

# INTEGRITEIT: PUBLIEK VS PRIVAAT

Integriteitsschendingen in semipublieke organisaties

**Roland W. Vermaat**

Universiteit Leiden

Management van de Publieke Sector

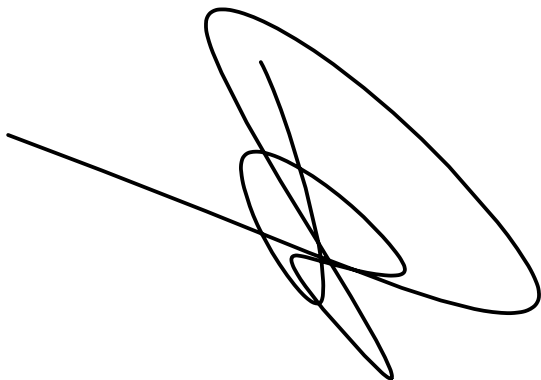
Begeleiders: prof. dr. Z. van der Wal & dr. A.D.N. Kerkhoff

## Voorwoord

Met deze scriptie ben ik bijna student-af. M'n studententijd begon in Leiden, met een studie Politicologie. Met een beetje uitloop en een valse start volgde daarop de masteropleiding Management van de Publieke Sector. Een hele mond vol.

Tijdens de master kwam ik met waarden, ethiek en integriteit in aanraking door het vak *Publieke Waarden en Ethiek*, toen nog gedoceerd door Dr. Toon Kerkhoff. De stof vond ik zo interessant dat ik ermee verder ben gegaan. Het leidde tot een onderzoeksvoorstel, en na veel goede feedback is uiteindelijk deze scriptie tot stand gekomen.

Als masterstudent ben je in studentenjaren al een oude rot, maar bij de allereerste scriptiebijeenkomst zijn de zenuwen goed te voelen. Het is een vreemde situatie, de deadline lijkt nog ver weg te zijn, maar tegelijkertijd voelt het heel dichtbij. Gelukkig had ik goede begeleiders en was het verhelderend om aan een 'Capstone' te werken met medestudenten. Bij dezen wil ik dan ook prof. dr. Zeger van der Wal en dr. Toon Kerkhoff bedanken voor de goede steun en de verhelderende opmerkingen in de diverse fasen van het onderzoek.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
1. Inleiding .....	4
2. Theoretisch kader.....	8
2.1 Semipublieke organisaties .....	8
2.2 Waarden.....	10
2.3 Botsende waarden.....	13
2.4 Integriteitsschendingen .....	13
2.5 Verwachtingen.....	15
3. Methodologie .....	17
4. Casusbeschrijvingen .....	20
4.1 Woningcorporatie Rochdale .....	20
Het begin .....	20
Een groter onderzoek .....	21
Möllenkamps reacties .....	23
4.2 Slotervaartziekenhuis.....	25
Het begin .....	25
Onwettige acties?.....	26
Reacties .....	27
4.3 Onderwijsgroep Amarantis.....	29
De aanleiding .....	29
Schandalen .....	29
Reacties .....	33
5. Analyse .....	35
5.1 Overeenkomsten en verschillen casussen.....	35
5.2 Individu versus organisatie .....	37
5.3 Behoorlijk bestuur .....	40
5.4 Publicness en integriteitsschendingen. ....	40
5.5 Waardebotsingen en integriteitsschendingen .....	41
6. Conclusie en discussie .....	44
6.1 Implicaties. ....	45
6.2 Beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	46
Bronnenlijst .....	48

## 1. Inleiding

In 2016 baarde de directeur van de Amsterdamse woningcorporatie Rochdale opzien door zich rond te laten rijden in een dure Maserati. Het leverde hem, Hubert Möllenkamp, de bijnaam ‘Maseratiman’ op (Gualthérie van Weezel, 2015a). De keuze voor dienstauto’s is echter niet het enige merkwaardige gedrag. Möllenkamp is in 2015 tot 2,5 jaar cel veroordeeld voor omkoping, witwassen, belastingfraude, meeneed en verduistering in dienstbetrekking (Gualthérie van Weezel, 2015b). Na hoger beroep is hij in 2017 wederom veroordeeld, dit keer tot drie jaar en drie maanden celstraf. Möllenkamp is in cassatie gegaan dus het verhaal is nog niet afgelopen (Gualthérie van Weezel, 2017). Wat deze zaak extra opvallend maakt is dat het een directeur van een woningcorporatie betreft. Woningcorporaties hebben een publiekrechtelijke taak en dienen zich hoofdzakelijk bezig te houden met sociale huur.

De positie van woningcorporaties is ontstaan in de jaren '90. Toentertijd werden veel staatsbedrijven geprivatiseerd of verzelfstandigd, zoals de Nationale Spoorwegen (NS), de PTT en dus ook woningcorporaties. Door privatisering en verzelfstandiging in meer of mindere mate door te voeren zijn diverse organisaties ontstaan in het gebied tussen zuiver particulier en zuiver publiek. Het leidde tot zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), agentschappen, inspectiediensten, en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Binnen deze categorieën vallen organisaties zoals de Kamer van Koophandel, het CBR, het CBS en de Onderwijsinspectie. Vaak gaat het om beleidsterreinen die dermate belangrijk dat de overheid ze niet geheel los kan laten, maar waar directe overheidsbemoeienis ongewenst is door bijvoorbeeld financiële of ideologische kwesties.

Alle organisaties hebben te maken met verschillende waarden, zoals dienstbaarheid en transparantie. Een interessante bestuurskundige vraag is of afwegingen tussen waarden in de (semi)publieke sector significant anders zijn dan in de private sector. Daarbij is ook interessant of dit leidt tot conflicten en mogelijke integriteitsschendingen. De kwestie Möllenkamp is slechts een van de vele (vermeende) integriteitsschendingen in de semipublieke sector. Andere vermeende misstanden zijn bijvoorbeeld fraude bij aanbestedingen in het openbaar vervoer (Van Lieshout, 2017), creatief boekhouden bij een auteursrechtenorganisatie (Kreling, 2018) en ogenschijnlijke belangenverstremming bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (Klijnsma, 2015).

Integriteitsschendingen gebeuren niet uit zichzelf. Aan elke beslissing gaat een besluitvormingsproces vooraf, in het geval van een integriteitsschending is er dus een verkeerde afweging gemaakt. Een mogelijke oorzaak van verkeerde afwegingen is het bestaan van

botsende en conflicterende waarden, want waarden zijn ‘belangrijke kwaliteiten en standaarden die enige invloed hebben op de besluitvorming’ (Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008, p. 468).

Een voorbeeld van botsende waarden zijn transparantie en winstgevendheid in een commercieel bedrijf. De reden daarvoor is dat concurrentie zou kunnen profiteren van teveel transparantie, waardoor winst in het geding komt. In de publieke sector komen ook waardebotsingen voor, maar dan tussen andere waarden; efficiëntie past bijvoorbeeld niet altijd bij rechtvaardigheid omdat rechtvaardige besluiten tijd en moeite kosten en dat haaks op efficiëntie staat. Doordat de private sector en de publieke sector zo van elkaar verschillen hechten ze ook belang aan verschillende waarden.

Hierboven werden waarden bekeken op het niveau van organisaties, maar normen en waarden verschillen ook per persoon. Een deel van de persoonlijke waarden betreffen werk en samenleving. Deze waarden kunnen tot uiting komen in de organisatie. Doordat er verschil zit tussen waarden beleden door mensen werkzaam in de private en publieke sector maken bestuurskundigen onderscheid private en publieke waarden (Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008, p. 472). Het bestuderen van waarden kan op verschillende niveaus plaatsvinden, in deze studie zal het gaan om het microniveau (persoon) en het mesoniveau (organisatie). Waardebotsingen kunnen zowel binnen als tussen niveaus plaatsvinden. Een veelvoorkomende waardebotsing vindt bijvoorbeeld plaats bij de afweging tussen eigenbelang en bedrijfsbelang. Daarnaast kunnen waarden binnen een organisatie zelf botsen, zoals innovativiteit en effectiviteit. Met deze studie hoop ik meer inzicht te verkrijgen in de relatie tussen botsende publieke en private waarden en integriteitsschendingen in semi-publieke organisaties. Dat doe ik aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

*In hoeverre zijn integriteitsschendingen bij semipublieke organisaties het gevolg van botsende publieke en private waarden?*

Integriteit bouwt voort op waarden en het gedrag dat daaruit voortkomt. Huberts (2015) definieert integriteit als [handelen] in overeenstemming met geldende normen en waarden (p. 14). Bij integriteitsschendingen wordt dit dus logischerwijs niet gedaan. Integriteitsschendingen zijn er in allerlei soorten en maten, in tabel 1 op de volgende pagina staan de diverse soorten. Sommige waarden horen dus bij een specifieke sector, en waarden spelen een essentiële rol bij integriteit. De vraag is echter hoe waarden in semipublieke sector van invloed zijn op

integriteitsschendingen. Semipublieke organisaties hebben kenmerken van zowel de private als de publieke sector waardoor het strikte onderscheid verdwijnt.

**Tabel 1: soorten integriteitsschendingen.**

- Corruptie: omkoping.
- Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij.
- Fraude en diefstal.
- Dubieuze giften en beloften.
- Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en contacten.
- Misbruik van bevoegdheden.
- Misbruik en manipulatie van (toegang tot) informatie.
- Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen.
- Verspilling en wanprestatie.
- Wangedrag in de vrije tijd.

Uit: Huberts, 2015, p. 16.

De meest essentiële organisaties beheert de overheid zelf, dit is de publieke sector. Daarnaast bestaan er ontelbaar veel andere organisaties die geen (volledig) eigendom van de overheid zijn maar die toch publieke functies vertegenwoordigen, bijvoorbeeld scholen en ziekenhuizen. Bij dit soort organisaties spelen diverse belangen, zo moeten semipublieke organisaties mogelijk concurreren met private bedrijven en tegelijkertijd verantwoording afleggen aan de overheid. Publieke waarden komen dus in aanraking met private waarden en zoals eerder vermeld passen die niet altijd goed bij elkaar.

In een onderzoek naar publiek-private samenwerking (PPP: Public-private partnerships) kwam bijvoorbeeld naar voren dat de flexibele aanpak van private organisaties werd gehinderd door de eerlijke maar langdurende besluitvormingsprocedures van de overheid (Reynaers & Van der Wal, 2018, p. 8). Andere auteurs onderschrijven dit, en geven aan dat ook andere waarden kunnen botsen, zoals winst met duurzaamheid, of winst met veiligheid (Koppenjan, Charles & Ryan, 2008, p. 131).

Op dit moment is het nog onduidelijk of, en hoe, botsende waarden leiden tot integriteitsschendingen. Honderden organisaties bevinden zich in een gebied tussen zuiver publiek en zuiver privaat. Met dit onderzoek hoop ik duidelijkheid te scheppen hoe waarden tot uiting komen in gedrag rond integriteitsschendingen, en welke rol de waarden hebben gespeeld. Een aanname is dat geld op diverse manieren een grote rol speelt bij integriteitsschendingen. Fraude levert de organisatie of de pleger op onrechtmatige manier voordeel op. Belangenverstrengeling en corruptie kunnen voorkomen in semipublieke organisaties omdat op die manier de Balkenendenorm kan worden omzeild. Het exacte mechanisme is interessant en

verdient de nodige aandacht. Daarnaast zou manipulatie van informatie kunnen voorkomen als een organisatie lastige procedures wil ontwijken, bijvoorbeeld juist als het gaat om controles vanuit de overheid.

Integriteitsschendingen zijn uiteraard niet alleen interessant voor de wetenschap. De samenleving als geheel heeft baat bij vermindering van het aantal misstanden. Fraude kost bijvoorbeeld miljoenen, zo niet miljarden euro's, waaronder grote hoeveelheden publiek geld. Machtsmisbruik en (seksuele) intimidatie zorgen voor een onplezierige werksfeer en mogelijk andere problemen zoals verloop van personeel en inefficiëntie. Door te onderzoeken of, en hoe botsende waarden kunnen leiden tot integriteitsschendingen kunnen toekomstige schendingen mogelijk worden voorkomen. Als blijkt dat efficiëntie boven transparantie gaat en dat er daardoor fraude kan plaatsvinden dan kan dat worden bestreden door maatregelen die transparantie bevorderen.

Deze masterscriptie is als volgt ingedeeld; het hierop volgende hoofdstuk bevat de theoretische onderbouwing. Hoofdstuk 3 beschrijft de gebruikte methodologie en de casusselectie. Het vierde hoofdstuk bevat de casussen die vervolgens in hoofdstuk 5 worden geanalyseerd. Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6, bevat de conclusie, de implicaties voor de praktijk en voor de literatuur, en aanbevelingen voor toekomstig onderzoek naar waardebotsingen in de semipublieke sector.

## 2. Theoretisch kader

In dit onderzoek staan integriteitsschendingen bij semipublieke organisaties als gevolg van botsende waarden centraal. Bovenstaande begrippen zullen in dit hoofdstuk beschreven, uitgelegd, en in verband gebracht worden.

### 2.1 Semipublieke organisaties

Het concept 'publicness' geeft aan in hoeverre een organisatie publiek is. Bestuurskundigen hebben diverse opvattingen over dit concept. Sommigen stellen dat er geen significant verschil zit tussen publieke en private organisaties (Pesch, 2008, p. 171). Anderen maken wel onderscheid, maar doen dat op verschillende manieren, zoals op basis van de productie van goederen of op basis van politieke invloed. Daarnaast kan er een meerdimensionaal model gebruikt worden door zowel te kijken naar productie van goederen en politieke invloed (2008, p. 171). Als wordt gekeken naar de productie van goederen dan is er bij publieke organisaties vaker sprake van 'gedwongen' afname, en er wordt nauwkeuriger op de productie gelet, zowel door mensen van buiten de organisatie als door mensen binnen de organisatie. Zo worden aan publieke organisaties strenge eisen gesteld met betrekking tot eerlijkheid, responsiviteit, verantwoording en eerlijkheid. De politieke dimensie gaat vooral om de rol die publieke organisaties hebben bij het besluitvormingsproces.

Omdat er in deze modellen geen nuance is worden beide dimensies gecombineerd. Organisaties zijn niet strikt publiek of privaat. Daarentegen hebben alle organisaties wel te maken met politieke en economische beperkingen (Pesch, 2008, p. 175). In de dimensionele aanpak worden beide dimensies gecombineerd om gradaties van publicness mogelijk te maken. Dijkstra en Van der Meer (2003) doen dit bijvoorbeeld. Zij hebben de dimensies onderverdeeld in vijf categorieën;

1. Het politieke en institutionele perspectief.

Politiek wordt populair gedefinieerd als de vraag '*who gets what, why and when*' (Lasswell, in Dijkstra & Van der Meer, 2003, p. 93). Het gaat dus om een besluitvormingsproces waarbij publieke organisaties zeggenschap hebben over een zeker collectief. Private organisaties hebben ook zeggenschap, maar dit is minder bindend.

2. Het perspectief van juridische status.

Alle organisaties hebben een juridische grondslag, zoals het privaatrecht en het publiekrecht. Het verschil is dat privaatrechtelijke overeenkomsten op vrijwillige basis zijn en publiekrechtelijke niet altijd.

3. Het perspectief van juridische en regelgevende macht.

Dit gaat om bevoegdheden. Alle organisaties zijn bevoegd om privaatrechtelijke transacties aan te gaan, zoals de aankoop en verkoop van eigendom, of het inhuren van personeel. Publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals het uitschrijven van bekeuringen, zijn slechts door daarvoor aangewezen organisaties beschikbaar.

4. Het perspectief van (juridisch) eigenaarschap.

Dit perspectief zit tussen het economische en het politieke perspectief in. Als de overheid de eigenaar is, dan is een organisatie publiek. Logischerwijs is een private organisatie in handen van een andere private organisatie of individuen.

5. Het bekostigingsperspectief.

Zoals de naam al zegt gaat dit perspectief over de inkomstenbron(nen) van de organisatie. Publieke organisaties werken volgens dit perspectief met vastgestelde budgetten waar private organisaties marktwerking kennen.

De onderzoekers stellen dat het politieke perspectief voornamelijk afhankelijk is van de overige factoren. Als twee dimensies worden gecombineerd blijkt dat organisaties zowel publieke als private kenmerken kunnen hebben. Autogarages gaan bijvoorbeeld over de verplichte APK voor auto's, maar deze bedrijven zijn niet in handen van de overheid. Daarentegen is het Nederlandse elektriciteitsnet in handen van de overheid maar heeft deze organisatie geen publiekrechtelijke bevoegdheden (Dijkstra & Van der Meer, 2003, p. 99). In tabel 2 is te zien hoe dit werkt als het bekostigingsperspectief en het perspectief van eigenaarschap worden gecombineerd.

**Tabel 2: model van eigenaarschap vs bekostiging.**

		Eigenaarschap.	
		Publiek:	Privaat:
Bekostiging.	Publiek:	Kerndepartementen Ministeries	Zorginstellingen Scholen
	Privaat:	Nutsbedrijven Openbaar vervoer	Shell Microsoft De Bijenkorf

Uit: Dijkstra & Van der Meer, 2003, p.101.

Hieruit blijkt dat de scheiding tussen publieke en private organisaties verre van zwartwit is. Voor de mate waarin een organisatie beïnvloed wordt door de politiek wordt het begrip *publicness* gebruikt. Praktische verschillen tussen private en publieke organisaties zijn bijvoorbeeld de mate waarin marktwerking is doorgevoerd. Door marktwerking zouden beloningen en straffen min of meer automatisch worden toegepast waardoor organisaties kosten verminderen en efficiënter en effectiever moeten opereren (Rainey, Backoff & Levine, 1976, p. 235). Daarnaast zijn publieke organisaties sterker beperkt door wetgeving en dienen ze rekening te houden met de publieke opinie (1976, p. 236). Bij organisaties in het grijze gebied tussen puur privaat en puur publiek in kan onderscheid gemaakt worden in de mate waarin de organisaties zeggen te hechten aan publieke waarden, zoals onafhankelijkheid en verantwoording (Antonsen & Jørgensen, 1997, p. 340). Het bleek dat organisaties die sterk aan publieke waarden hechten (HP, Hoge Publicness) meer naar de lange termijn kijken dan organisaties die publieke waarden minder belangrijk vinden (LP, Lage Publicness). LP organisaties ervaren ook minder druk dan HP organisaties.

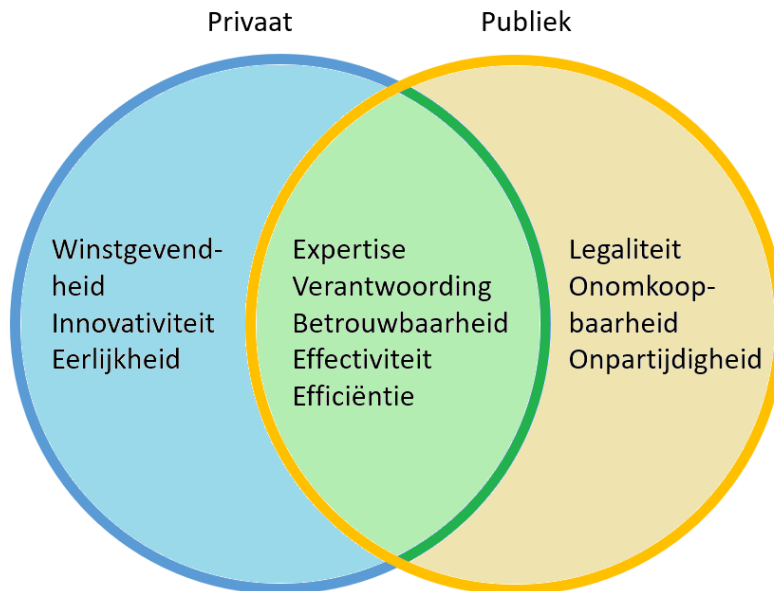
## 2.2 Waarden

In het Nederlands taalgebruik bestaat de vaste uitdrukking ‘normen en waarden’. Hiervoor schreef ik ook over ‘publieke waarden’, maar wat zijn waarden eigenlijk? Dit is het makkelijkst uit te leggen aan de hand van een voorbeeld. Een krantenkop: *‘Universiteiten groeien te hard om kwaliteit te blijven bieden’* (Waterval, 2018). In dit geval is de waarde dus ‘onderwijskwaliteit’, vanuit dat oogpunt is sterke groei onwenselijk. Iemand anders kan ook tegen een groei van het aantal studenten zijn, maar dan vanuit de gedachte dat teveel studenten zorgen voor deflatie van het diploma. Waarden zijn dus om dingen die mensen of organisaties belangrijk en nastrevenswaardig vinden, zoals onderwijskwaliteit, of waarde van een diploma. Normen zijn een meer concrete toepassing van waarden. Onderwijskwaliteit kan bijvoorbeeld gemeten worden aan de hand van enquêtes, met als norm dat 80% van de studenten tevreden moet zijn.

Waarden zijn niet geheel willekeurig, ze komen voort uit opvoeding en culturele opvattingen. Zo bleek uit een vergelijkend onderzoek tussen Duitse studenten en Israëliische docenten dat de studenten onafhankelijkheid erg belangrijk vinden, terwijl de docenten daar minder waarde aan hechten. Aan de andere kant hechten de Israëliërs veel waarde aan wereldvrede, meer dan de Duitsers (Schwartz & Bilsky, 1987, p. 557). Het belang van cultuur werd in een experimentele setting aangetoond door studenten uit drie landen (Groot-Brittannië,

Duitsland en Frankrijk) dezelfde opdracht te laten maken. Bij een conflict binnen de organisatie verwezen Fransen naar de hiërarchie. Duitsers probeerden het op te lossen door middel van extra procedures en de Britse studenten vonden overleg het belangrijkste (Hofstede, 1984, p. 216). Waarden verschillen dus tussen mensen, en dat geldt ook voor organisaties. In figuur 1 zijn de elf belangrijkste waarden te zien, onderverdeeld in private-, publieke- en gedeelde waarden.

**Figuur 1: Publieke, private en gedeelde waarden.**



Naar: Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008, p. 278.

Niet verrassend zijn winstgevendheid en innovativiteit belangrijke waarden in private organisaties. *Incorruptibility*, oftewel onomkoopbaarheid, is bij uitstek een publieke waarde. Het gaat er daarbij om dat mensen zich niet laten leiden door persoonlijke belangen. De overlap gaat om waarden die voor elke organisatie belangrijk zijn, zoals expertise, betrouwbaarheid en effectiviteit.

Zoals eerder gesteld bevinden veel organisaties zich tussen de ideaaltypen ‘puur publiek’ en ‘puur privaat’. Welke waarden passen bij deze ‘semipublieke’ sector? En zijn publieke waarden en private waarden überhaupt verenigbaar? Jane Jacobs (1992) beschreef twee ‘syndromen’; het commerciële syndroom en het beschermende (‘guardian’) syndroom. De ‘syndromen’ staan voor respectievelijk private waarden en publieke waarden. Tabel 3 laat de kenmerken van beide typen zien.

**Tabel 3: Jacobs' syndromen.**

<b>Commercieel syndroom:</b>	<b>Beschermend syndroom:</b>
Dwang vermijden	Handel vermijden
Tot vrijwillige overeenkomsten komen	Dapper zijn
Eerlijk zijn	Gehoorzaam en gedisciplineerd zijn
Makkelijk samenwerken met anderen	Tradities volgen
Meedingen	Hiërarchie respecteren
Contracten respecteren	Loyaal zijn
Initiatief tonen en ondernemend zijn	Wraak nemen
Open staan voor innovatie en nieuwe dingen	Misleiden omwille van het doel
Efficiënt zijn	Maak rijkelijk gebruik van vrije tijd
Bevorder comfort en gemak	Durf op te vallen
Verschil van mening omwille van het doel	Vrijgevig zijn
Investeer in nuttige dingen	Exclusief zijn
IJverig zijn	Laat standvastigheid zien
Zuinig zijn	Fatalistisch zijn
Optimistisch zijn	Eer koesteren

Bron: Jacobs, 1992, p. 215.

Het valt op dat de waarden uit het onderzoek van Van der Wal *et al.* (2008) terugkomen in de kenmerken van Jacobs. In het werk van Jacobs kunnen de twee *syndromen* niet goed gecombineerd worden. Als voorbeeld van een organisatie waarin het beschermend syndroom en het commerciële syndroom gecombineerd zijn noemt Jacobs de maffia. De maffia voert handel, maar niet via de reguliere weg. Vrijwillig gesloten contracten betekenen niets bij de maffia (1992, p. 97). Een ander voorbeeld is de Sovjetunie. Doordat de overheid verantwoordelijk was voor de productie van goederen, maar dit niet deed via het principe van marktwerking was het geheel zeer inefficiënt. Daarnaast werd er niet geïnvesteerd in nuttige dingen waardoor de technologie achterbleef (1992, p. 98). Manieren om de twee syndromen te laten samenwerken waren een strikte scheiding zoals in een kastensysteem, of iets wat Jacobs *knowledgeable flexibility* noemt. Bij deze laatste methode bepaalt afkomst niet welke waarden iemand moet houden, maar kunnen mensen wisselen naar gelang de context. Een zakenman (private waarden) kan volgens die methode dus zonder problemen de politiek in (met publieke waarden). Beide manieren zijn op de lange termijn onhoudbaar doordat kasten te rigide zijn en doordat flexibel wisselen te veel van mensen verlangt (Jacobs, 1992, p. 197).

## 2.3 Botsende waarden

Volgens Jacobs gaan private en publieke waarden niet samen. Het zou leiden tot monsterachtige hybriden, met de maffia en de Sovjetunie als voorbeelden. Over het al dan niet samengaan van de verschillende waarden is meer geschreven. Als overheidsinstanties op een meer bedrijfsmatige manier gaan werken dan voorzien diverse auteurs een toename van integriteitsschendingen (Schultz, 2004; Kolthoff, 2007). Een veelgenoemde reden is dat sommige waarden simpelweg niet te combineren zijn. Een eerlijke behandeling staat bijvoorbeeld haaks op efficiëntie (Van der Wal, 2008, p. 7). Aan de andere kant beargumenteert Lawton dat er weinig bewijs is voor een stijging in integriteitsschandalen, en dat integriteit juist verbonden is met de functie van de persoon. Door deze verbintenis maakt contact met de private sector weinig uit (Lawton, in Van der Wal, 2008, p. 59).

Een totaal andere positie wordt ingenomen door Taylor, hij stelt dat het helemaal geen gegeven is dat de publieke sector ethischer is dan de private sector. Contact tussen de private en de publieke sector zou die laatste zelfs ethischer kunnen maken (in Van der Wal, 2008, p. 59). Empirisch onderzoek naar de verhouding tussen beide sectoren heeft aangetoond dat er verschillen zijn en dat er geen bewijs is voor de stelling dat een van de sectoren de andere domineert (2008, p. 168). Een uitspraak over de vraag of waarden van beide sectoren dichter naar elkaar toe zijn gekomen kon niet gedaan worden, omdat dat longitudinaal onderzoek vereist.

Omgaan met botsende waarden is een belangrijke taak van bestuurders. Vaak worden dergelijke ‘botsingen’ gezien als een *zero-sum game*, verbetering van het een gaat ten koste van het ander (De Graaf, Van Doeveren, Reynaers & Van der Wal, 2011, p. 9). Aan de andere kant wordt betoogd dat goede samenwerking kan leiden tot verbetering op beide vlakken (Koppenjan, Charles & Ryan, 2008, p. 133). Bij publiek-private samenwerkingen vallen de verschillen tussen de sectoren erg op. Allereerst ondervindt de publieke sector invloed van de politiek, plannen kunnen daardoor elke paar jaar veranderen (Reynaers & Van der Wal, 2017, p. 7). Daarnaast is geld een minder grote stimulus voor publieke organisaties en deze organisaties zijn nog altijd bureaucratisch en hiërarchisch.

## 2.4 Integriteitsschendingen

Hiervoor heb ik beschreven wat er precies verstaan dient te worden onder de private en de publieke sector, en hoe semipublieke organisaties in het plaatje passen. Vervolgens is beschreven wat waarden zijn en hoe die zich verhouden tot de verschillende sectoren. In deze

paragraaf zal omschreven welke rol waarden spelen bij het vóórkomen van integriteitsschendingen, en welke soorten integriteitsschendingen te onderscheiden zijn.

Integriteit kent vele definities. In dit onderzoek wordt integriteit, in overeenstemming met Huberts (2015, p. 14), gedefinieerd als ‘overeenstemmend met geldende morele waarden en normen’. Andere definities zijn te ruim (‘integriteit als heelheid’) of juist te smal (‘integriteit is exemplarisch gedrag’). Het woord ‘geldende’ duidt erop dat er meerdere opvattingen mogelijk zijn. De (morele) regels verschillen van tijd tot tijd, en van situatie tot situatie. Waarden zijn zoals eerder toegelicht dingen die mensen nastrevenswaardig vinden. Logischerwijs is niet-integer gedrag niet in overeenstemming met geldende morele normen en waarden. Wat er verstaan wordt onder niet-integer gedrag is te zien in tabel 4.

**Tabel 4: Vormen van integriteitsschendingen.**

1. Corruptie: omkoping	Misbruik van macht voor eigen gewin. Vragen, aanbieden en accepteren van steekpenningen.
2. Corruptie: favoritisme	Misbruik van macht om familie, vrienden of partij te bevoordelen.
3. Fraude en diefstal	Ongepast eigen gewin ten koste van de organisatie, collega's of burgers, zonder inmenging van externe actoren.
4. Belangenverstrengeling d.m.v. giften	Vermenging van persoonlijke belangen met organisatorische belangen door middel van giften, diensten, bezittingen of beloften.
5. Belangenverstrengeling d.m.v. nevenactiviteiten	Vermenging van persoonlijke belangen met organisatorische belangen door middel van werkzaamheden en activiteiten buiten de organisatie.
6. Machtsmisbruik	Organisatiedoelen proberen te behalen op ongepaste of illegale manieren.
7. Misbruik en manipulatie van informatie	Bedoeld en onbedoeld misbruik van (toegang tot) informatie, zoals schending van vertrouwelijkheid, van geheimhouding of het achterhouden van informatie.
8. Onfatsoenlijke behandeling van collega's, klanten en burgers	Gedrag als intimidatie, discriminatie, lastigvallen, pesten, zeuren en roddelen.
9. Verspilling en misbruik van organisatorische middelen	Het niet behalen van bestelde doelen, wanpresteren.
10. Wangedrag in privé-tijd	Gedrag in eigen tijd dat het vertrouwen in de organisatie schaadt.

Uit: Lasthuizen, Huberts & Heres, 2011, p. 389.

## 2.5 Verwachtingen

Gezien de verschillen tussen publieke en private waarden, de conflicten die dat oplevert en mogelijke integriteitsschendingen zijn er een aantal verwachtingen ontstaan. Winstgevendheid is zeer belangrijk voor de private sector. Winst is afhankelijk van efficiëntie en effectiviteit, maar efficiëntie staat haaks op eerlijkheid, een publieke waarde (Van der Wal, 2008, p. 7). Mogelijk leidt dit tot manipulatie van informatie, want op die manier kunnen procedures worden bespoedigd. Anderzijds kan de zoektocht naar winst leiden tot integriteitsschendingen gerelateerd aan geld, zoals corruptie, fraude en diefstal. In het geval van semipublieke organisaties, waar wel publiek geld in rondgaat maar waar er minder direct toezicht is zou dit mogelijk vaker kunnen voorkomen. Ten derde zou de positie van semipublieke organisaties machtsmisbruik in de hand kunnen werken. Jacobs (1992) schreef over ‘monsterachtige hybriden’, de combinatie van publieke taken en bevoegdheden en gedeeltelijke marktwerking zou daar een voorbeeld van kunnen zijn.

Andere waarden die strijdig kunnen zijn, zijn transparantie met winstgevendheid of innovativiteit. Private organisaties dienen te concurreren met andere bedrijven, als de activiteiten omwille van transparantie openbaar moeten zijn kan dat concurrenten helpen. In de publieke sector is verantwoording een groot goed, maar doordat dat een machtspositie creëert kan dat corruptie en machtsmisbruik in de hand werken. Tabel 5 geeft een overzicht van een aantal mogelijke schendingen, de betrokken waarden en het veronderstelde mechanisme.

**Tabel 5: schendingen, waarden en de redenering.**

<b>Schending:</b>	<b>Waarden:</b>	<b>Mechanisme:</b>
Fraude en diefstal	Rechtmatigheid, eerlijkheid, transparantie, winstgevendheid.	Semipublieke organisaties hebben een hogere mate van zelfstandigheid dan volledig publieke organisaties, daarbij gaan er vaak miljoenen om in een dergelijke organisatie. Bij gebrek aan controle kan dit leiden tot diefstal en fraude.
Misbruik en manipulatie van informatie.	Transparantie, eerlijkheid, winstgevendheid, betrouwbaarheid.	Door informatie te manipuleren kunnen organisaties mogelijk voordeel behalen, bijvoorbeeld in de vorm van extra financiering. Minder direct toezicht vanuit de overheid kan hieraan bijdragen.
Belangenverstrengeling.	Verantwoording, transparantie, betrouwbaarheid, rechtmatigheid.	Werknemers van semipublieke organisaties zijn niet altijd ambtenaren maar worden wel aan hoge standaarden onderworpen. Mogelijk leidt dit tot belangenverstrengeling door onacceptabele nevenactiviteiten.

### 3. Methodologie

Dit onderzoek zal gebruik maken van een *comparative casestudy*. Door meerdere integriteitsschendingen te bestuderen zal worden achterhaald welke waarden een rol hebben gespeeld. Om goede vergelijkingen te kunnen maken zullen drie integriteitskwesaties worden onderzocht, bij drie totaal verschillende organisaties in de semipublieke sector. Door de unieke positie van semipublieke organisaties spelen mogelijk zowel private waarden als publieke waarden een rol in de beslissingen en afwegingen van het management.

Het voordeel van een *comparative casestudy* is dat het kan helpen om causale verbanden te begrijpen (Bryman, 2012, p. 74). Zoals alle onderzoeken dient het onderzoek op een betrouwbare en valide manier te worden uitgevoerd. Dit betekent dat de gebruikte methoden goed worden beschreven en dat de gebruikte indicatoren daadwerkelijk het concept meten. Daarnaast moet het onderzochte fenomeen aansluiten op de onderzoeksvraag en dienen de casussen zodanig gekozen te worden dat de uitkomsten van het onderzoek ook toepasbaar zijn op andere organisaties en andere integriteitsschendingen.

Voorafgaand aan de bestudering van de daadwerkelijke cases is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek dient om een goed beeld van de gebruikte begrippen te hebben, en als handvat voor de analyse. Waarden zijn bijvoorbeeld niet direct zichtbaar. Om waarden te achterhalen dient gekeken te worden naar uitingen die een waarde vertegenwoordigen, zoals gedragspatronen en keuzes die mensen maken (Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008, p. 468). In tabel 6 zijn twintig waarden genoteerd, met het bijbehorend gedrag. Door deze set waarden te gebruiken is er een evenwichtig aantal private, publieke en gedeelde waarden, met duidelijke definities (Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008, p. 469). Door gedrag van de onderzochte personen te vergelijken met de gedragingen in de tabel kan worden onderzocht welke waarden die persoon heeft, en bij welke sector deze waarden passen.

**Tabel 6: Waarden en bijbehorend gedrag.**

**Verantwoording:** acties verantwoorden en uitleggen bij relevante belanghebbenden.

**Collegialiteit:** loyaal en solidair gedrag tegenover collega's.

**Toewijding:** ijverig, enthousiast en met doorzettingsvermogen handelen.

**Effectiviteit:** het gewenste resultaat behalen.

**Efficiëntie:** resultaten halen met zo min mogelijk middelen.

**Expertise:** competent zijn, ervaring en kennis van zaken hebben.

**Eerlijkheid:** naar waarheid handelen en afspraken nakomen.

**Onpartijdigheid:** zonder vooroordeel t.o.v. deelbelangen handelen

**Onomkoopbaarheid:** niet handelen naar persoonlijke belangen.

**Innovativiteit:** initiatief nemen en creativiteit tonen.

**Rechtmatigheid:** handelen in overeenstemming met bestaande regels en wetten.

**Volgzaamheid:** handelen in overeenstemming met instructies en regels van superieuren.

**Winstgevendheid:** winst (financieel of anders) opleveren.

**Betrouwbaarheid:** op een consistente en berekenbare manier handelen t.o.v. relevante belanghebbenden.

**Responsiviteit:** handelen in overeenstemming met voorkeuren van klanten en burgers.

**Zelfontplooiing:** professionele ontwikkeling en welzijn van werknemers stimuleren.

**Dienstbaarheid:** behulpzaam handelen t.o.v. burgers en klanten.

**Sociale gerechtigheid:** handelen vanuit toewijding aan een rechtvaardige samenleving.

**Duurzaamheid:** handelen vanuit toewijding aan de natuur en het milieu.

**Transparantie:** open, zichtbaar en controleerbaar handelen.

Naar: Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008, p. 470).

De integriteitsschendingen worden voornamelijk onderzocht aan de hand van nieuwsberichten, hierdoor is het belangrijk om bewust om te gaan met de gebruikte bronnen. Waar mogelijk wordt gebruik van meerdere bronnen om een zo evenwichtig mogelijk beeld te schetsen. Indien dat niet mogelijk is dient daar rekening mee gehouden te worden bij de analyse. De onderzochte casussen moesten aan diverse eisen voldoen. Allereerst moest het gaan om organisaties in de semipublieke sector, en daarbij moest er sprake zijn geweest van (mogelijke) integriteitsschendingen. Uit praktisch oogpunt was het belangrijk dat er voldoende informatie beschikbaar was zodat er een compleet en overzichtelijk beeld kon worden geschetst van de gebeurtenissen. Om een evenwichtige verdeling van organisaties te bereiken is gebruik gemaakt van drie organisaties uit drie verschillende sectoren, te weten onderwijs, zorg en huisvesting.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de casussen:

1. Woningcorporatie Rochdale.

De topman raakte in opspraak door gebruik van een erg luxe dienstauto. Na enig onderzoek werden andere misstanden ontdekt en uiteindelijk volgde een veroordeling voor omkoping, belastingfraude, witwassen, valsheid in geschrifte, verduistering en meeneed.

2. Het Slotervaartziekenhuis.

Het ziekenhuis had financiële problemen en werd gered door particuliere investeerders. Samenwerking tussen aandeelhouders, bestuur en de Raad van Commissarissen liep stroef. De topvrouw, met een dubbele functie als grootaandeelhouder en bestuurder, verduisterde geld en werd veroordeeld tot terugbetaling.

3. Onderwijsgroep Amarantis.

Door fusies ontstaat een grote onderwijsorganisatie. De organisatie kampt echter al van begin af aan met financiële problemen. Volgens een uitgelekt rapport zouden bestuurders zich schuldig hebben gemaakt aan diverse misstanden. Na verder onderzoek bleken er geen onwettige dingen gebeurd te zijn, hoewel sommige acties achteraf gezien ongepast waren.

## 4. Casusbeschrijvingen

### 4.1 Woningcorporatie Rochdale

#### Het begin

Hubert Möllenkamp begon zijn carrière in de woningbranche in 1982, toen hij bij Patrimonium werkte. Hij steeg snel in aanzien; twee jaar later was hij al bestuurslid en in 1990 werd hij bestuursvoorzitter. Patrimonium fuseerde in 2004 met de Amsterdamse woningcorporatie Rochdale. Möllenkamp had een grote rol in het fusieproces. Na de fusie was Rochdale een van de grootste woningcorporaties van Nederland.

Het duurde echter niet lang voordat berichten over misstanden bij Rochdale opdoken. In april van 2007 ontvingen toezichthouders en bestuursleden een anonieme brief over Möllenkamp. De topman reed op dat moment een luxe sportauto, een Maserati Quattroporte met een waarde van €186.000. Volgens de brieven schrijver was deze auto niet geschikt voor de topman van een woningcorporatie (RTL, 2014). De auto zelf was niet het enige waar de anonieme schrijver problemen mee had.

Bij de aankoop van de auto had Rochdale €160.000 geleend aan een leasemaatschappij. De leasemaatschappij kocht vervolgens de sportwagen, en regelde speciale taxikentekenplaten zodat de bestuurder over taxi- en busbanen mocht rijden. Op deze manier kon Möllenkamp drukte vermijden en dus sneller verplaatsen binnen de stad. Door deze constructie bespaarde Rochdale ook €50.000 aan belastingafdrachten. De auto was ook nog uitgerust met een radardetector ter waarde van €1.700. Een dergelijk apparaat mag in Nederland niet waarschuwen voor radarcontroles, maar dit is eenvoudig te omzeilen door middel van een software-update (RTL, 2014).

Na ontvangst van de brief is een onderzoek ingesteld, accountants van Dubois & Co werden verzocht om te onderzoeken of een dergelijke auto te rechtvaardigen is. De accountants concludeerden dat dat niet het geval was, gezien de organisatie en de omgeving (RTL, 2014). De omgeving zijn in dit geval woningcorporaties. In 1995 zijn deze organisaties door de overheid geprivatiseerd door schulden en subsidies tegen elkaar weg te strepen. De overheid deed dit omdat huisvesting een grote kostenpost was. Woningcorporaties zijn desondanks niet volledig zelfstandig, de Nederlandse overheid staat garant voor leningen via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Möllenkamp wist dat Rochdale voor een deel afhankelijk was van belastinggeld, maar hij bleef de Maserati gebruiken, nu zonder taxikenteken. Door dit gedrag is Möllenkamp in oktober 2008 geschorst. In een verklaring stelde de bestuursvoorzitter dat hij de Maserati privé

wilde aanschaffen als hij met pensioen zou gaan (RTL 2014; Parlementaire Enquêtecommissie, 2014). Uiteindelijk is de Maserati alsnog ingeleverd bij de leasemaatschappij, waarna hij is verkocht.

### **Een groter onderzoek**

Na het onderzoek door de accountants van Dubois & Co is er een tweede onderzoek gestart. Forensische accountants van Deloitte werden ingezet om de pensioenregeling en het gebruik van zakelijke creditcards van Möllenkamp te onderzoeken. Een van de eerste conclusies was dat de ‘Maseratiman’ zich niet aan de regels en afspraken had gehouden, reden voor ontslag (Berkhout, 2009). Möllenkamp zag dat anders, hij ging in beroep tegen het ontslag omdat hij vond dat een schorsing beter op z’n plaats was (Accountant, 2009). Inmiddels had ook het OM lucht gekregen van de vermeende misstanden bij Rochdale, hierdoor werd een strafrechtelijk onderzoek begonnen in samenwerking met de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en het Bureau Financieel Economische Recherche. Het ging oorspronkelijk om enkele twijfelachtige vastgoedtransacties gemaakt door Möllenkamp, maar uiteindelijk is de lijst misstanden enorm gegroeid (Trouw, 2009).

Möllenkamp stond in 2015 terecht voor omkoping, belastingfraude, witwassen, valsheid in geschrifte, verduistering en meened. Dat het onderzoek zo lang duurde, zes jaar in totaal, kwam door de omvang van de strafzaak, doordat Möllenkamp diverse extra getuigen wilde laten horen en doordat Möllenkamp in de duur van de zaak twee keer van advocaat is gewisseld. Möllenkamp ontkende alles, het geld dat hij had gekregen zou geen omkoping zijn maar een lening. Hij zou deze leningen terugbetalen als hij met pensioen zou gaan, met het geld dat hij als gouden handdruk zou krijgen (AD, 2015).

Naast de leningen waar niets over op papier stond had Möllenkamp de handtekening van zijn voorganger, Leo Mulder, vervalst. Volgens dit vervalste document had Möllenkamp recht op een ruime bonusregeling, met bedragen van meer dan tienduizend euro, en een ruime pensioenregeling. Bij het vervalsen is echter geen rekening gehouden met de toestand van Mulder. Mulder was in de laatste fase van een terminale ziekte op het moment dat de brief ondertekend zou zijn. Een week na het zogenaamde ondertekenen is Mulder overleden (Rechtbank Zwolle-Lelystad, 2012).

Naast geld kreeg Möllenkamp ook goederen in ruil van zakenpartners, voor contracten met Rochdale ter waarde van miljoenen. De goederen varieerden van luxe auto’s, tot zwembaden en Spaanse villa’s. Zijn vrouw, Alberdien, had een aandeel in het vervalsen van een factuur die aan een vastgoedontwikkelaar (Gualthérie van Weezel, 2015a).

Rochdale probeerde in de tussentijd zes miljoen te verhalen op Möllenkamp, als schadevergoeding voor de frauduleuze praktijken. Het daadwerkelijke innen van het geld werd bemoeilijkt doordat de topman failliet werd verklaard. Opvallend was dat Möllenkamp ondanks het faillissement in een dure Spaanse villa woonde en met een Bentley reed, een andere luxueuze auto. Volgens Möllenkamp werd dit alles betaald door vrienden en familie. Andere bronnen stellen dat de auto contant is betaald door Möllenkamp zelf, en dat hij was verstopt bij familie in Frankrijk. Naast de Bentley zou de voormalig directeur ook een Ferrari hebben verstopt (Trouw, 2012).

Tijdens een parlementaire enquête naar woningcorporaties in het algemeen werd Möllenkamp de vraag gesteld of hij ooit geld, voordelen of steekpenningen had geaccepteerd. Als antwoord zei hij ‘Ze zijn me nooit aangeboden en ik heb ze nog nooit gevraagd.’ (Meershoek, 2015). Doordat het antwoord expliciet ‘nee’ was, is meened toegevoegd aan de strafzaak. Voorafgaand aan de parlementaire enquête waren er geruchten dat Möllenkamp uitkeek naar de zitting omdat alles wat hij zou zeggen niet als bewijsmateriaal toelaatbaar zou zijn bij de strafzaak. Daarnaast zou hij de verwachting hebben gehad dat hij zichzelf zou vrijpleiten door de vragen te beantwoorden (Mos, 2014).

Uiteindelijk eiste het Openbaar Ministerie (OM) drie jaar celstraf, een relatief lage straf omdat veel strafbare feiten verjaard waren en omdat het onderzoek bijzonder lang had geduurd (Koch, 2015). Zoals eerder gezegd ging de strafzaak om zes verschillende misdaden; omkoping, belastingfraude, verduistering, witwassen, valsheid in geschrifte en meened. De rechter volgde grotendeels de eis van het OM, maar valsheid in geschrifte was niet voldoende bewezen. In de zaak tegen de vrouw van Möllenkamp werd wel onomstotelijk bewezen dat er facturen waren vervalst. Möllenkamp werd veroordeeld tot dertig maanden cel voor:

1. Verduistering in dienstbetrekking, meermalen gepleegd en oplichting, meermalen gepleegd;
2. Anders dan als ambtenaar, werkzaam zijnde in dienstbetrekking, naar aanleiding van hetgeen hij in zijn betrekking heeft gedaan of nagelaten dan wel zal doen of nalaten, een gift aannemen en dit aannemen in strijd met de goede trouw verzwijgen tegenover zijn werkgever, meermalen gepleegd;
3. Van het plegen van witwassen een gewoonte maken;
4. Opzettelijk een bij de belastingwet voorziene aangifte onjuist of onvolledig doen, terwijl het feit er toe strekt dat te weinig belasting wordt geheven, meermalen gepleegd;

5. In de gevallen waarin een wettelijk voorschrift een verklaring onder ede vordert of daaraan rechtsgevolgen verbindt, mondeling, persoonlijk, opzettelijk een valse verklaring onder ede afleggen.

(Bron: Rechtbank Amsterdam, 2015)

Het OM was tevreden met het vonnis maar overwoog in beroep te gaan. Möllenkamp is daadwerkelijk in hoger beroep gegaan, het beroep kon hij in vrijheid afwachten.

### **Möllenkamps reacties**

Möllenkamp heeft elke kans om het onvermijdelijke uit te stellen aangegrepen. Het ontslag bij Rochdale vocht hij aan want een schorsing zou voldoende geweest moeten zijn. De rechter ging niet mee in deze redenering dus het ontslag bleef staan (Berkhout, 2009). In 2010 deed Möllenkamp mee aan een televisieprogramma om te praten over de beschuldigingen. In dit programma vertelde Möllenkamp dat hij zo zwaar leed onder de beschuldigingen dat hij het leven niet meer zag zitten. Zijn vrouw en kinderen weerhouden hem ervan er naar te handelen (EenVandaag, 2010). Als hij geconfronteerd wordt met een schaalmodel van de Maserati waarin hij reed geeft hij aan dat de auto in dezelfde prijsklasse viel als auto's van andere directeuren. Hij geeft wel aan dat de auto niet past bij de sector en het imago van de organisatie. Op dat moment stelt Möllenkamp ook dat een rechtszaak het beste is om de onzekerheid te stoppen (EenVandaag, 2010).

Toen de rechter in 2015 30 maanden celstraf oplegde werd dat gemotiveerd door te stellen dat de fraude en verduistering tien jaar heeft geduurd, en dat de motieven nooit duidelijk zijn geworden. Daarnaast gaf Möllenkamp aan dingen niet meer te weten of anders ervaren te hebben. Volgens de rechter geeft het dossier een beeld van 'een man met een ongekende geldzucht en de wens tot het ophouden en uitstralen van een beeld van een zakelijk en financieel geslaagd corporatiebestuurder' (Rechtbank Amsterdam, 2015, §9.3). Daarnaast lagen zijn uitgaven steevast hoger dan de inkomsten, en deed Möllenkamp niets om deze meer op elkaar af te stemmen. De rechter meldt ook dat de directeur van een woningcorporatie een voorbeeldfunctie heeft en dat het gedrag het vertrouwen van de maatschappij heeft geschaad. Een verzwarende factor is het gebrek aan spijtbetuigingen of schaamte (Rechtbank Amsterdam, 2015).

Een journalist merkte op dat Möllenkamp geen duidelijke antwoorden gaf op vragen van de rechters. Volgens deze journalist lijkt het er daardoor op dat Möllenkamp alsnog dingen te verbergen heeft (Gualthérie van Weezel, 2015c). Desondanks is Möllenkamp in hoger beroep gegaan. Het Gerechtshof van Amsterdam vond hem hierbij ook schuldig aan valsheid in

geschrifte, naast de misdaden waar Möllenkamp al schuldig aan bevonden was (Gerechtshof Amsterdam, 2017). De straf voor deze feiten was 3 jaar en 3 maanden. Kort na de uitspraak verschenen er echter geruchten over een plan om celstraf in het geheel te ontkomen (Van Aalderen & Mos, 2017). Möllenkamp zou een Italiaans paspoort aan willen vragen omdat Italië mensen ouder dan 70 geen celstraf oplegt. De directeur reageerde een week later. Hij ontkende dergelijke plannen te hebben, hij zou er nooit aan gedacht hebben, en dus ook niet over gesproken (Mos, 2017). Hij noemt het een voorbeeld van nepnieuws en geeft aan dat de voortdurende media-aandacht z'n leven heeft geruïneerd. Na het hoger beroep is Möllenkamp in cassatie gegaan. In een onlangs gepubliceerde conclusie schrijft de advocaat-generaal dat er geen reden is om de uitspraak van het hoger beroep te verwerpen (Aben, 2018). Het schrijven van de advocaat generaal dient als advies aan de Hoge Raad, de uiteindelijke uitspraak volgt in februari 2019.

## 4.2 Slotervaartziekenhuis

### Het begin

Het Slotervaartziekenhuis heeft een probleemvolle geschiedenis. In 1997 werd het ziekenhuis geprivatiseerd. Om de organisatie winstgevend te maken werd het aantal bedden verminderd van 750 naar 400 (Trouw, 2001). Maar de financiële situatie bleef lastig. Daarnaast was er een groot verloop onder bestuursvoorzitters; in 27 jaar waren er 26 voorzitters geweest. Tel daarbij op dat Amsterdam al diverse andere ziekenhuizen had en dat het Slotervaart dus gemist kon worden.

Het ziekenhuis overleefde het, maar het had wel een schuld van tien miljoen. Om sluiting te voorkomen moest het verkocht worden. De koper was Meromi Holding. Dit bedrijfje was in handen van de zakenvrouw Aysel Erbudak en zakenpartner Jan Schram. Ze losten de schuld af en Erbudak zou tijdelijk directeur worden (Trouw, 2006). Erbudak werd uiteindelijk bestuursvoorzitter, maar ze had wel een strafblad. Twaalf jaar eerder, op haar 26<sup>e</sup>, had ze zich schuldig gemaakt aan fraude en belastingontduiking. In de media werd dit een jeugdzonde genoemd, en het zou geen gevolgen hebben voor haar positie als voorzitter (Trouw, 2006).

Eind 2012 onderhandelde Erbudak met Achmea over de kosten van de gezondheidszorg. Het uiterste bod van Achmea was €75 miljoen maar Erbudak eiste €77 miljoen omdat het Slotervaartziekenhuis meer maagverkleinende operaties had uitgevoerd dan voorspeld (Grutters, 2013). De onderhandelingen liepen stuk waardoor de ruim 70.000 klanten van Achmea werden doorverwezen naar andere ziekehuizen, een unicum in de Nederlandse zorgsector. Erbudak reageerde door te stellen dat een akkoord met Achmea zou leiden tot kwalitatief lagere zorg (Trouw, 2013a). Kort na de mislukte onderhandelingen werd de voorzitter geschorst omdat de raad van toezicht van mening was dat Erbudak de onderhandelingen te zelfstandig had uitgevoerd (Trouw, 2013b). Na de schorsing zijn de onderhandelingen met Achmea hervat en is er alsnog een akkoord gekomen. De financiële positie van het ziekenhuis verslechterde echter snel. In 2012 werd er een verlies van 2 miljoen gemaakt en een groot deel van de schuld was direct opeisbaar (NRC, 2013).

De schorsing betekende echter niet dat Erbudak geen rol meer speelde. Via het bedrijf dat in 2006 de schuld afloste, Meromi Holding, kon ze nog steeds invloed uitoefenen. De aandelen in het bedrijf waren in handen van Erbudak en Jan Schram, met ieder respectievelijk 49% en 51% (Van den Brink & Sluis, 2014). Schram overleed in december 2012, volgens de statuten van Meromi zouden de aandelen aangeboden moeten worden aan de overige aandeelhouders, aan Erbudak dus. De erven van Schram vreesden echter dat Erbudak daarmee

teveel macht zou krijgen. Voordat de aandelen werden aangeboden vond er een aandelenemissie plaats. Deze aandelenemissie vond plaats door schulden om te zetten in aandelen. Hierdoor had Erbudak niet meer 49% van het ziekenhuis in handen maar nog geen 1%. Zakenman Loek Winter zou door middel van de aandelenemissie het ziekenhuis overnemen. De emissie zelf was echter discutabel. Erbudak liet dan ook beslag leggen op de aandelen van de erven Schram (Trouw, 2013c). Naast deze problemen bevond het ziekenhuis zelf zich nog altijd in slecht weer. De bank ING zou willen dat het ziekenhuis binnen een week was overgenomen door Winter, anders zou het alle leningen opeisen en het ziekenhuis daarmee een faillissement indrijven (Wester, 2013). Uiteindelijk heeft Winter het ziekenhuis over kunnen nemen waarna er een overeenkomst is gesloten met het Antoni van Leeuwenhoekziekenhuis (Kamerman, 2013).

### **Onwettige acties?**

Tot dit punt bleef het bij een geschil tussen Erbudak en de erfgenamen van Jan Schram. Het onderzoek naar de aandelenemissie liep nog. In 2014 maakte het Openbaar Ministerie (OM) bekend dat er een onderzoek naar Erbudak zelf gestart werd. Erbudak werd beschuldigd van verduistering; ze zou onrechtmatig een miljoen euro hebben opgenomen. Op het moment dat het onderzoek werd aangekondigd stelde de voormalig bestuursvoorzitter tevreden te zijn omdat het haar onschuld zou aantonen (Van den Brink & Sluis, 2014). Naast de verduistering was er ook onduidelijkheid over een grote hoeveelheid contant geld en over het gebruik van bedrijfscreditcards. €150.000 in contanten was spoorloos verdwenen uit de kluis van het ziekenhuis. Dit kon gebeuren doordat diverse mensen geld mochten opnemen en doordat dit niet fatsoenlijk in de administratie werd opgenomen (Wester, 2015a). De bedrijfscreditcard werd door Erbudak voor diverse persoonlijke aankopen gebruikt, waaronder concertkaarten, vliegtuigtickets en investeringen in Turks vastgoed (Wester, 2015a).

In 2015 startte Erbudak een proces tegen het Slotervaartziekenhuis omdat ze vond dat haar ontslag onredelijk was. Ze eiste €1,9 miljoen als schadevergoeding en vanwege vermeend achterstallig loon. Als tegengas meende het Slotervaartziekenhuis nog recht te hebben op €1,7 miljoen vanwege tientallen verkeersboetes, vanwege het gebruik van de bedrijfscreditcard en vanwege teveel betaald loon. De rechter wees de eis van Erbudak af, en aanvaardde de eis van het ziekenhuis waardoor Erbudak €1,7 miljoen moest terugbetalen (Rechtbank Amsterdam, 2015).

Kort na het vonnis is Erbudak verhuisd naar Turkije. Door de timing leek het alsof ze gevlucht was, het is immers lastiger om in het buitenland nog geld terug te eisen. Erbudak sprak dit tegen en stelde dat ze al langer van plan was om naar Turkije te verhuizen (Soetenhorst, 2015). Op verzoek van het Slotervaartziekenhuis werd Erbudak persoonlijk failliet verklaard (Trouw, 2015). Erbudak is in beroep gegaan tegen het vonnis.

Het onderzoek naar de aandelenemissie was afgerond in 2015. Volgens de rechter was er geen sprake van wanbeleid, gezien de omstandigheden. Ten tijde van de uitgave bevond het ziekenhuis zich in een crisis; er was geen contract met een van de grootste verzekeraars en de ING-bank stond op het punt om leningen op te eisen. Door nieuwe aandelen uit te geven verbeterde de financiële positie van het ziekenhuis, en doordat de positie van Erbudak werd gemarginaliseerd verbeterde de relatie van het ziekenhuis met diverse partijen, zoals de Gemeente Amsterdam, het ziekenhuispersoneel, en andere ziekenhuizen (Gerechtshof Amsterdam, 2015).

Het strafrechtelijk onderzoek naar de verduistering duurde tot 2017. De voormalig bestuursvoorzitter zou worden vervolgd voor verduistering van €1,2 miljoen. Tijdens een regiezitting wilde ze 24 extra getuigen laten horen. De rechter ging deels mee in de eis en liet vijf getuigen nogmaals horen (Soetenhorst, 2017).

## **Reacties**

Toen Erbudak en Jan Schram het Slotervaartziekenhuis overnamen was dat een opzienbarende gebeurtenis. Erbudak was gemigreerd uit Turkije maar door een administratieve fout werd haar opleiding niet erkend. Uiteindelijk heeft ze de middelbare school niet afgemaakt en is ze gaan werken bij gemeente Amersfoort. Via een toelatingsexamen mocht ze beginnen aan een hbo-opleiding. Na haar propedeuse wilde ze internationaal recht studeren, maar voor het zover kwam ging ze aan het werk in het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven was ze zeer succesvol; ze was eigenaar van diverse callcenters voordat ze met zakenpartner Schram Meromi oprichtte (De Stentor, 2008).

In een interview sprak Erbudak over haar carrière en over hoe ze het Slotervaartziekenhuis een winstgevende organisatie maakte. Dit deed ze door het te besturen alsof het een regulier bedrijf was, ze ontsloeg alle interim-managers en personeelsleden die niet goed functioneerden (De Stentor, 2008). Door deze manier van besturen daalde het verzuim significant, en het aantal patiënten steeg. Toen er werd gevraagd naar haar strafblad zei ze dat het haar in het geheel niet heeft gehinderd en dat ze zich zeer welkom voelde bij het

Slotervaartziekenhuis. De enigen die ernaar zouden vragen zouden journalisten zijn. Ze ziet het als jeugdzonde en wilde er verder niet over uitweiden (De Stentor, 2008).

Een tweede interview, uit 2015, ging over de rechtszaken waar Erbudak in verwickeld was. In totaal moest Erbudak ruim vier miljoen terugbetalen. Een deel kwam door de verduistering en privé-uitgaven op kosten van het ziekenhuis, een ander deel door gebrekkige administratie door Jan Schram. Het was de bedoeling dat de persoonlijke uitgaven werden weggezet in een rekening courant, waardoor het effectief een schuld werd. Doordat deze constructie niet goed was gedocumenteerd bleef er allen een schuld achter waardoor Erbudak uiteindelijk failliet is verklaard (Wester, 2015b). Een ander argument is dat er geen regels waren omtrent declaraties waardoor privé en zakelijke transacties door elkaar liepen. Daarnaast waren geldstromen van verschillende aandeelhouders met elkaar verweven. Door deze verwevenheid kon onduidelijkheid over de investeringen in Turkije ontstaan. Al met al geeft Erbudak aan dat ze niet uit was op geld en dat er geen illegale dingen zijn gebeurd (Wester, 2015b). Tot op heden loopt de strafzaak tegen Erbudak nog.

## 4.3 Onderwijsgroep Amarantis

### De aanleiding

In 1987 wilde de Nederlandse overheid een einde maken aan de versplintering van het onderwijs. De onderwijssector was duur, en doordat er veel kleine scholen met een klein aanbod waren, was er veel uitval. Door middel van schaalvergroting zouden scholen onafhankelijker worden en zouden ze beter voorbereid zijn op toekomstige uitdagingen (Versteeg, 1990). Een van de organisaties die is voortgekomen uit fusies was Amarantis. De fusie begon in 2006, met de Interconfessionele Onderwijsgroep Amsterdam (ISA) en ROC ASA. Twee jaar later, in 2008 kwam daar de Stichting Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs Almere (STIVOA) bij. Deze fusies leidden tot een organisatie met dertigduizend studenten en meer dan drieduizend werknemers (Lindhout & Sahadat, 2013). De nieuwe organisatie nam een kantoor in een van Nederlands' meest prestigieuze zakendistricten; de Amsterdamse Zuidas. Dit was op dat moment al een gewaagde besissing; Amarantis was een relatief arme organisatie. Het had een jaarlijkse omzet van €190 miljoen op een eigen vermogen van €21 miljoen (Van den Breemer, 2009).

De organisatie had geen lang leven; in februari 2012 kwam het nieuws uit dat Amarantis kampte met een groot financieel tekort. De onderwijsorganisatie had veertig miljoen nodig om een faillissement te vermijden (NRC, 2012). De totale schuldenlast bedroeg op dat moment 92 miljoen, en doordat de solvabiliteit laag was, was er al extra toezicht van de Onderwijsinspectie. Kort nadat de financiële problemen openbaar werden stapten nagenoeg alle leden van de raad van toezicht op zodat een noodplan in werking kon treden.

Het noodplan was iets dat voorheen ongekend was; de fusies werden ongedaan gemaakt. Amarantis werd opgesplitst in vijf aparte organisaties en 250 mensen werden ontslagen (Logtenberg, 2012a). Hoewel Amarantis als zodanig niet meer bestond bleef de vraag bestaan hoe het kon gebeuren dat een organisatie zo snel in problemen kon komen. Om dit te onderzoeken werd Commissie van Rijn opgericht.

### Schandalen

De onderzoekscommissie begon haar werk in juni 2012 en zou haar resultaten in oktober van datzelfde jaar presenteren. Het duurde echter tot november voordat het rapport naar de minister werd gestuurd. Een voorlopig rapport lekte begin december uit. Het onderzoek ging hoofdzakelijk om de financiële problematiek die uiteindelijk tot de splitsing van de organisatie had geleid. De commissie ontdekte daarentegen veel meer problemen.

Het eerste probleem stamt nog van voor de fusies. ISA had op dat moment een gat in de begroting ter waarde van €7 miljoen. Daarnaast werd verwacht dat lopende bouwprojecten nog eens €20,6 miljoen extra zouden gaan kosten (Funnekotter, 2012a). Daarnaast waren de huisvestingskosten van Amarantis veel hoger dan geraamd; de verwachte kosten waren €17 miljoen maar de daadwerkelijke kosten waren €31 miljoen. De reden hiervoor was de grote hoeveelheid ruimte die de organisatie had; 311.000 vierkante meter waar 211.000 vierkante meter genoeg zou moeten zijn. Volgens de commissie is dit mogelijk te wijten aan een gebrek aan overzicht (Commissie onderzoek financiële problemen Amarantis, 2012, p. 30). Een derde probleem was het gebruik van derivaten. Amarantis wilde hiermee de kosten van een eventuele rentestijging afdekken, maar doordat die verwachte stijging uitbleef kostte het de organisatie €7 miljoen (Funnekotter, 2012b).

Naast de financiële problemen werd er ook gewezen naar het management. Volgens de onderzoekers van Commissie van Rijn had Amarantis twee gezichten. Het was een organisatie met een christelijke identiteit, met normen en waarden, en goed onderwijs hoog in het vaandel. In deze organisatie zouden geen gedwongen ontslagen plaatsvinden en bij de fusies kregen mensen een hoger loon als loonschalen verschilden. De commissie noemt dit ‘een warme, zorgzame cultuur waarin het primair gaat om idealen en geld een minder belangrijke rol speelt’. (Commissie onderzoek financiële problemen Amarantis, 2012, p. 44). Aan de andere kant wordt er gesproken van ‘een autocratische vorm van bestuur, waarin reële inspraak en zeggenschap in feite niet worden geduld, en waarin mensen de neiging hebben om gesloten en waakzaam te zijn’ (2012, p. 44). Volgens de commissie zou er sprake zijn van een angstcultuur en de geslotenheid zou kunnen leiden dat signalen over misstanden of andere problemen niet doorkomen.

In het uiteindelijke rapport werd hierna melding gemaakt van ‘diverse signalen bereikt die door de melders ervan geduid werden als (vermeende) onregelmatigheden’ (Commissie onderzoek financiële problemen Amarantis, 2012, p. 44). Een van de onderzoekers had echter een conceptversie gelekt aan de Volkskrant. De onderzoeker vreesde dat de toon in het definitieve rapport zou worden afgezwakt vanwege de gevoeligheid van het onderwerp (De Pous & Rengers, 2012). In het gelekte rapport werd geschreven over vermeende zelfverrijking door adviseurs en bestuurders. Ze zouden de beschikking hebben gehad over twee leaseauto’s per persoon, met daarnaast een OV-chipkaart en mogelijkheid om taxiriten te laten vergoeden. Daarnaast zou een directeur z’n huis hebben laten renoveren door aannemers die ook voor

Amarantis werkten, en zou bestuursvoorzitter Bert Molenkamp privé hebben gehandeld in vastgoed van een school.

De voorganger van Molenkamp, Leo Lenssen, stapte op in 2004 maar bleef op de loonlijst tot 2010 terwijl hij weinig tot geen werk zou hebben verricht sinds 2007 (De Pous & Rengers, 2012). De journalisten stellen ook dat er sprake zou zijn geweest van nepotisme en belangenverstengeling. Een voorbeeld dat gegeven wordt is de aankoop van diverse kunstvoorwerpen. Deze opdracht werd gegund aan een bevriende kunstenaar. Daarnaast zouden er nauwe banden bestaan tussen de directie van Amarantis, woningcorporatie De Key en consultantsbedrijf CBE Group (De Pous & Rengers, 2012).

Het definitieve rapport was inderdaad afgezwakt, en de commissie gaf aan de signalen niet uitgebreid te hebben kunnen onderzoeken. De signalen waren doorgegeven aan de minister van Onderwijs die op haar beurt een tweede onderzoek instelde. Het tweede onderzoek had de veelzeggende titel ‘Niet illegaal, wel onwenselijk’. De onderzoekers gingen dieper in op acht signalen die in het eerdere onderzoek waren opgevangen. In zeven situaties was er geen sprake van onrechtmatig gedrag, het resterende signaal kon niet goed onderzocht worden omdat de commissie daar geen mandaat voor had (Commissie onderzoek financiële problemen Amarantis, 2013, p. 4). In drie van de zeven situaties was er in het geheel geen sprake van illegaal of immoreel gedrag, in drie andere was het gedrag niet illegaal maar wel onwenselijk en het resterende signaal had de schijn van belangenverstengeling maar het was volgens de commissie niet onrechtmatig. Het signaal dat de commissie niet expliciet legaal kon noemen werd gecategoriseerd als ‘een onregelmatigheid in combinatie met belangenverstengeling en ongepast gedrag’ (2013, p. 4).

Omdat de commissie geen mandaat had om mogelijk illegaal gedrag te onderzoeken is het laatste signaal doorgegeven aan de minister, die het op haar beurt doorgaf aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM was in 2017 klaar met vooronderzoek, en besloot om er geen rechtszaak van te maken (Bussemaker, 2017). De onderzoekers beschreven in het rapport uitgebreid wat er feitelijk had plaatsgevonden, of dat past binnen het kader van goed bestuur en of publiek geld verantwoord was uitgegeven. Tabel 7 geeft een overzicht

**Tabel 7: overzicht van onderzochte signalen.**

Signaal	Rechtmatig?	Goed bestuur?	Verantwoorde uitgave?	Onderbouwing:
<b>1. Leaseauto's</b>	Ja	Van Setten: nee	Van Setten: misschien	De leaseauto's waren onderdeel van de arbeidsovereenkomsten, maar de regelingen waren zeer ruim.
		Lenssen: twijfelachtig	Lenssen: Niet vastgesteld	
<b>2. Renovatie van een huis</b>	Ja	Nee	Niet van toepassing	De inhuur van aannemers die ook voor Amarantis werken kan gezien worden als belangenverstrengeling.
<b>3. Aanschaf van kunst</b>	Ja	Ja	Gedeeltelijk	De kunst was onder marktvoorwaarden gekocht.
<b>4. Aankoop en verkoop vastgoed</b>	Ja	Ja	Niet van toepassing	Het huis was via een openbare verkoop gekocht, en er zijn marktconforme prijzen betaald.
<b>5. Adviseur van de raad</b>	Ja	Nee	Nee	Het contract van Lenssen was onduidelijk over daadwerkelijke arbeid en de intensiteit daarvan, en er was geen verantwoording.
<b>6. Nauwe banden met consultancybureau en woningcorporatie</b>	Ja	Ja	Niet van toepassing	Er waren nauwe banden maar deze hadden geen invloed op Amarantis.
<b>7. Betaling van €280,000</b>	Niet vastgesteld	-	-	De commissie had geen mandaat dit te onderzoeken.
<b>8. Inhuur van personeel van consultancybureau</b>	Ja	Nee	Niet van toepassing	Een person werd aangenomen voordat er regels over waren, een andere na inwerkingtreding van regels, dat was belangenverstrengeling.

Bron: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2013.

Zoals gezegd was nagenoeg alles legaal, maar niet alles was gewenst. Femke Halsema, voorzitter van de onderzoekscommissie, zei in een reactie: 'Dat iets kan en mag wil niet zeggen dat je het ook moet doen.' (Trouw, 2013). Ze doelde hiermee vooral op de regeling omtrent leaseauto's en op het onduidelijke arbeidscontract van Leo Lenssen. Volgens de commissie hebben de Raad van Toezicht en het College van Bestuur ruime regelingen getroffen en zijn deze niet aangepast toen daar kans toe was. Volgens de commissie gaat dit in tegen de principes van goed bestuur. Daarentegen wordt wel opgemerkt dat 'goed bestuur' een kwestie van intuïtie is, en dat de grens pas duidelijk wordt als de grens overschreden wordt (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2013, p. 40).

### **Reacties**

De vorige paragrafen heb ik de geschiedenis van Amarantis beschreven, net als de vermeende misstanden. In deze paragraaf komen reacties en meningen van de betrokken personen aan bod. In een interview uit 2009 kwam het kantoor op de Amsterdamse Zuidas ter sprake. Molenkamp grapte dat het uitzicht 'niet verkeerd was'. Hij verdedigde de keuze voor de locatie aan de hand van de eisen; genoeg parkeerruimte en goede bereikbaarheid met openbaar vervoer. Volgens Molenkamp zou een schoolgebouw daarom niet voldoen (Van den Bremer, 2009).

Als er wordt gevraagd naar de menselijke maat geeft de directeur aan dat hij niet bij de deur staat om handjes te schudden, maar dat er geen sprake is van puur bedrijfsmatig handelen want 'dan had ik onze scholen in Amsterdam-West allang weggehaald' (Van den Bremer, 2009). In 2011 stapte Molenkamp op, en werd Philippe Raets interim-voorzitter. Enkele maanden later nam nagenoeg de gehele Raad van Toezicht ontslag. Marcel Wintels werd daarop bestuursvoorzitter in een poging Amarantis te redden. Uiteindelijk werd besloten om de fusies ongedaan te maken, waarop diverse problemen opdoken.

Nadat de problemen openbaar waren gaf Molenkamp een interview. In dat interview ging hij in op de stelling dat het bestuur van Amarantis hun hoofdtaak, onderwijs, uit het oog hadden verloren. Volgens Molenkamp was dat niet het geval. Hij heeft aan dat de scholen die Amarantis hebben gevormd (ISA en ROC ASA) een slechte uitgangssituatie hadden en dat de financiële crisis van 2008 ook problematisch was (Logtenberg, 2012b). Het pand aan de Zuidas zou verantwoord zijn gezien de eisen. Hij heeft achteraf spijt van de keuze, maar wijst wel naar een opmerking in het onderzoeksrapport. In het rapport wordt opgemerkt dat Amarantis een gezonde financiële situatie had kunnen bereiken, eventueel met hulp van het ministerie (2012b).

Daarnaast betreft hij de aankoop van een pand van een van de scholen, niet omdat het fout was maar vanwege de ophef (Logtenberg, 2012b).

Wanneer gevraagd wordt naar de vermeende angstcultuur en autocratische manier van besturen geeft Molenkamp aan dat autocratisch besturen helemaal niet mogelijk was omdat het college van bestuur overal mee moest instemmen. Als voorzitter moest Molenkamp orde op zaken stellen. Doordat hij vrijheden inperkte en soms ‘stevige gesprekken’ voerde maakte hij geen vrienden (Logtenberg, 2012b). De angstcultuur zou daarentegen komen door Leo Lenssen, die ‘mensen soms de stuipen op het lijf joeg’ (2012b). In de conclusie geeft Molenkamp aan dat hij altijd hard heeft gewerkt, dat hij minder dan de Balkenendenorm verdiende en dat hij sinds 2004 geen loonsverhoging had gehad.

Lenssen heeft ook een reactie gepubliceerd, hij ging daarin vooral in op de leaseauto’s en zijn arbeidsovereenkomst. Hij gaf aan geen invloed te hebben gehad op de vaststelling van de leaseregeling; hij had alle beslissingen simpelweg moeten accepteren. Daarnaast heeft hij occasions gekocht die hem geen voordeel hebben opgeleverd. Mogelijkerwijs zouden deze auto’s zelfs financieel ongunstig zijn geweest (Lenssen, 2013). Nadat Lenssen opstapte als bestuurder werd hij adviseur. Tijdens deze arbeidsrelatie gaf hij college op Hogeschool InHolland. De onderzoekscommissie onder leiding van Halsema uitte twijfels over deze constructie, en over de doelmatigheid ervan. Lenssen gaf aan dat de bestuursvoorzitter het heeft goedgekeurd en dat hij geen reden had om aan die beslissing te twijfelen (2013). Kortom, achteraf bekeken waren beslissingen mogelijkerwijs niet goed, maar op het moment viel alles binnen de regels.

## 5. Analyse

In dit hoofdstuk zal de verkregen informatie worden geanalyseerd. Allereerst worden verschillen en overeenkomsten tussen de casussen beschreven, vervolgens wordt ingegaan op de verhouding tussen de hoofdrolspelers en de organisatie en ten slotte zullen worden uitgelegd welke waarden er zichtbaar waren en of deze hebben geleid tot de vermeende integriteitsschendingen.

### 5.1 Overeenkomsten en verschillen casussen

In alle casussen is sprake geweest van dubieus gedrag. In twee gevallen heeft dit geleid tot veroordelingen, hoewel Möllenkamps cassatie en Erbudaks hoger beroep nog lopen. Lenssen, Van Setten en Molenkamp zijn niet vervolgd en hebben volgens het Openbaar Ministerie geen strafbare feiten gepleegd. In alle gevallen spelen geld en goederen een grote rol. Möllenkamp spant de kroon door diverse luxe auto's te rijden op kosten van zakenpartners of de organisatie, Rochdale, zelf. Daarnaast sjoemelde hij met belastingen en heeft hij geld witgewassen. Erbudak maakte veelvuldig gebruik van de bedrijfscreditcards, maar kreeg daarentegen geen loon. Door gebrekkige administratie moest ze alles terugbetalen, met een persoonlijk faillissement tot gevolg. De mannen bij Amarantis hadden een ruime leaseregeling ter beschikking, maar in tegenstelling tot Möllenkamp reden ze in occasions en niet in Maserati's. Hoe hebben de misstanden kunnen gebeuren? Welke waarden zijn te herkennen in het vertoonde gedrag? Zijn die waarden te relateren aan de mate van publicness van de organisatie?

In alle gevallen draait het om ambitieuze mensen. Erbudak heeft zich in het zakenleven omhoog gewerkt, was daarmee zeer succesvol en werd op die manier eigenaar van diverse bedrijven. Door dit succes kon ze samen met een zakenpartner het Slotervaartziekenhuis overnemen. Möllenkamp heeft eveneens snel carrière gemaakt en kon uiteindelijk topman van Rochdale worden. Als topman was hij de enige die het de stadsvernieuwing in de Bijlmer aandurfde (Parool, 2009a). Molenkamp had een grote rol in de fusie tussen twee, en later drie, onderwijsorganisaties en creëerde op die manier Amarantis. Toch hebben in alle gevallen integriteitsschendingen plaatsgevonden. Geldt hier het adagium 'macht corrupteert, absolute macht corrupteert absoluut'?

In een gezonde organisatie is macht verdeeld en is er voldoende toezicht om te voorkomen dat dingen foutgaan. In het geval van Amarantis werd echter melding gemaakt van een angstcultuur. In een dergelijke situatie zullen werknemers geen melding maken van

misstanden uit angst voor de gevolgen wat de effectiviteit van de controlerende organen beperkt. Ook in het Slotervaartziekenhuis werken controlerende organen niet goed. Commissarissen, die onafhankelijk horen te zijn, waren vaak ook zakenpartners van mede-eigenaar Jan Schram. Daarnaast werkten familieleden van Erbudak en Schram bij of voor het ziekenhuis (Wester, 2015a). Bij Rochdale was het niet veel anders. De raad van toezicht had veel vertrouwen in Möllenkamp, zo mocht hij bijvoorbeeld geheel zelfstandig transacties tot 50 miljoen uitvoeren (Parool, 2009b).

Een belangrijk verschil tussen de drie organisaties is de manier waarop de hoofdrolspelers omgaan met de schuldvraag. Möllenkamp heeft altijd gezegd onschuldig te zijn. Hij heeft alle beslissingen aangevochten, z'n ontslag, de veroordeling voor onder andere fraude en witwassen, en na een hoger beroep is hij in cassatie gegaan. Erbudak legt de schuld deels bij zichzelf. Ze kreeg geen salaris, maar gebruikte de bedrijfscreditcard ook privé, in plaats van loon. Jan Schram zou dit administratief regelen. Volgens Erbudak was dit een teken van de vertrouwensband maar heeft de rechter daar geen rekening mee gehouden. Doordat er al gewaarschuwd was voor deze situatie vindt de topvrouw dat ze naïef is geweest en dat de problemen over zich heeft afgeroepen (Wester, 2015b).

In het geval van Amarantis oordeelde de onderzoekscommissie dat er in zeven van de acht onderzochte situaties geen sprake was van onwettig gedrag. Het OM besloot in 2017, na een verkennend onderzoek, geen verdere stappen te nemen omtrent de achtste situatie; de betaling van €280.000. De betrokken personen hebben dus binnen de kaders van de wet gehandeld, maar ze hebben desondanks spijt van de gebeurtenissen. Molenkamp gaf in een interview aan dat hij met de kennis van dat moment niet nogmaals een pand van een school binnen de organisatie zou kopen. Hoewel het strikt genomen niet verkeerd is, is het hem de ophef niet waard. Leo Lenssen gaf aan dat hij mogelijk eerder zijn ontslag had moeten indienen, hoewel dat voor Amarantis duurder zou uitpakken dan doorwerken (Lenssen, 2013). Tabel 8 geeft een overzicht van overeenkomsten en verschillen.

**Tabel 8: overzicht overeenkomsten en verschillen persoonskenmerken.**

	<b>Möllenkamp</b>	<b>Erbudak</b>	<b>Molenkamp</b>
Voorgeschiedenis:	Snel carrière gemaakt, uiteindelijk topman geworden na fusie tussen Patrimonium en Rochdale.	Succesvolle zakenvrouw, eigenaar van meerdere callcenters. Kon met zakenpartner Slotervaartziekenhuis overnemen.	Had bepalende rol in fusies van onderwijsorganisaties en creëerde een van de grootste onderwijsorganisaties.
(Vermeende) misstanden:	Witwassen, omkoping, verduistering, meineed, belastingfraude.	Belastingfraude, verduistering, fraude.	Belangenverstrengeling, misbruik van organisatorische middelen.
Schuldig:	Twee keer veroordeeld. In cassatie gegaan. Ontkent alles en betuigt geen spijt.	Veroordeeld, in hoger beroep gegaan. Deels naïviteit, deels fout oordeel rechter.	Niet vervolgd. Spijt vanwege ophef volgend op publicatie krantenartikel.

## 5.2 Individu versus organisatie

Het belang van goed toezicht is eerder al kort aangestipt en zal hier verder worden uitgediept. Nadat Rochdale-directeur Möllenkamp was ontslagen heeft de Raad van Commissarissen onderzoek laten doen naar het interne toezicht. Uit het onderzoek, uitgevoerd door adviesbureau Vlug, bleek dat het toezicht op meerdere punten onvoldoende was. Punten die genoemd worden zijn een ongezond vertrouwen in de bestuursvoorzitter (Möllenkamp), het ontbreken van een geschikt toetsingskader, een gebrek aan toezicht voorafgaand aan beslissingen, en een gebrek aan zelfkritiek. Daarnaast misten commissarissen kennis op het gebied van risicomangement en vastgoed (Parool, 2009c). De commissarissen hadden bovendien lang zitting waardoor de kritische houding en de onafhankelijkheid in het geding zijn gekomen (Parool, 2009c).

Uit het rapport van adviesbureau Vlug blijkt dat de verhouding tussen de bestuurders in praktijk niet gelijkwaardig was en dat deze situatie nooit is aangekaart (Vlug & Huntjens, 2009, p. 19). Daarbij komt dat de informatievoorziening tekort schoot door gebrekkige kwaliteit, fouten en weinig proactief gedrag (Vlug & Huntjens, 2009, p. 21). In een reactie liet de

voormalige Raad van Commissarissen weten het onderzoek ondermaats te vinden, mede doordat andere actoren zoals bestuursleden en de accountant onderbelicht waren (2009, p. 47).

In het Slotervaartziekenhuis was iets totaal anders aan de gang. Rond 2009 was er een conflict tussen de Raad van Commissarissen, de Raad van Bestuur en aandeelhouder Meromi. Daarnaast was er een conflict binnen Meromi zelf, dus tussen Jan Schram en Aysel Erbudak. Het conflict tussen de raden en Meromi ging hoofdzakelijk over drie dingen; vervalste rekeningen, het gebruik van creditcards en een investering in een onlineplatform voor gezondheidszorg (Van Aniel, 2014). In alle gevallen handelde Erbudak grotendeels solistisch. In een onderzoeksrapport in opdracht van de Ondernemingskamer wordt gesteld dat Erbudak de handelswijze achteraf probeert te rechtvaardigen door te zeggen dat het normaal was dat geldstromen door elkaar liepen en dat er niets op papier werd gezet (Van Aniel, 2014, p. 30).

Het conflict tussen Erbudak en Schram komt voort uit hun rollen als bestuurder resp. aandeelhouder. Het ging daarbij onder meer over een lening voor een resort in Turkije en de bezoldiging van Erbudak. In een later stadium verliep communicatie tussen Schram en Erbudak via advocaten en adviseurs (2014, p. 36). Vanwege de verstoorde verhoudingen stapten diverse commissarissen op, daarbij is meerdere malen gesproken over het gevoel ‘gegijzeld’ te zijn. De situatie was op dat moment onhoudbaar, maar de commissarissen vreesden dat een vertrek het Slotervaartziekenhuis zou schaden (Van Aniel, 2014, p. 40). Naast enkele commissarissen hadden ook andere personeelsleden problemen met Erbudak (Wester, 2015c). Zoals in de casusbeschrijving is beschreven heeft er na het overlijden van Jan Schram een aandelenemissie plaatsgevonden waardoor het aandeel van Erbudak werd gereduceerd tot 0,36% (Van Aniel, 2014, p. 40). De emissie was omstreden, maar de rechter oordeelde dat er geen sprake was van wanbeleid gezien de omstandigheden van het ziekenhuis.

Bij Amarantis waren de bestuurlijke problemen veel minder duidelijk. In een interview stelt voormalig bestuurder Molenkamp dat het principe van collegiaal bestuur uiteindelijk niet goed heeft gewerkt (Logtenberg, 2012b). Een rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) over de ondergang van Amarantis spreekt over het complexe samenspel tussen instanties en de wrijving die bestaat tussen autonomie voor het bestuur en het beleid dat de politiek opstelt. Vanwege de slechte financiële situatie kwam Amarantis onder verscherpt toezicht van de Onderwijsinspectie. Als gevolg van dit toezicht moet Amarantis financiële documenten aanleveren aan de directie Rekenschap van de Onderwijsinspectie. De situatie is telkens zorgelijk, maar niet zorgelijk genoeg voor verdere actie (Chin-A-Fat, Scherpenisse, Van der Steen, Van Twist & Schulz, 2013, p. 21). Alles wat werd gemeld was

niet dermate ernstig dat ingrijpen noodzakelijk was, daarnaast was veel afhankelijk van betekenisgeving van zowel de Onderwijsinspectie als het bestuur van Amarantis (Chin-A-Fat *et al*, p. 22). Het bestuur kon slechte cijfers bijvoorbeeld goedpraten door te zeggen dat het aan de beterende hand is.

Het College van Bestuur (CvB) van Amarantis wisselde in de periode tussen 2007 en 2012 sterk. Molenkamp is in die periode de enige vaste bestuurder. De onderzoekscommissie onder leiding van Halsema merkt op dat het bestuur financiële expertise mist en dat veel bestuurders relatief onervaren zijn (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012, p. 37). In het rapport wordt ook kritiek geuit op de vorm van bestuur. In het geval van Amarantis betekende dat dat het CvB, de groepsdirecties en de onderwijsteams gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het behalen van de gestelde doelen. Voor de financiering werd een allocatiemodel gebruikt, het budget wordt op basis van voorspellingen verdeeld over de eenheden. Bij bepaling van dit budget werden de kosten voor ICT en huisvesting al in mindering geb waardoor er twijfels konden ontstaan over de doelmatigheid van de besteding (Commissie, 2012, p. 40) Daarnaast was er sprake van een perverse prikkel om budgetten te overschrijden omdat directies gekort werden als andere onderdelen het budget hadden overschreden. Uiteindelijk was het onvoldoende mogelijk om bij te sturen en konden financiële problemen voortbestaan (2012, p. 39).

**Tabel 9: overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen organisatiekenmerken.**

	<b>Rochdale</b>	<b>Slotervaartziekenhuis</b>	<b>Amarantis</b>
Relatie met bestuur:	(Te)veel vertrouwen in bestuursvoorzitter.	Snel verslechterde verhoudingen. Werd uiteindelijk onwerkbaar.	Veel wisselende bestuurders, missen bovendien expertise.
Toezichthouders:	Effectief toetsingskader ontbrak. Toezicht pas achteraf.	Ineffectief door samenspel tussen Erbudak, Schram en commissarissen.	Ineffectief door gebrekkige samenwerking en ontbreken van duidelijke aanleiding om in te grijpen.
Financiën:	Goed, misstanden hadden geen grote impact.	Zorgelijk, door constructie met aandeelhouders en schulden.	Van begin af aan problematisch. Schulden, grote overschrijdingen en verliesgevende beleggingen.

### 5.3 Behoorlijk bestuur

In het onderzoeksrapport naar de vermeende misstanden bij Amarantis is onderzocht of er sprake was van behoorlijk bestuur. De onderzoekscommissie heeft in het kader van ‘behoorlijk bestuur’ gekeken naar onregelmatigheden, ongerechtvaardigde verrijking, (schijn van) belangenverstrengeling en ongepast gedrag. Deze criteria zijn ontleend aan de Wet op het voortgezet onderwijs, en aan de Code Goed Bestuur van de VO-raad (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2013, p. 14). Ook andere sectoren kennen een (governance)code, met vaak min of meer overeenkomende principes zoals het ‘hanteren van waarden en normen die passen bij de maatschappelijke opdracht’ en ‘dialogo met belanghebbenden’ (Brancheorganisatie Zorg, 2017, p. 3; Aedes, 2017). In de governancecode voor de zorgsector wordt een belangrijke rol toegekend aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De AVA is onderdeel van de *checks and balances* en moet rekening houden met de maatschappelijke doelen (Brancheorganisatie Zorg, 2017, p. 21). Bij het Slotervaartziekenhuis werkte dit systeem niet goed doordat de onderlinge relatie tussen de twee aandeelhouders, Erbudak en Jan Schram in de loop der tijd verslechterde. Het bijeenroepen van alle aandeelhouders werd daardoor op termijn ook niet meer mogelijk (Van Andel, 2014, p. 32).

De governancecode voor woningcorporaties is gericht op alle werknemers, niet slechts het bestuur. Er wordt gesteld dat alle werknemers een bijdrage dienen te leveren aan de gewenste organisatiecultuur en aan het gewenste gedrag. Daarbij is het de bedoeling dat de principes bewust worden overgenomen zodat ook de geest van de principes duidelijk wordt (Aedes, 2017, p. 12). Bij de governancecode is een document opgesteld dat moet helpen bij de precieze invulling van de principes. Het document bevat regels die in alle gevallen moeten worden nageleefd en regels waarvan mag worden afgeweken, mits de reden goed onderbouwd is. Onder leiding van Möllenkamp had Rochdale niet voldaan aan de vereisten voor goed bestuur, bijvoorbeeld door de lange termijn van commissarissen en het gedrag van de bestuurder zelf.

### 5.4 Publicness en integriteitsschendingen.

Dat er integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden is inmiddels duidelijk. De bestuurders en de toezichthoudende organen en instanties hadden een grote rol, maar in hoeverre is de publicness van de organisatie van invloed geweest? Rochdale was, en is, een grote speler in de Amsterdamse woningmarkt met ruim 38.000 woningen en diverse andere panden (Woonstichting Rochdale, 2007). Door de omvang van de organisatie was er sprake van

een sterke onderhandelingspositie tegenover aannemers en andere dienstverleners. De onderhandelingspositie is misbruikt door Möllenkamp door steekpenningen aan te nemen van aannemers in ruil voor opdrachten voor Rochdale. Gebrekkig toezicht zorgde ervoor dat de misstanden niet tijdig werden opgemerkt.

Bij het Slotervaartziekenhuis speelde een gelijksoortige situatie. In de onderhandelingen tussen het ziekenhuis en verzekeraar Achmea dacht Erbudak de sterkste onderhandelingspositie te hebben. Uiteindelijk bleek het omgekeerde waar te zijn waardoor verzekerden van Achmea en dochterondernemingen naar andere ziekenhuizen werden doorverwezen (Trouw, 2013a). Het was de eerste keer dat een verzekeraar geen contract sloot met een ziekenhuis. De verduistering van Erbudak is verder niet direct te relateren aan de publicness van het ziekenhuis, dit had immers in elke organisatie kunnen gebeuren.

De semipublieke status van Amarantis speelde de organisatie op een andere manier parten. Afkeer van zuiver bedrijfsmatig bestuur maakte inefficiënte mogelijk en zorgde voor een moeilijk beheersbare organisatie. Daar komt bij dat de onderwijsgroep zelfstandig diende te zijn en dat toezicht alleen in het uiterste geval kon ingrijpen. Op deze manier konden financiële problemen zich opstapelen. De bestuurders hebben hieraan bijgedragen door de organisatievorm te laten voortbestaan ondanks zichtbare gebreken.

## 5.5 Waardebotsingen en integriteitsschendingen

Om te onderzoeken welke waarden hebben kunnen botsen is het belangrijk om eerst te bepalen welke waarden de organisatie belangrijk vindt. In tabel 6 in hoofdstuk drie was te zien welk gedrag bij welke waarde hoort. Rochdale zet als woningcorporatie uiteraard in op betaalbare woningen van goede kwaliteit. Daarnaast wil het een ‘wendbare organisatie’ zijn en werknemers de ruimte geven om zaken op te lossen (‘Missie en visie’, z.d.). De bijpassende waarden zijn dus dienstbaarheid en responsiviteit. Van werknemers wordt verwacht dat ze ‘oog voor de klant hebben, samenwerken en verantwoordelijkheid nemen’ (‘Word jij onze nieuwe collega’, z.d.). In het geval van Möllenkamp is meteen duidelijk dat hij zich niet aan een van de kernwaarden heeft gehouden; hij heeft altijd ontkend dus van verantwoordelijkheid nemen is geen sprake. In de rechtszaak noemde de rechter het gebrek aan berouw ook als verzwarende factor (Rechtbank Amsterdam, 2015). Door zich schuldig te maken aan diverse misdaden heeft Möllenkamp ook laten zien dat hij weinig waarde hecht aan eerlijkheid, onomkoopbaarheid en rechtmatigheid. Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat het bestuur van Rochdale nodige expertise miste waardoor de organisatie onnodige risico’s heeft gelopen op het gebied van

vastgoed. Expertise en verantwoording zijn in zowel de publieke sector als de private sector belangrijke waarden, juist omdat ze essentieel zijn voor een gezonde organisatie.

Het Slotervaartziekenhuis ‘staat voor een gastvrij onthaal’, zorgt voor ‘een vriendelijke service’ en is erop gericht ‘klanten zo goed mogelijk van dienst te zijn’ (‘Over MC Slotervaart’, z.d.). Klantvriendelijkheid, dienstbaarheid, is duidelijk iets waar het ziekenhuis veel waarde aan hecht. Het bestuur laat echter iets anders zien. De solistische werkwijze van Erbudak getuigt van weinig transparantie en collegialiteit. Daarbij botsten de waarden van Erbudak met die van andere bestuurders. Medebestuurders Beijnen en Brandjes schrijven dat *‘de bestuursstijl van mevrouw Erbudak niet verenigbaar is met de belangen van het Slotervaartziekenhuis en hetgeen onze organisatie, mede gelet op de sector waarin het ziekenhuis actief is, voorstaat. De bestuursstijl van mevrouw Erbudak laat zich kenschetsen als solistisch, onberekenbaar, manipulatief, risicovol en onethisch’* (Van Anandel, 2014, p. 39).

Onberekenbaar en manipulatief gedrag gaan rechtstreeks in tegen waarden die voor alle sectoren belangrijk zijn; verantwoording en betrouwbaarheid. Daarbij komt dat de vermeende misdaden van Erbudak laten zien dat ze niet transparant, rechtmatig en onpartijdig handelt. Gemixte geldstromen en het gebrek aan documentatie maken de financiële situatie ondoorzichtig. In termen van publieke- en private waarden lijkt het ziekenhuis als organisatie vooral private waarden te onderschrijven; klantvriendelijkheid en responsiviteit. De grootste waardebotsing is met Erbudak die die waarden niet onderschrijft en vooral uit eigenbelang lijkt te handelen. Het bestuur was niet bij machte om dit tegen te gaan. Opvallend was hierbij het optredende belangenconflict bij bestuursleden; ze waren machteloos maar opstappen zou het ziekenhuis verder benadelen.

Amarantis is ontstaan uit fusies van organisaties met een christelijke achtergrond. De scholen zouden individueel gezien geen toekomst hebben, dus door te fuseren kon christelijk onderwijs behouden blijven. Daarnaast had Amarantis de ambitie om een *doorlopende leerlijn* te creëren. Het idee van de doorlopende leerlijn was dat vmbo en mbo soepel in elkaar overgingen (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012, p. 25). Daarbij werd geëxperimenteerd met overgang naar een mbo niveau 2 opleiding vanuit de derde klas. De verwachting was dat het leerlingenaantal met 4% per jaar zou groeien. Amarantis zette dus sterk in op innovatie. Het wilde een significante verandering in de opzet van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs bewerkstelligen, met behoud van christelijke waarden. Hoewel innovatie bij uitstek een private waarde is, zou Amarantis niet puur

bedrijfsmatig handelen, want als dat het geval zou zijn dan zouden sommige scholen al snel gesloten zijn (Logtenberg, 2012b).

Uiteindelijk is Amarantis ten onder gegaan aan gebrekkig bestuur en een slechte financiële beginsituatie. Het collegiale bestuur zorgde ervoor dat de efficiëntie van de organisatie in het geding kwam. Daarbij is de doorlopende leerlijn geen succes geweest. Volgens interim-bestuurder Raets komt dat door grote verschillen tussen voortgezet onderwijs en mbo waardoor veel energie verkeerd is gebruikt (Commissie onderzoek, 2012, p. 50). De bestuurders werden beschuldigd van diverse misstanden. Uiteindelijk bleken er geen onrechtmatige daden te zijn gepleegd, maar de doelmatigheid van onder andere de dienstbetrekking van Leo Lenssen en de leaseregeling werd betwijfeld. De bestuurders hebben zich niet gehouden aan de waarden professionaliteit en matigheid door de grenzen van het toelaatbare op te zoeken in een organisatie met een slechte financiële situatie (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2013, p. 40). In het geval van Amarantis gaat het dus niet om specifieke gedragingen, maar juist om het nalaten van goede keuzes. Er waren gunstige regelingen, deels afkomstig van voor de fusies, maar gezien de omstandigheden was het beter geweest om van de voordelen af te zien of anderszins te matigen.

## 6. Conclusie en discussie

De onderzoeksvraag luidde:

*In hoeverre zijn integriteitsschendingen bij semipublieke organisaties het gevolg van botsende publieke en private waarden?*

Drie casussen zijn bestudeerd in de zoektocht naar het antwoord. In alle gevallen was er sprake van integriteitsschendingen. In het geval van Möllenkamp en Erbudak waren de schendingen erg genoeg voor een juridische veroordeling, bij de mannen van Amarantis bleef het bij onethisch maar legaal gedrag. In het geval van Möllenkamp bleek, door het criminele gedrag, dat hij weinig op had met wettelijkheid en onomkoopbaarheid. In het strafproces kwam naar voren dat hij ook geen verantwoordelijkheid nam voor de gepleegde daden. De reden dat Möllenkamp zo lang ongestoord kon werken kwam mogelijk juist door een gebrek aan botsende waarden. Als het bestuur gelijkwaardiger was, en er minder vertrouwen was in Möllenkamp dan waren misstanden mogelijk eerder opgemerkt.

Bij het Slotervaartziekenhuis botsten de waarden van bestuurder Erbudak met de waarden van de medebestuurders, maar ook daar was het bestuur niet evenwichtig ingedeeld. Erbudak had in praktijk de meeste zeggenschap en daardoor kon ze ongehinderd haar gang gaan. Ze heeft op deze manier voor duizenden euro's kunnen uitgeven aan onder andere hotels en luxegoederen. Daarnaast heeft ze het ziekenhuis laten opdraaien voor een investering, wat uiteindelijk een miljoen euro heeft gekost. Interessant is in dit geval dat het ziekenhuis vooral private waarden lijkt te hebben, zoals klantvriendelijkheid en efficiëntie, maar dat Erbudak vooral voor eigenbelang lijkt te gaan.

In het geval van Amarantis speelde vooral de ambitie parten. De onderwijsgroep wilde een doorlopende leerlijn van vmbo en mbo bewerkstelligen maar door gebrekkig en inefficiënt bestuur werd dit niet bereikt. De bestuurders zaten vol idealen, er waren geen gedwongen ontslagen en leraren zouden goed betaald worden. Maar het bestuur miste expertise en kon door de collegiale opzet amper bijsturen. Mogelijkerwijs had meer nadruk op winstgevendheid in dit geval juist goed kunnen zijn. Hoewel winstbejag niet goed is voor het imago hadden de financiële problemen opgelost kunnen worden. Daarbij zou een zakelijk bestuur korte metten maken met inefficiëntie.

Al met al lijken de integriteitsschendingen vooral te stammen uit bestuurlijke problemen. Enerzijds door ongelijke verhoudingen, anderzijds door inefficiëntie. Botsende

waarden treden wel op, maar dat speelt voornamelijk tussen (onethische) bestuurders en organisatiewaarden, niet tussen private- en publieke waarden.

## 6.1 Implicaties.

De conclusie benadrukt het belang van een goed werkend bestuur en adequaat toezicht. Op het eind van hoofdstuk twee, in tabel 5, zijn diverse verwachtingen beschreven. In nagenoeg alle gevallen gaat het om persoonlijk gewin. Dit kan diverse vormen hebben, zoals fraude en diefstal, maar ook misbruik van informatie om de eigen positie te beschermen. Persoonlijke en zakelijke belangen lopen soms door elkaar; een bestuurder heeft zelf immers ook baat bij het voortbestaan van de organisatie. Een andere verwachting was dat winstgevendheid, en daarmee samenhangend effectiviteit en efficiëntie, zouden leiden tot integriteitsschendingen. De reden voor die verwachting was dat efficiëntie haaks staat op principes van goed bestuur, zoals transparantie en inspraak, en dat het zou leiden tot schendingen om procedures te versnellen. Bij het Slotervaartziekenhuis leidde winstbejag inderdaad tot fraude maar dat lag aan de topvrouw en niet aan de positie als semipublieke organisatie. Bij Amarantis waren winstgevendheid en efficiëntie geen prioriteiten. Hierdoor verslechterde de financiële positie geleidelijk, totdat het te laat was en opsplitsing onvermijdelijk was. Door een gebrek aan efficiënt bestuur konden zeer ruime leaseregelingen bestaan waardoor de schijn van zelfverrijking werd gewekt. In alle gevallen is er dus sprake van bestuur wat verkeerde waarden laat bestaan.

Het doel van dit onderzoek was het vaststellen of botsende publieke en private waarden debet waren aan integriteitsschendingen in semipublieke organisaties. Uit de literatuur bleek dat waarden per persoon en per organisatie verschillen, dit is gestaafd door dit onderzoek. Möllenkamp en Erbudak handelden beide uit eigenbelang, maar de manier waarop ze dat deden verschilde. Daarnaast verschilden de twee door de reactie op de aantijgingen, hetgeen iets zegt over de eerlijkheid en het verantwoordelijkheidsgevoel. De bestuurders van Amarantis hadden geen strafbare feiten begaan maar door diverse omstandigheden werden ze afgeschilderd als zonnekoningen (Lindhout & Sahadat, 2013).

Volgens de literatuur zouden publieke waarden en private waarden niet goed samengaan. Jacobs (1992) sprak zelfs van monsterlijke hybriden. Het bestaan van talloze semipublieke organisaties zonder integriteitsschandalen weerspreekt haar theorie. Daarnaast heeft dit onderzoek aangetoond dat de semipublieke status van de organisatie maar een kleine rol speelt in het bestaan van integriteitsschendingen. Botsingen tussen waarden komen overal

voor, daarom is het van belang dat er op een juiste manier mee wordt omgegaan. Integriteitsschendingen zijn dus bovenal het gevolg van diverse factoren. De publicness van de organisatie kan invloed hebben, maar het lijkt op basis van dit onderzoek geen causale factor te zijn. Organisatiefactoren maken misstanden mogelijk, bijvoorbeeld door gebrek aan effectief toezicht, of door interne conflicten. Veel factoren dragen bij aan integriteitsschendingen maar mensen zijn de uiteindelijke daders.

Voor de dagelijkse praktijk is het dus noodzakelijk dat organisaties goed letten op het bestuur, de verhoudingen binnen het bestuur en de effectiviteit van toezicht. Het geval van Amarantis liet zien dat ook een welwillend bestuur uiteindelijk ten onder kan gaan, doordat het allocatiemodel niet effectief was in het bijsturen van de organisatie. Daarbij kwam dat de Onderwijsinspectie toezicht hield maar dat er door een gebrek aan ‘schokken’ niet werd ingegrepen. Amarantis gleed langzaam af totdat het niet meer te redden was. Bij Rochdale en het Slotervaartziekenhuis was er formeel gezien voldoende toezicht en werden besluiten door meerdere bestuurders genomen. De praktijk was echter anders. Möllenkamp en Erbudak konden solistisch handelen en de overige bestuurders deden onvoldoende om dat tegen te gaan. Het bestaan van deze situatie toont meteen het probleem aan; extra regels of toezichthoudende organen hebben niet automatisch nut. Het is noodzakelijk dat er daadwerkelijk ingegrepen kan worden en dat er geen papieren tijger wordt opgezet.

## **6.2 Beperkingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Uiteraard is dit een bescheiden onderzoek geweest met slechts drie onderzochte casussen. Andere casussen zouden een compleet ander beeld kunnen geven. Daarbij is de gebruikte methode, literatuuronderzoek, afhankelijk van bestaand materiaal. Door te werken met andere methoden zoals interviews of enquêtes kan andere informatie worden verkregen waardoor ook conclusies kunnen veranderen. Tevens moet worden opgemerkt dat de behandelde organisaties een specifiek karakter hebben en/of hadden. Amarantis is ontstaan in een tijdsgeest waarin schaalvergroting en clustering gewenst was. Het werd een van de grootste onderwijsorganisaties en had ambitieuze plannen om het onderwijsstelsel te hervormen. Het Slotervaartziekenhuis was een van de eerste geprivatiseerde ziekenhuizen, had altijd al een lastige financiële positie, en moest concurreren met diverse andere Amsterdamse ziekenhuizen. Rochdale is de enige organisatie die nog bestaat. Als een van de grootste huisvesters van Amsterdam is het verantwoordelijk voor enkele probleemwijken. Onder leiding van Möllenkamp is bijvoorbeeld de Bijlmer deels gerenoveerd.

Vervolgonderzoek zou kunnen focussen op andere organisaties, mogelijk ook kleinschalige organisaties omdat de dynamiek daar totaal anders is. De casussen in dit onderzoek komen allen uit de regio Amsterdam. Mogelijk heeft de stadse cultuur invloed gehad op de vertoonde gedragingen en laat een andere regio ander gedrag zien. Gelet op de conclusie is onderzoek naar effectieve maatregelen tegen integriteitsschendingen door bestuurders gewenst. Zeker op de hogere managementlagen kan de formele werkelijkheid afwijken van de praktijk. Ook het vraagstuk van goed bestuur in combinatie met integriteitsschendingen verdient nadere bestudering. Vaak moet het tot een schending komen voordat duidelijk is waar de grens ligt. Onderzoek naar effectieve richtlijnen en manieren van toezicht kan problemen voorkomen.

## Bronnenlijst

- Aalderen, M van. & Mos, B. (2017, 11 november). 'Möllenkamp zint op list.'. Opgevraagd van: <http://www.telegraaf.nl>
- Aben, D.M.C. (2018, 18 december). ECLI:NL:PHR:2018:1395. Opgevraagd van <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- AD. (2015, 26 oktober). Fraudezaak Rochdale: 'Het waren allemaal leningen'. Opgevraagd van: <http://www.ad.nl>
- Aedes. (2017). *Governancecode Woningcorporaties 2015*. Rotterdam: platform P.
- Accountant. (2009, 17 maart). Rapport Deloitte doorslaggevend bij ontslag directeur Rochdale. Opgevraagd van <http://www.aaccountant.nl>
- Andel, W.J.M. van (2014). *Onderzoeksverslag inzake Meromi BV en Jeemer BV (indirecte aandeelhouders in Slotervaartziekenhuis BV*.
- Antonsen, M., & Jørgensen, T. B. (1997). The 'publicness' of public organizations. *Public Administration*, 75(2), 337-357.
- Berkhout, K. (2009, 4 februari). Ex-directeur Rochdale vecht ontslag aan. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>
- Brancheorganisaties Zorg. (2017). *Governancecode Zorg*. Utrecht.
- Bremer, A. van den, (2009, 20 februari). Arme onderwijsgroep op luxe Zuidas. Opgevraagd van: <http://www.napnieuws.nl>
- Brink, R. van den, & Sluis, I. (2014a, 29 mei). De stevige stijl van Erbudak. Opgevraagd van: <http://www.nos.nl>
- Brink, R. van den, & Sluis, I. (2014b, 29 mei). Onderzoek ex-topvrouw Slotervaart. Opgevraagd van: <http://www.nos.nl>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Bussemaker, J. (2017, 6 oktober). *Toezegging 20 maart 2013 in AO Amarantis* [Kamerbrief]. Den Haag.
- Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Van der Steen, M., Van Twist, M. & Schulz, M. (2013). *Amarantis. Het verhaal achter de vertraagde val*. NSOB.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. 2012. *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Opgevraagd van: <http://www.parlementairemonitor.nl>
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. 2013. *Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag.
- De Stentor. (2008, 14 oktober). Aysel Erbudak leeft met permanent schuldgevoel. Opgevraagd van: <http://www.destentor.nl>
- Dijkstra, G.S., & Van der Meer, F. (2003). Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy van an organizational perspective. *Retracing public administration*, 7, 89-106.
- EenVandaag. (2010, 23 september). Interview Oud-Rochdale baas Möllenkamp. Viewed on: <http://www.eenvandaag.avrotros.nl>
- Funnekotter, B. (2012a, 3 december). Alles wat mis kon gaan, ging ook faliekant mis. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>
- Funnekotter, B. (2012b, 10 april). Acute nood scholengroep Amarantis mede door renteverzekeringen. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>
- Gerechtshof Amsterdam. (2015, 13 mei). ECLI:NL:GHAMS:2015:1758. Opgevraagd van: <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- Gerechtshof Amsterdam. (2017, 9 maart). ECLI:NL:GHAMS:2017:1018. Opgevraagd van: <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- Graaf, G. de, Van Doeveren, V., Reynaers, A. M., & Van der Wal, Z. (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde*, 20(2), 5-11.
- Grutters, I. (2013, 20 februari). Erbudak: Achmea bood minder dan 2.5 procent groei. Opgevraagd van <http://www.skipr.nl>

- Gualthérie van Weezel, T. (2015a, 22 oktober). Mercedessen, een zwembad, en voor tonnen 'renteloze leningen'. Opgevraagd van <http://www.volkskrant.nl>
- Gualthérie van Weezel, T. (2015b, 10 december). Rechter veroordeelt Maserati-man tot 2,5 jaar cel. Opgevraagd van <http://www.volkskrant.nl>
- Gualthérie van Weezel, T. (2015c), November 5. Teruglezen: Möllenkamp in rechtbank. 'Ik ben door een hel gegaan'. Opgevraagd van: <http://www.volkskrant.nl>
- Gualthérie van Weezel, T. (2017, 29 maart). 'Maseratiman' Möllenkamp krijgt in hoger beroep bijna jaar extra gevangenisstraf. Opgevraagd van <http://www.volkskrant.nl>
- Hofstede, G. (1984). *Culture's consequences: International differences in work-related values* (Vol. 5). Sage.
- Huberts, L. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de Agenda. In: J. Talsma & E. Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2015* (12-22).
- Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Vintage Books
- Klijnsma, J. (2015, 22 december). *Onderzoek naar inhuur externen en cultuur bij SVB* [kamerbrief]. Opgevraagd van <http://www.rijksoverheid.nl>
- Koch, H. (2015, 28 oktober). 'Zonnekoning van Rochdale' hoort vrij milde strafeis. Opgevraagd van: <http://www.trouw.nl>
- Kolthoff, E. W. (2007). *Ethics and new public management: Empirical research into the effects of businesslike government on ethics and integrity* [proefschrift]. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Koppenjan, J., Charles, M. B., & Ryan, N. (2008). Managing competing public values in public infrastructure projects. *Public Money & Management*. 131-138
- Kreling, T. (2018, 18 september). In opspraak geraakte directeur Buma/Stemra stapt op wegens 'bedreigende situatie'. Opgevraagd van <http://www.volkskrant.nl>
- Lasthuizen, K., Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations: towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Lenssen, L. (2014, 23 februari). Rapport Cie Halsema. Opgevraagd van: <http://www.defuseren.nl>
- Lieshout, M. van. (2017, 21 december). Voormalig NS-topman Timo Huges vrijgesproken van fraude Bij aanbesteding openbaar vervoer in Limburg. Opgevraagd van: <http://www.volkskrant.nl>
- Lindhout, S. & Sahadat, I. (2013, 14 februari). Top failliete scholenkoepel Amarantis leefde als zonnekoningen. Opgevraagd van: <http://www.volkskrant.nl>
- Logtenberg, H. (2012a, 13 april). Onderwijs van Amarantis is veiliggesteld. Opgevraagd van: <http://www.parool.nl>
- Logtenberg, H. (2012b, 4 december). 'Ik heb altijd keihard gewerkt met de beste intenties'. Opgevraagd van: <http://www.parool.nl>
- Meershoek, P. (2015, 22 oktober). Waarom staat oud-Rochdaletopman Möllenkamp voor de rechter? Opgevraagd van: <http://parool.nl>
- Missie en visie. Z.d. Opgevraagd van <http://www.rochdale.nl>
- Mos, B. (2014, 4 juni). Huizenbons kijkt uit naar pijnbank. Opgevraagd van: <http://www.telegraaf.nl>
- Mos, B. (2017, 18 november). 'Ik wil met rust gelaten worden.' Opgevraagd van: <http://www.telegraaf.nl>
- NRC. (2012, 9 februari). Groot tekort Amarantis. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>
- NRC. (2013, 10 juli). Slotervaartziekenhuis waarschuwt voor continuïteit na miljoenenverlies. Opgevraagd van <http://www.nrc.nl>
- Over MC Slotervaart. Z.d. Opgevraagd van <http://www.mcslotervaart.nl>
- Parool. (2009a, 2 februari). Hubert Möllenkamp: van sociaal huisvester tot Maseratirijder. Opgevraagd van: <http://www.parool.nl>
- Parool. (2009b, 5 februari). Oud-directeur Rochdale stapt naar rechter. Opgevraagd van: <http://www.parool.nl>
- Parool. (2009c, 18 december). 'Toezicht op top Rochdale was ontoereikend'. Opgevraagd van: <http://www.parool.nl>
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*, 40(2),

- 170-193.
- Pous, I. de, & Rengers, M. (2012, 1 december). 'Zelfverrijking bij top scholenreus Amarantis'. Opgevraagd van: <http://www.volkskrant.nl>
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public administration review*, 36(2), 233-244.
- Rechtbank Amsterdam. (2009, 16 maart). ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6088. Opgevraagd van <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- Rechtbank Amsterdam. (2015a, 10 december). ECLI:NL:RBAMS:2015:8799. Opgevraagd van: <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- Rechtbank Amsterdam. (2015b, 21 januari). ECLI:NL:RBAMS:2015:196. Opgevraagd van: <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- Rechtbank Zwolle-Lelystad. (2012, 22 februari). ECLI:NL:RBZLY:2012:BV6593. Opgevraagd van <http://www.uitspraken.rechtspraak.nl>
- Reynaers, A. M., & van der Wal, Z. (2018). Do Partners in PPPs view Public and Private Management Differently? Re-examining Boyne's Hypotheses in the Context of Collaboration. *Australian Journal of Public Administration*, 77(2), 294-308.
- RTL. (2014, 31 december). Het ware verhaal achter de Maserati van Hubert Möllenkamp. Opgevraagd van: <http://www.rtl.nl>
- Schultz, D. (2004). Professional ethics in a postmodern society. *Public Integrity*, 6(4), 279-297.
- Schwartz, S. H., & Bilsky, W. (1987). Toward a universal psychological structure of human values. *Journal of personality and social psychology*, 53(3), 550.
- Soetenhorst, B. (2015, 22 januari). Ex-Slotervaartdirecteur Erbudak: 'Ik ben niet naar Turkije gevlucht'. Opgevraagd van: <http://www.parool.nl>
- Soetenhorst, B. (2017, 23 november). Aysel Erbudak mag getuigen laten horen. Opgevraagd van: <http://www.ad.nl>
- Trouw. (2001, 11 april). Borst wil ziekenhuis Slotervaart sluiten. Opgevraagd van <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2006, 13 oktober). Beoogd directeur Slotervaart stapt op. Opgevraagd van <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2009, 24 april). Justitie start onderzoek naar ex-topman Rochdale. Opgevraagd van: <http://trouw.nl>
- Trouw. (2012, 2 augustus). Failliete ex-Rochdalebaas rijdt peperdure auto's. Opgevraagd van: <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2013a, 5 februari). Slotervaartziekenhuis: 'Akkoord met Achmea zo nadelig voor patiënten zijn.' Opgevraagd van: <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2013b, 23 februari). Slotervaartziekenhuis schorst bestuursvoorzitter. Opgevraagd van <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2013c, 14 december). Beslag op aandelen Slotervaartziekenhuis. Opgevraagd van: <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2013d, 14 februari). 'Justitie aan zet bij Amarantis'. Opgevraagd van: <http://www.trouw.nl>
- Trouw. (2015, 19 mei). Ex-topvrouw Slotervaartziekenhuis failliet. Opgevraagd van: <http://www.trouw.nl>
- Versteeg, K. (1990, 16 januari). Een scholengemeenschap van 13.000 leerlinge [sic.]. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>
- Vlug, P. & Huntjens, J.C.A.M. (2009). *Ongezond Vertrouwen. Een extern evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van het interne toezicht bij Rochdale 2004/2009*. Rotterdam: Vlug Adviseurs.
- Wal, Z. van der (2008). *Value solidity: Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business* [proefschrift]. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Wal, Z. van der, De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public administration*, 86(2), 465-482.
- Waterval, D. (2018, 15 november). Universiteiten groeien te hard om kwaliteit te blijven

bieden. Opgevraagd van <http://www.trouw.nl>

Wester, J. (2013a, 20 oktober). Rechter grijpt in bij Slotervaartziekenhuis. Opgevraagd van <http://www.nrc.nl>

Wester, J. (2013b, 17 december). ING forceert overname Slotervaart. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>

Wester, J. (2015a, 23 januari). Bij Slotervaartziekenhuis was het normaal de kluis te openen. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>

Wester, J. (2015b, 3 februari). ‘Ik kreeg zestien jaar lang geen salaris’. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>

Wester, J. (2015c, 13 november). Leidinggeven in het Slotervaart: betalen in cash, banen voor familieleden. Opgevraagd van: <http://www.nrc.nl>

Woonstichting Rochdale, (2007). *Jaarverslag 2007*. Amsterdam.

Word jij onze nieuwe collega? Z.d. Opgevraagd van <http://www.rochdale.nl>