

Hoe integer zijn integriteitsonderzoeken?

mr. G.J.K. Elsen¹

De integriteit van integriteitsonderzoeken in de publieke sector staat ter discussie. De kritiek op integriteitsonderzoeken kan voor een belangrijk deel worden weggenomen door een onafhankelijke instantie bij het onderzoek te betrekken, een kader vast te stellen waaraan integriteitsonderzoeken moeten voldoen en door meer aandacht te hebben voor de positie van de onderzochte persoon.

De integriteit van bestuurders in de publieke sector is steeds vaker onderwerp van discussie en van onderzoek. Integriteitsonderzoeken hebben vaak een grote impact. Reputaties kunnen erdoor gebroken worden. Het is daarom belangrijk dat die onderzoeken op een objectieve, zorgvuldige en controleerbare manier worden uitgevoerd.

Dat lijkt makkelijker gezegd dan gedaan. Recent verklaarde het College van Beroep voor het bedrijfsleven twee klachten en de Accountantskamer een andere klacht met betrekking tot door BING (een particulier onderzoeksbureau) uitgevoerd onderzoek gegrond.² En dat was niet de eerste keer dat een klacht over een integriteitsonderzoek gegrond werd verklaard.³

Wat is dat toch met integriteitsonderzoeken? Hoe komt het dat het met regelmaat de onderzoeker en het rapport zelf zijn die onder vuur liggen?

In de Brandpunt-uitzending van 10 februari jl. heeft prof. dr. Boogers ervoor gepleit integriteitsonderzoeken naar politieke ambtsdragers niet langer door particuliere onderzoeksbureaus (zoals BING) te laten verrichten. Zo'n onderzoek zou volgens hem onder leiding van een onafhankelijke instantie moeten plaatsvinden.

Er is wat voor het voorstel van Boogers te zeggen. Het is de vraag of een particulier onderzoeksbureau altijd goed in staat is te beoordelen of in een concrete situatie sprake is van een integriteitsschending. Integriteit is immers lang niet altijd in een duidelijke norm, zoals declaratieregels, vervat. Het is alleen daarom al dat het overweging verdient een externe onderzoeker alleen feitenonderzoek te laten doen en de conclusies door zo'n onafhankelijke instantie te laten trekken.

Bij de Eerste Kamer is een wetsvoorstel aanhangig op grond waarvan de burgemeester expliciet de taak krijgt de bestuurlijke integriteit van de ge-

meente te bevorderen. Bij provincies krijgt de commissaris van de koning die taak. Deze nieuwe taak is dusdanig algemeen geformuleerd dat het de vraag is of burgemeesters de integriteitshandschoen ook met betrekking tot de uitvoering van integriteitsonderzoeken zullen en kunnen oppakken.

Kern van de (tuchtrechtelijke) kritiek op integriteitsonderzoeken is over het algemeen de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Kritiek die – niet onbegrijpelijk – meestal uit de koker van de onderzochte partij komt. Het is in dat verband opmerkelijk dat er in de discussie over integriteitsonderzoeken weinig aandacht is voor de (rechts) positie van de onderzochte persoon zelf. Als bestuurder ben je extra kwetsbaar als je onderwerp van een integriteitsonderzoek bent. Ook voor integriteitsonderzoeken geldt echter het adagium dat iemand onschuldig is totdat het tegendeel bewezen is. Iemand moet zich bovendien tegen de geuite beschuldigingen kunnen verdedigen. Maar in de politiek kan het verkeren; zodra een onderzoeksbureau geconcludeerd heeft dat sprake is geweest van een schijn van belangenverstremming, is het kwaad voor de betrokken bestuurder vaak al geschied. Zelfs als later blijkt dat het bureau ten onrechte tot die conclusie is gekomen.

Het is mede daarom dat de positie van een bestuurder bij een integriteitsonderzoek bijzondere aandacht vraagt. Opvallend is dat er geen regelgeving of standaardprotocol is waarin is voorgeschreven aan welke eisen een integriteitsonderzoek moet voldoen. Consequentie daarvan is dat als een gemeente of provincie zelf niet over een goed onderzoeksprotocol beschikt, de kans groot is dat het door het externe bureau zelf opgestelde onderzoeksprotocol leidend zal zijn voor de manier waarop het onderzoek wordt verricht. En de onderzochte personen plaatsen vaak juist kanttekeningen bij die werkwijze.

Deze kritiek zou voor een deel weggenomen kunnen worden door een onafhankelijke instantie bij het onderzoek te betrekken. Daarnaast is een kader nodig dat waarborgen biedt voor een objectief, zorgvuldig en controlebaar onderzoek. Daarin moet ook geregeld worden dat de betrokkene voldoende tijd en faciliteiten krijgt om op het verrichte onderzoek en de conceptconclusies te reageren. Alleen dan is sprake van echte zogenoemde 'hoor en

1. Gert-Jan Elsen is advocaat bij Wladimiroff Advocaten in Den Haag.

2. CBB 18 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:459 en 460 (Schiedam), Accountantskamer 18 mei 2015, 14/2876 Wt ra AK (deelgemeente Feijenoord).

3. Zie bijv. CBB 2 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV3812 (Winterswijk), en Accountantskamer 8 juli 2013, 12/2152 Wt ra AK (Wassenaar).

wederhoor'. Zo'n werkwijze biedt de onderzoeker bovendien de mogelijkheid de rapportage en conclusies zo nodig te wijzigen.

Dit alles zal de integriteit van een integriteitsonderzoek ten goede komen. Ook dat is in het belang van een integer openbaar bestuur.