Reflectie onderzoek

Het Corona-virus had een onvoorziene impact op het onderzoek, met name op de casusselectie en de onderzoeksmethode. Bij de casusselectie bestond de wens om enkel casussen met grote gemeenten te selecteren, gelet op de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 bleek dit helaas niet mogelijk. Door het verschil in grootte van de drie gemeenten, kunnen de resultaten nu nauwelijks gegeneraliseerd worden naar andere gemeenten. Concreet betekent dit dat de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek zich beperkt tot de betreffende casus, en er geen harde generaliserende conclusies kunnen worden getrokken. Dat was echter ook niet het doel van dit verkennende onderzoek, en maakt het onderzoek ook niet minder waardevol. Daarnaast heeft dit onderzoek, ondanks de impact van het Corona-virus, continu gestreefd naar het realiseren van een betrouwbaar en

intern valide onderzoek. Dat blijkt uit ook de keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de casusselectie en onderzoeksmethode.

Verder kende het onderzoek ook een grote tegenslag. Conform de operationalisering zijn alle drie de gemeenten benaderd met de vraag in hoeverre en op welke wijze uitvoering is gegeven aan de verzoeken van de gemeenteraad inzake de verandering van het integriteitsmanagement. Ondanks dat anders was ingeschat, bleek deze uitvraag een te zware belasting op de betreffende gemeenten te zijn ten tijde van Corona. Dat had als gevolg dat de gemeenten niet in staat waren om binnen de doorlooptijd van dit onderzoek te reageren op de uitvraag. De reacties van de gemeenten zijn dan ook niet betrokken bij het onderzoek. De bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op de verzoeken die de gemeenteraad heeft gedaan aan het college van burgemeester en wethouders. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.4 kan er vanuit worden gegaan dat de verzoeken van de gemeenteraad ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd, maar absolute zekerheid kan helaas niet worden gegeven.

8.2.2 Reflectie toegepaste literatuur

Voor de uitvoering van dit onderzoek is aansluiting gezocht bij literatuur die de relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties gedeeltelijk raakte, namelijk de theorie van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016). Toepassing van deze literatuur bleek zinvol, omdat hiermee de factoren omtrent een integriteitsschending in zijn algemeen uiteengezet konden worden. Dat gaf houvast om te onderzoeken wat de daadwerkelijke invloed van integriteitsschendingen van burgemeesters op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties was.

Met dit onderzoek is de theorie van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016) verrijkt. Allereerst zijn er met dit onderzoek twee elementen van de theorie bevestigd. Dat betekent dat de theorie nu met aanvullend onderzoek sterker wordt onderbouwd, en dat theorie eveneens van toepassing blijkt te zijn op de relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Daarnaast heeft dit onderzoek met betrekking tot één element van de theorie tegenstrijdige bevindingen. Ook dat is waardevol, want het laat zien dat de theorie van Grimmelikhuijsen en Snijders mogelijk iets verfijnd kan worden met nuances, of wellicht niet van toepassing is op de relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Daarvoor dienen de tegenstrijdige bevindingen nader onderzocht te worden. Hiertoe wordt ook een aanbeveling gedaan in paragraaf 8.3.

8.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig vervolgonderzoek, en voor de praktijk.

8.3.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Zoals eerder uiteengezet, is er weinig wetenschappelijke aandacht voor de relatie tussen integriteitsschendingen van burgemeesters en het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. Dit onderzoek heeft in dat opzicht een belangrijke eerste stap gezet. Maar dat neemt niet weg dat er behoefte is aan meer onderzoek naar deze relatie. Voornamelijk omdat dit onderzoek slechts drie verschillende casussen heeft bestudeerd. Het verdient vanzelfsprekend de aanbeveling dat het aantal casussen in vervolgonderzoek wordt uitgebreid.

In paragraaf 8.2.2 is al kort toegelicht dat dit onderzoek tegenstrijdige bevindingen had met betrekking tot de toegepaste literatuur, namelijk met betrekking tot de conclusie van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016) inzake de organisatorische betrokkenheid. Deze conclusie lijkt daardoor enkel van toepassing te zijn op de door Grimmelikhuijsen en Snijders onderzochte relatie, zijnde politieke schandalen en het integriteitsbeleid van gemeentelijke organisaties. Dit onderzoek concludeerde dat het element organisatorische betrokkenheid bij integriteitsschendingen van burgemeesters geen significante invloed had op het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties. De overige bevindingen van dit onderzoek zijn wel in lijn met de conclusies van Grimmelikhuijsen en Snijders (2016). Het verdient de aanbeveling om hier diepgaander onderzoek naar te verrichten naar de tegenstrijdige bevindingen. Zo kan bijvoorbeeld onderzocht worden of de resultaten van dit onderzoek overeenkomen met vergelijkbaar onderzoek naar integriteitsschendingen van een andere actor in de lokale politiek, zoals de gemeenteraad. Hierdoor kan beter bepaald worden of de bevindingen met betrekking tot de organisatorische betrokkenheid uniek zijn voor integriteitsschendingen van burgemeester.

Verder heeft de onvoorziene impact van het Coronavirus ertoe geleid dat de verandering van het integriteitsmanagement is gemeten door enkel te kijken naar het verzoek van de gemeenteraad. Concreet betekent dit gekeken is naar de verandering op de korte termijn. Het verdient de aanbeveling om ook naar verandering op de langer termijn te kijken. Het is immers inherent aan organisatieverandering dat dit een lang proces kan zijn. Mogelijk leidt dat tot andere bevindingen. Daarnaast kon de verandering van de *integrity* strategie niet gekwalificeerd worden door de impact van het Coronavirus. Dit onderzoek concludeert wel dat er in alle drie de casussen *een* verandering heeft plaatsgevonden. Het verdient de aanbeveling om de omvang

van de verandering alsnog te onderzoeken. Aanvullend verdient het de aanbeveling om dit te onderzoeken middels het afleggen van interviews, zoals oorspronkelijk ook de bedoeling was. Op die manier kan beter achterhaald worden op welke wijze er in de praktijk uitvoering is gegeven aan de verandering.

8.3.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Dit onderzoek laat met de bespreking van drie verschillende casussen zien dat het integriteitsmanagement van gemeentelijke organisaties niet volledig kan voorkomen dat er integriteitsschendingen door burgemeesters plaatsvinden. Het is dus verstandig om rekening te houden met de mogelijkheid dat zich een dergelijke integriteitsschending voor kan gaan doen.

Gelet de positie van de burgemeester, zal er veel maatschappelijke aandacht zijn voor de integriteitsschending die hij/zij heeft begaan. Zorg ervoor dat je voorbereid bent op die maatschappelijke aandacht, zodat je er niet door wordt overvallen. Wees er in het bijzonder op voorbereid dat deskundigen op het gebied van integriteit zich zullen uitlaten over de situatie, net zoals het geval was in de casus van Penn en Roep. Maak daarnaast met de gemeenteraad en politieke partijen ook afspraken over het te woord staan van de media bij een integriteitsschending van de burgemeester, want in de casus van Verver en Roep maakten meerdere lokale politieke partijen en gemeenteraadsleden (soms anoniem) hun opvattingen kenbaar aan de media.

Mocht de situatie zich nou voordoen dat er inderdaad sprake is van een integriteitsschending, zie dat dan als een moment om het integriteitsmanagement verder aan te scherpen. De maatschappelijke discussie die zal ontstaan naar aanleiding van de integriteitsschending zal duidelijk maken hoe de maatschappij over de schending denkt. Observeer die maatschappelijke discussie goed, want daardoor kun je beter begrijpen wat wel/niet als integer wordt gezien en ervaren. Naar aanleiding daarvan kan je het integriteitsmanagement beter afstemmen op de geldende normen en waarden van de samenleving.

Literatuur

Algemeen Dagblad. (2011a, 9 april). *Burgemeester in opspraak om boycot van aannemer*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52K6-6WN1-DYRY-N55X-00000-00&context=1516831>

Algemeen Dagblad. (2011b, 11 april). *Politici eisen onderzoek naar Verver*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52KM5XN1-JC8W-Y2F5-00000-00&context=1516831>

Algemeen Dagblad. (2019, 6 september). *Burgemeester Maastricht kocht onderhands huis van directeur ambtenarenkantoor*. Geraadpleegd van: <https://www.ad.nl/limburg/burgemeester-maastricht-kocht-onderhands-huis-van-directeur-ambtenarenkantoor~aff58e15/>

Baumgartner, F. R. en Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Policy Dialogue*. Chicago: University of Chicago Press.

College B&W Schiedam. (2011a, 12 april). *Mededelingen vanuit het college*. Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/modules/1/ingekomen%20stukken%20raad/40037>

College B&W Schiedam. (2011b, 15 april). *Voorlopige bevindingen inzake publicatie in het AD van 9 april jl*. Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/modules/1/ingekomen%20stukken%20raad/40044>

De Limburger. (2019, 6 september). *Burgemeester Maastricht kocht onderhands huis van directeur ambtenarenkantoor*. Geraadpleegd van: https://www.limburger.nl/cnt/dmf20190906_00121599/burgemeester-maastricht-kocht-onderhands-huis-van-ambtenaar

De Volkskrant. (2019, 14 februari). *College B&W Maastricht overleeft debat over 'spionageaffaire'*. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/college-b-w-maastricht-overleeft-debat-over-spionageaffaire~b550d3da/>

Dohmen, J. (2019, 6 september). *Burgemeester van Maastricht Penn-te Strake kocht privé een woning van ambtenaar*. NRC. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/06/>

[onderhandse-verkoop-burgemeester-van-maastricht-penn-te-strake-kocht-prive-een-woning-van-ambtenaar-a3972459](#)

Feenstra, W. en Stoffelen, A. (2019a, 6 september). Burgemeester Maastricht kocht onderhands huis van ambtenaar. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/burgemeester-maastricht-kocht-onderhands-huis-van-ambtenaar~bdaba6c1/>

Feenstra, W. en Stoffelen, A. (2019b, 6 september). Hoe een woningaankoop in Maastricht slecht samenviel met de integriteitsafspraken. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-een-woningaankoop-in-maastricht-slecht-samenviel-met-de-integriteitsafspraken~b2512edf/>

Gemeenteraad Maastricht (2019a, 10 september). *Lijst ingekomen stukken van 1 juli t/m 6 september 2019*. Geraadpleegd van: https://maastricht.parlaeus.nl/user/showdoc/env=help/action=view/id=25157/type=pdf/Lijst_ingekomen_stukken_1_juli_-_6_september.pdf

Gemeenteraad Maastricht. (2019b, 2 december). *Verslag van de raadsavond 2 december 2019*. Geraadpleegde van: <https://maastricht.parlaeus.nl/user/meeting/action=view/id=16>

Gemeenteraad Maastricht. (2019c, 3 december). *Verslag van de raadsvergadering 3 december 2019*. Geraadpleegd van: <https://maastricht.parlaeus.nl/user/meeting/action=view/id=17>

Gemeenteraad Schiedam. (2011a, 21 april). *Verslag van de raadsvergadering 21 april 2011*. Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/vergadering/122530/Gemeenteraad%2021-04-2011>

Gemeenteraad Schiedam. (2011b, 24 augustus). *Ingekomen stukken raad: Rapportage Schiedam*. Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/modules/1/ingekomen%20stukken%20raad/40232>

Gemeenteraad Schiedam. (2011c, 29 augustus). *Ingekomen stukken raad t.b.v. raadsvergadering 30 augustus*. Geraadpleegd van: https://schiedam.notubiz.nl/modules/1/ingekomen%20stukken?module_filter%5Brange%5D%5B15%5D%5Bto%5D=29-08-2011&module_filter%5Brange%5D%5B15%5D%5Bfrom

[%5D=29-08-2011&module_filter%5Brange%5D%5B15%5D%5Bdata_type%5D=datetime&module_filter%5Brange%5D%5B47%5D%5Bdata_type%5D=datetime&module_filter%5Brange%5D%5B7%5D%5Bdata_type%5D=datetime§ion=&sort=&sort_dir=asc](#)

Gemeenteraad Schiedam. (2011d, 30 augustus). *Notulen 30 augustus 2011*. Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/vergadering/122485/Gemeenteraad%2030-08-2011>

Gemeenteraad Vlissingen. (2013a, 27 juni). *Raadsbesluit quickscan accountant*. Geraadpleegd van: <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/document/757410/1/document>

Gemeenteraad Vlissingen. (2013b, 5 augustus). *Notulen 5 augustus 2013*. Geraadpleegd van: <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/document/859431/1/document>

Gemeenteraad Vlissingen. (2013c, 5 augustus). *Besluiten- en toezeggingenlijst raadsvergadering 5 augustus 2013*. Geraadpleegd van: <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/document/859430/1/document>

Gemeenteraad Vlissingen. (2013d, 5 september). *Notulen 5 september 2013*. Geraadpleegd van: <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/document/893173/1/document>

Gemeenteraad Vlissingen. (2013e, 5 september). *Besluiten- en toezeggingenlijst raadsvergadering 5 september 2013*. Geraadpleegd van: <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/document/859432/1/document>

Grimmelikhuijsen, S. & Snijders, B. (2016). What Happens After the Storm? Investigating Three Conditions Under Which Local Governments Change Integrity Policy After Scandals. *Public Integrity*, 18(4), 342-358.

Hoekstra, A. L. W. (2016). Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In: A. Lawton, Z. van der Wal & L.W.J.C. Huberts (eds.), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*.

Hoekstra, A. L. W., Huberts, L.W. J. C & Gaisbauer, I. (2016). "Integrity and Integrity Management in the Netherlands. Describing the Scene, Definitions, Strategies and

Developments." In: L. W. J. C. Huberts and A. Hoekstra (eds.), *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach*. The Hague: BIOS.

Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2013). The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity*, 15(1), 5-28.

Houtkamp, M. J. C. (2011, 20 april). *Integriteitsvraagstukken*. Brief van fractievoorzitters aan de gemeenteraad Schiedam. Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/vergadering/122530/Gemeenteraad%2021-04-2011>

Huberts, L. W. J. C. (2015). "Integriteit Anno 2015: Pijnpunten Op De Agenda." In: *Jaarboek Integriteit 2015*, 12 - 21. Den Haag: BIOS.

Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important, *Public Integrity*, 20(1), 18-32.

Huberts, L. W. J. C. (2020). "Integrity and Quality in Different Governance Phases." In: H. Paanakker, A. Masters en L. W. J. C. Huberts (eds.), *Quality of Governance*. Palgrave Macmillan.

Karssing, E. D. en Hoekstra, A. L. W. (2004). Integriteit als evenwichtskunst. *Bestuurswetenschappen*, 58(3), 167-192.

Karsten, N. (2019). Not Biting the Hand that Feeds You: How Perverted Accountability Affects the Ethical Leadership of Dutch Mayors. *Public Integrity*, 21(6), 571-581.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 1st ed. Boston: Little Brown.

Kerkhoff, A. D. N. en Overeem, P. (2018). *In opspraak: leren van integriteitskwesities*. Den Haag: CAOP.

Lawton, A., Rayner, J. en Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.

Lasthuizen, K., Huberts, L. W. J. C. en Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.

Maesschalck, J. (2002). When do scandals have an impact on policy making? A case study of the police reform following the Dutroux scandal in Belgium. *International Public Management Journal*, 5(2), 169-193.

McGregor, D. (1957). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.

Omroep Zeeland. (2013a, 21 juni). *Onafhankelijk onderzoek naar declaraties Vlissingen*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/66193/Onafhankelijk-onderzoek-naar-declaraties-Vlissingen#.VPxBZvyG-aU>

Omroep Zeeland. (2013b, 21 juni). *Onderzoek naar declaraties Roep en Damen*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/66187/Onderzoek-naar-declaraties-Roep-en-Damen#.VPw-dvyG-aU>

Omroep Zeeland. (2013c, 25 juni 2013). *Raad: Deloitte moet declaraties Vlissingen bekijken*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/66270/Raad-Deloitte-moet-declaraties-Vlissingen-bekijken#.VPx5dfyG-aU>

Omroep Zeeland. (2013d, 16 juli 2013). *Raadsleden Vlissingen verbaasd over publicatie declaraties*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/66715/Raadsleden-Vlissingen-verbaasd-over-publicatie-declaraties#.VPx6KfyG-aU>

Omroep Zeeland. (2013e, 16 augustus 2013). *Bed en barkrukken declareren mag niet*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/67367/Bed-en-barkrukken-declareren-mag-niet>

Omroep Zeeland. (2013f, 21 augustus). *OR Vlissingen betreurt uitspraken burgemeester*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/67473/OR-Vlissingen-betreurt-uitspraken-burgemeester#.VQL0-o6G-aU>

Omroep Zeeland. (2013g, 6 augustus). *Roep wil niets kwijt over bedreigingen*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/67145/Roep-wil-niets-kwijt-over-bedreigingen#.VPx1XfyG-aU>

Omroep Zeeland. (2013h, 5 september). *Burgemeester René Roep treedt af*. Geraadpleegd van: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/67859/Burgemeester-Rene-Roep-treedt-af>

Onderzoekscommissie Vlissingen (2013). *Bonnetjes Onderzoek B&W Vlissingen*. Geraadpleegd van: <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/document/848736/1/document>

Oostendorp, H. en Karsten, N. (2019). *Onderzoek aankoop woning door burgemeester*. Necker van Naem: Utrecht, Geraadpleegd van: <https://www.maastrichtbeleid.nl/beleidsinformatie/Raadsronde/2019/12/02/Onderzoek%20aankoop%20woonhuis%20door%20Burgemeester>

Paine, L. S. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review*, 72(2), 106-117.

Roberts, S. (2019, 6 september). Vraagtekens bij aankoop woning burgemeester Maastricht. *1Limburg*. Geraadpleegd van: <https://www.1limburg.nl/vraagtekens-bij-aankoop-woning-burgemeester-maastricht?context=section-31493>

Rohr, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Value*. 2nd Editon. New York: Marcel Dekker, Inc.

Stoffelen, A. (2019, 27 november). Onderzoek: burgemeester Maastricht had open moeten zijn over huizendeal. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onderzoek-burgemeester-maastricht-had-open-moeten-zijn-over-huizendeal~b44930d8/>

Ten Wolde, J. (2011). *Integriteitsonderzoek gemeente Schiedam*. Bureau Integriteit BV: Amersfoort, Geraadpleegd van: <https://schiedam.notubiz.nl/modules/1/ingekomen%20stukken%20raad/40232>

Van den Heuvel, J. H. J., Huberts, L. W. J. C., Van der Wal, Z. en Steenbergen. K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Van der Steen, P. (2019, 11 september). Burgemeester Maastricht worstelt met affaire rond aankoop pand. *NRC*. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/11/burgemeester-maastricht-worstelt-met-affaire-rond-aankoop-pand-a3972940>

Van Gaalen, E. (2011a, 10 maart). Steekspel om verbouwing. *AD/ Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52BV-MP61-DYRY-N2BS-00000-00&context=1516831>

Van Gaalen, E. (2011b, 8 april). Burgemeester op de korrel. *AD/Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52K0-6Y81-DYRY-N352-00000-00&context=1516831>

Van Gaalen, E. en Van der Velden, C. (2011a, 25 mei). Verver huurt haar zoon in. *AD/Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52Y0-WX61-DYRY-N49X-00000-00&context=1516831>

Van Gaalen, E. en Van der Velden, C. (2011b, 27 mei). Crisissfeer rond Verver. *AD/Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52YD-T0R1-JC8W-Y3SN-00000-00&context=1516831>

Van Gaalen, E. en Van der Velden, C. (2011c, 28 mei). Verver staat op non-actief. *AD/Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52YM-SMK1-JC8W-Y0M7-00000-00&context=1516831>

Van Gaalen, E. en Van der Velden, C. (2011d, 13 april). Onderzoek naar Verver. *AD/Rotterdams Dagblad*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:52M2-2T91-JC8W-Y44C-00000-00&context=1516831>

Van Hoof, J. (2019, 9 september). Burgemeester Penn: 'Had aankoop huis moeten melden'. *1Limburger*. Geraadpleegd van: <https://www.1limburg.nl/burgemeester-penn-had-aankoop-huis-moeten-melden>

Veldman, W. (2011a, 15 juni). Burgemeester Schiedam stapt op. *Algemeen Nederlands Persbureau*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:533R-23B1-F094-52Y2-00000-00&context=1516831>

Veldman, W. (2011b, 22 december). Geen oneervol ontslag burgemeester Schiedam. *Algemeen Nederlands Persbureau*. Geraadpleegd van: <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:54J3-15H1-JCV2-F3V3-00000-00&context=1516831>