

Over declaraties en kabinetsformaties

De val van staatssecretaris Co Verdaas

Auteurs: Dr. Toon Kerkhoff en Kevin van der Meijden, Msc.

1. Inleiding

Johannes Cornelis (Co) Verdaas werd na de verkiezingen van 2003 tweede kamerlid voor de PvdA. Bij de verkiezingen in 2006 was hij wederom verkiesbaar maar stond hij uiteindelijk te laag op de lijst om verkozen te worden. Na zijn afscheid uit de Kamer was hij tussen 2007 en 2012 gedeputeerde voor de PvdA in Gelderland, om in november 2012 terug te keren in de landelijke politiek als staatssecretaris van Economische Zaken in Rutte II. Zijn tijd als staatssecretaris was echter van korte duur. Een maand na zijn benoeming, op 6 december 2012, trad hij af. Het was het gevolg van een dreigende en uiteindelijk doorgezette aangifte door de PVV Gelderland¹ en een daaropvolgende artikel 12 procedure (zie verderop) met betrekking tot zijn woonplaats en vermeend onjuist declaratiegedrag als provinciebestuurder in Gelderland. Een *Volkskrant*-publicatie van 24 november 2012, waarin de zaak breed werd uitgemeten, droeg ook bij aan zijn vertrek (Van den Berg, 2012; Tweede Kamer, 2012).² Waar de zaak op provinciaal niveau tot juridische procedures leidde, kostte de affaire Verdaas zijn functie als staatssecretaris, ondanks dat zijn dossier door adviseurs van de PvdA en door premier Rutte goed waren bevonden om tot benoeming over te gaan.³ Dit hoofdstuk bespreekt de val van Verdaas als gevolg van provinciale politieke twist omtrent declaraties enerzijds en politieke kritiek op het landelijke formatieproces anderzijds.

1 Deze is uiteindelijk geseponeerd in maart 2012.

2 Zantingh, P. (2012, December 6). Staatssecretaris Co Verdaas stapt op wegens declaraties. Laatst opgeroepen op 13 mei 2019, van NRC.nl: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/06/staatssecretaris-co-verdaas-treedt-af-wegens-declaraties>.

3 Interview met Co Verdaas, 21-05-2019.

2. Juridisch steekspel in de provincie over woonplaats en declaraties

De discussie in Gelderland, en later op landelijk niveau, voor en na het aftreden van Verdaas, werd boven alles gekenmerkt door vragen over zijn officiële woonplaats en zijn declaraties voor woon-werkverkeer als Gelders Gedeputeerde. Op basis van de Provinciewet was Verdaas verplicht om in Gelderland te wonen.⁴ Tegelijkertijd had hij al een huis in Zwolle in Overijssel, net over de provinciale grens. Verdaas werd om die reden in 2008 mede-eigenaar van een woning in Nijmegen, waar hij naar eigen zeggen ook vaak verbleef. Dit was vanaf dat moment zijn officiële woonadres.⁵ Tegelijkertijd hield Verdaas zijn woning in Zwolle aan, waar hij in de praktijk meestal verbleef. Volgens zijn aanklagers zou Verdaas zich als gedeputeerde gedurende een periode van drie jaar tegen de regels in met een dienstauto naar Zwolle in plaats van Nijmegen hebben laten vervoeren.⁶ Bovendien werden er onregelmatigheden opgemerkt inzake zijn declaraties voor woon-werkverkeer. Waar hij met eigen vervoer feitelijk tussen Arnhem en Zwolle reisde, gaf hij voor de declaraties Arnhem – Nijmegen op. Daar dit de kortere rit was, declareerde hij weliswaar formeel verkeerd⁷ maar werd hij hier zelf financieel niet beter van.



De zaak kwam aan het rollen toen Gelders Statenlid Toine van Bergen – eerst SP, daarna afgesplitst – Verdaas per toeval tegenkwam in Zwolle begin 2008. Van Bergen deed aanvankelijk niets met deze ontmoeting, maar nadat hij op de

4 Provinciewet, 10-09-1992, artikel 10 en 35.

5 Zantingh, P. (2012, December 6). Staatssecretaris Co Verdaas stapt op wegens declaraties. Laatst opgeroepen op 13 mei 2019, van NRC.nl: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/06/staatssecretaris-co-verdaas-treedt-af-wegens-declaraties>

6 *Kafi Integrity* p 3. Zie ook: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Gelderland/106431/106431_4.html

7 Hierbij kan worden opgemerkt dat het van belang is voor de beeldvorming over hoe 'actief' of 'passief' Verdaas is geweest dat hij deze declaraties niet zelf heeft afgehandeld, maar dat dit administratief gebeurde.

website van de Provincie had gelezen dat Verdaas in Nijmegen woonde, vroeg hij de Provincie om opheldering. Op 12 augustus 2010 volgde een antwoord van Gedeputeerde Staten waarin werd gesteld dat Verdaas sinds 1 april 2008 officieel in Nijmegen woonde. Bovendien zei de provincie dat Verdaas wel degelijk toestemming had om tot eind 2011 ook woon-werkverkeer naar Zwolle te declareren. Voor de Provincie was daarmee de kous af, maar anderen namen hier geen genoegen mee. Naast Van Bergen wilde vooral de PVV Gelderland opheldering, bij monde van fractievoorzitter Marjolein Faber. Begin 2011, in aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen, kwam de PVV de declaraties van Verdaas op het spoor. Vanaf oktober 2012 stelde Faber vervolgens aanhoudend vragen aan de voorzitter van de Gelderse Provinciale Staten over de declaraties en de rittenadministratie van Verdaas.⁸

Ontevreden met de gegeven antwoorden stelde Faber vervolgens een integriteitsonderzoek naar Verdaas in; uitgevoerd door het bureau *Kafi Integrity*.⁹ Het bureau beweerde dat Verdaas tussen 1 april 2008 en 14 juli 2011 380 keer met de dienstauto was opgehaald in Zwolle en daar 353 keer was afgezet.¹⁰ Dit zou de provincie Gelderland ruim €30.000 hebben gekost.¹¹ De conclusie van het *Kafi Integrity* rapport was bovendien dat het feitelijke hoofdverblijf van Verdaas buiten de provincie lag (want in Zwolle) en dat de ingediende reis- en verblijfskostendeclaraties dus niet naar waarheid waren ingevuld. Daarmee werd het vermoeden van valsheid in geschrifte geuit. Ook concludeerde het rapport dat het gebruik van de dienstauto in ieder geval vanaf april 2008 niet overeenkomstig zou zijn geweest met de gedragscode van de provincie.¹²

8 Zie PVV-Gelderland (2012). Declaraties en rittenadministratie Verdaas. Laatst opgeroepen op 14 mei 2019, van PVV-gelderland.nl: <http://www.pvv-gelderland.nl/fractie-artikelen/item/723-declaraties-en-rittenadministratie-verdaas>

9 Een onderzoeksbureau van Ton Diepeveen, die eerder werkte voor Ernst & Young en zegt gespecialiseerd te zijn in integriteit van openbaar bestuur. Zijn onderzoeksrapport is naar Verdaas gestuurd voor wederhoor en behoort tot de openbare stukken vindbaar op de website van de Provincie Gelderland. Zie: <https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/263149/1/document>

10 *Kafi Integrity* p.3.

11 Hankel, A. (2011, November 9). PvdA-gedeputeerde onder druk vanwege woonplaats. Laatst opgeroepen op 14 mei 2019, van Elsevier: <http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2011/11/PvdA-gedeputeerde-onder-druk-vanwege-woonplaats-ELSEVIER321814W/>. Zie ook: Rengers, M. en Schoorl, J. (2012, 6 december) Teruglezen: De duistere ritjes van Co Verdaas naar buiten de provincie. Laatst opgeroepen op 14 mei 2019, Volkskrant.nl: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/11698/Kabinet-Rutte-II/article/detail/3359277/2012/12/06/Teruglezen-De-duistere-ritjes-van-Co-Verdaas-naar-buiten-de-provincie.dhtml>

12 *Kafi Integrity* p.4

Van Bergen nam net als Faber geen genoegen met de uitleg van de Provincie. Via een verzoek aan de Raad van State – ingediend op 30 oktober 2012 – probeerde Van Bergen te achterhalen of, hoe en waarom de provincie ooit had ingestemd met een reiskostenvergoeding voor Arnhem-Zwolle en het gebruik door Verdaas van een dienstauto naar Zwolle.¹³ Boven alles eiste Van Bergen dat een interne notitie van een provinciale ambtenaar openbaar moest worden gemaakt. Gedeputeerde Staten stelden echter dat hun instemming gebaseerd was op een zogenoemde ‘quick scan’ van de betreffende ambtenaar waarin deze zijn persoonlijke mening had gegeven, in het vertrouwen dat het om een niet-openbaar stuk zou gaan. Omwille van de bescherming van de ambtenaar in kwestie wilden zij de notitie niet vrijgeven. Men verzekerde Van Bergen echter dat persoonlijke belangen niet aan de orde waren geweest en dat het besluit in goede orde was genomen. Voor Gedeputeerde Staten werd het belang van vertrouwelijkheid en de vrijheid van ambtenaren om te adviseren zodoende verkozen boven het belang om inzicht in hun beslissing te geven.¹⁴ Ondanks dat Van Bergen in een voortdurende juridische procedure met Gedeputeerde Staten volhield dat de notitie om andere redenen geheim was gehouden, is deze nooit openbaar gemaakt.¹⁵

Nadat Verdaas in november 2012 was geïnstalleerd als staatsecretaris en zijn ontslag had ingediend op 6 december (zie hieronder), ging het steekspel in de provincie Gelderland onverminderd verder. In december 2012 deed de PVV Gelderland aangifte tegen Verdaas vanwege valsheid in geschrifte en oplichting op basis van het *Kafi* rapport. In maart 2013 stelde het Openbaar Ministerie echter dat er geen strafrechtelijk onderzoek zou volgen. Hoewel Verdaas niet zorgvuldig zou hebben gehandeld, was er volgens het OM van zelfverrijking evenals (kwade) opzet geen sprake.¹⁶ Een soortgelijke motivatie werd gebruikt om geen begin te maken met de aangifte van vermoedelijke oplichting. Het OM was van mening dat er genoeg en bovendien openlijk gesproken was over de woonplaats van Verdaas. Hij had dus geen intentie gehad om het Provinciebestuur op te lichten.¹⁷ De Gelderse



13 RD.nl (2012b). Reiskosten Co Verdaas bij Raad van State. Laatst opgeroepen op 14 mei 2019, van Refdag.nl: http://www.refdag.nl/nieuws/anp/binnenland/reiskosten_co_verdaas_bij_raad_van_state_1_687007?localLinksEnabled=false (Reformatorisch Dagblad, 2012)

14 Zie verschillende stukken op https:// gelderland.stateninformatie.nl/vergadering/15546#ai_247253, in het bijzonder het *Verweerschrift* van de advocaat van Gedeputeerde Staten dhr. Ravels van 12 oktober 2012. Zie <https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/263128/1/document>

15 Cornielje, C., & Kalmthout, P. v. (2012). Notitie GS inzake interpellatiedebat n.a.v. aftreden staatssecretaris. Arnhem: Gedeputeerde Staten van Gelderland.

16 Openbaar Ministerie persbericht, 27 maart 2013. Zie <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@31592/strafrechtelijk/>

17 Idem.

PVV hield voet bij stuk en startte een artikel 12 procedure om het Openbaar Ministerie te dwingen Verdaas alsnog te vervolgen.¹⁸ Het gerechtshof in Arnhem wees het verzoek af. Faber was volgens het hof geen directe belanghebbende in de zaak. Verdaas werd zodoende definitief niet vervolgd.

In de zaak van Van Bergen bij de Raad van State deed de Raad op 22 mei 2013 uitspraak. Het oordeel was dat de Provincie de interne notitie (de 'quick scan') niet vrij hoefde te geven. Volgens de Raad stonden er "opvattingen, voorstellen, aanbevelingen en conclusies van de opsteller" in de notitie, wat het document een persoonlijk advies maakte. Het provinciebestuur hoefde de notitie ook niet geanonimiseerd openbaar te maken omdat er "binnen een bestuursorgaan vrijelijk van gedachten [moet] kunnen worden gewisseld, zonder dat de verantwoordelijke bestuurder daarop naderhand aangesproken kan worden."¹⁹ Tegen de uitspraak van de Raad van State was geen beroep meer mogelijk. Hoewel Van Bergen van plan leek om de zaak bij het Europese Hof van Justitie in te dienen, is dit uiteindelijk niet gebeurd.

18 Zie reactie op persbericht OM door PVV. De PVV stelde ondanks de beslissing van het OM nog steeds van mening te zijn dat Verdaas zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte en oplichting. Met zijn handelwijze zou Verdaas vanaf 1 april 2008 ten onrechte salaris hebben ontvangen voor zijn werk als gedeputeerde, werk dat hij gezien zijn woonplaats Zwolle niet had mogen doen. Zie <https://pvv-gelderland.nl/nieuws/persberichten/item/807-pvv-vecht-besluit-aan-om>

19 Voor de uitspraak zie ECLI:NL:RVS:2013:CA0635, 22 mei 2013. <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@90150/201206872-1-a3/#highlight=quick%20scan>. Zie ook <http://www.parool.nl/binnenland/gelderland-mag-notitie-geheimhouden~a3445306/>.

3. Politiek en maatschappelijk debat over ‘goed bestuur’

De ophef rondom Verdaas leidde, achteraf gezien, niet alleen tot juridisch getouwtrek maar ook tot een interessante politieke en maatschappelijke discussie over integriteit van bestuur, openbaarheid van informatie, de *do's en don'ts* van declareren en het al dan niet moeten wonen in de provincie waar iemand bestuurder is. Uit het juridische steekspel bleek uiteindelijk dat er niet voldoende aan de hand was om er daadwerkelijk een zaak van te maken of tot vervolging over te gaan. Ophef over zijn handelen en zijn uiteindelijke val hadden dan ook eerder te maken met andere zaken en speelde in feite op twee tonelen: in de provincie en op landelijk niveau. Een ogenschijnlijk simpele ‘declaratie zaak’ groeide op beide niveaus uit tot iets veel groters.



3.1 In de provincie

3.1.1. Declaraties, woonplaats perikelen en waarden van goed bestuur

In een openbare verklaring en een e-mail na zijn aftreden als staatssecretaris van 10 december 2012²⁰, wilde Verdaas het over hem ontstane beeld corrigeren. Hij verwierp nadrukkelijk de kwalificatie van ‘zakkenvuller’ als gedeputeerde en stelde expliciet de regel ter discussie dat gedeputeerden in dezelfde provincie moeten wonen. Dat zou niet meer van deze tijd zijn. Het ging volgens Verdaas namelijk wel “erg ver om huis-en-haard definitief te moeten verlaten voor een onzekere baan die ieder moment kan eindigen”. Tegelijkertijd legde hij zich wel neer bij de gang van zaken, aangezien het zo in de wet stond. Ook merkte Verdaas op dat hij nooit een geheim heeft gemaakt van zijn adres in Zwolle. Wel erkende hij dat zijn gedrag wettelijk gezien “discutabel” was, ook al hadden de Gelderse Staten hier nooit een negatief oordeel aan verbonden. In de e-mail lichtte Verdaas ook zijn declaraties en het gebruik van de dienstauto toe. De regels stelden destijds dat gedeputeerden de dienstauto mochten gebruiken om naar ieder willekeurig adres te gaan aan het

20 De Volkskrant.nl, 10/12/2012, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/verdaas-ik-ben-geen-zakkenvuller~b90b2676/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

einde van een dag met afspraken buiten de deur. Dat mocht dus ook Zwolle zijn en feitelijk ieder ander adres.²¹

Vervolgens legde hij uit waar het volgens hem was misgegaan. Op zijn declaraties voor eigen vervoer woon-werkverkeer vulde hij Nijmegen – Arnhem in, in plaats van Zwolle – Arnhem. Hij deed dat naar eigen zeggen omdat dit juist goedkoper was voor de provincie. Op die manier declareerde hij immers de aanzienlijk kortere rit naar zijn adres in Nijmegen. Hij vond het zelf achteraf “onhandig” om niet de feitelijke plaats van vertrek en terugkeer op te hebben gegeven, maar niet per definitie fout of niet-integer omdat er uiteindelijk geld bespaard was. De media vormden een beeld dat Verdaas bewust wilde verdoezelen dat hij eigenlijk in Zwolle en niet in Nijmegen woonde. Dat was echter niet het geval. Bovendien was het provinciebestuur op de hoogte en ook de latere informateur was hierover ingelicht.

Het beeld van graaier was volgens Verdaas dus niet terecht. Om dit te benadrukken en “schoon schip te maken” beloofde hij om alle ontvangen reiskostenvergoedingen Nijmegen-Arnhem terug te betalen (dus ook voor de keren dat hij wel tussen beide steden reisde). Verdaas typeerde zichzelf zodoende bewust of onbewust als ‘idealist’ in plaats van een op geld en macht beluste ‘beroepspoliticus’. Zo gaf hij bijvoorbeeld ook aan dat hij inkomsten uit gastlezingen of commissievoorzitterschappen direct in de provinciekas liet storten, terwijl dat volgens de regels niet verplicht was. Hij concludeerde zodoende dat zijn gedrag wellicht “dom of stom of onhandig” genoemd kon worden, maar verwierp de suggestie van gebrekkige integriteit of, laat staan, zelfverrijking en corruptie.

De houding van de PVV Gelderland was voor Verdaas dan ook een raadsel, hoewel hij de mogelijkheid van politiek gewin van collega-politici – en de PVV voorop – wel openhield.²² Achteraf beschouwd lijkt het punt wat zijn aanklagers kennelijk wilden maken niet zozeer over de declaraties te zijn gegaan. In interviews stellen Van Bergen en Faber onafhankelijk van elkaar dat het inzoomen op de woon-werkverkeer declaraties van Verdaas eigenlijk alleen bedoeld was om het volgens hun grotere probleem van zijn formele woonplaats aan te kaarten. Volgens de PVV

21 Dit wordt bevestigd door VVD-gedeputeerde Markink in de Provinciale Staten vergadering van 9 november 2011. Verdaas had over zijn reisgedrag contact opgenomen met de toenmalige provinciesecretaris. In dit contact is men tot de conclusie gekomen dat een gedeputeerde zich overal mag laten afzetten, met een dienstauto (Verslag van de vergadering van Provinciale Staten, 9 november 2011). Dit was overigens wel een van de punten waar Van Bergen en de PVV tevergeefs opheldering over hebben proberen te krijgen van Gedeputeerde Staten. Zie onder meer ook PVV Gelderland.nl: <https://www.pvv-gelderland.nl/index.php/nieuws/fractie-artikelen/item/752-gemaakt-afspraken-gebruik-dienstauto-verdaas>

22 Interview met Co Verdaas, 21-05-2019.

Gelderland en Van Bergen had Verdaas ofwel bewust gelogen of zaken verzwegen inzake zijn daadwerkelijke woonplaats, iets wat Verdaas dus bestreed aangezien de provincie hiervan op de hoogte was. De declaraties wezen voor de PVV en Van Bergen op het cruciale punt dat Verdaas willens en wetens de regel had overtreden dat een provinciebestuurder in dezelfde provincie moet wonen. Het rapport van *Kafi Integrity* benadrukte dan ook dat Verdaas slechts voor 1% eigenaar was van de Nijmeegse woning en dat de overige 99% eigendom was van de voormalige drummer van de muziekbond waar Verdaas in speelde.²³ Bovendien werd beweerd dat Verdaas veel vaker in Zwolle dan in Nijmegen verbleef. Door de betreffende artikelen uit de Provinciewet erbij te halen werd – minstens impliciet – zodoende een beeld geschetst van Verdaas als iemand die niet betrokken zou zijn bij de provincie en die niet voldoende voeling had met de lokale gemeenschap omdat hij hier feitelijk geen deel van uitmaakte.²⁴ Daarmee ging de kwestie dus uiteindelijk meer over de onrechtmatigheid van Verdaas als Gedeputeerde dan over verkeerde declaraties.

De aanklacht tegen Verdaas door Van Bergen en Faber lijkt bovendien deels te zijn voortgekomen uit botsende principes van goed bestuur en deels uit politieke strijd. De PVV had volgens Van Bergen een politiek belang om een PvdA-politicus aan te pakken vanuit een oppositie-positie,²⁵ hoewel dit door Faber desgevraagd is bestreden.²⁶ Van Bergen zou dingen nu bovendien net zo doen.²⁷ Het ging hem naar eigen zeggen vooral om rechtsgelijkheid. Mensen die een uitkering aanvragen – zo zei hij – “kunnen immers beboet worden als zij de verkeerde woonplaats opgeven of een dergelijke ‘schijnconstructie’ opzetten, maar voor provinciale bestuurders luistert het kennelijk niet zo nauw.” Voor Van Bergen was discussie over het verplicht wonen in de provincie waarin het statenlid werkzaam is in beginsel overigens best mogelijk, maar zolang de wet is zoals die is, moet deze volgens hem gevolgd worden. De 1% kamer in Nijmegen zag hij enkel als een formele manier om de regels te omzeilen. Deze constructie was volgens Van Bergen niet passend voor iemand met een publieke voorbeeldfunctie.²⁸ Van Bergen gaf bovendien aan dat “eens fout niet altijd fout betekent”, maar dat dergelijk gedrag op de burger wel gek kan overkomen.²⁹ Faber had desgevraagd min of meer dezelfde motieven. Ook voor haar lijkt het vooral een principiële kwestie te zijn geweest. Daarnaast had het voor haar ook van doen met de manier waarop de lokale politiek de kwestie had



23 *Kafi Integrity* p.8.

24 *Idem*, p10.

25 Interview met Toine van Bergen, 17-06-2019.

26 Interview met Marjolein Faber, 25-06-2019.

27 Interview met Toine van Bergen, 17-06-2019.

28 *Idem*.

29 *Idem*.

afgedaan. Het had volgens Faber “nooit zo ver hoeven komen wanneer de lokale politiek eerder had ingegrepen in de tijd dat Verdaas gedeputeerde was”.³⁰ Omdat de Commissaris van de Koningin “het allemaal door de vingers zag”, werd de Artikel 12-procedure gestart. Als – zo zegt zij – handelingen zoals die van Verdaas aan het licht komen, dan moet je dit melden en hiernaar handelen. Dat had Verdaas volgens haar niet naar behoren gedaan.³¹

Volgens Faber en Van Bergen was hun aanklacht tegen Verdaas op provinciaal niveau zodoende gebaseerd op principes van openbaarheid, rechtmatigheid en behoorlijk bestuur. Voor beiden ging het ogenschijnlijk om het principiële punt dat Verdaas als inwoner van het Overijsselse Zwolle überhaupt nooit op de lijst van de Gelderse PvdA had mogen komen. Het gegeven dat Verdaas feitelijk publiek geld had bespaard met zijn declaraties was daarmee niet relevant, in tegenstelling tot zijn positie als Gelders gedeputeerde met bijbehorend salaris en regeling met dienstauto.³² Faber geeft dan ook in een gesprek aan dat het “niet gaat om een paar euro verschil, maar om de volledige vergoeding (lees: salaris, etc.) als Gedeputeerde die onrechtmatig wordt verkregen omdat je niet aan de regels voldoet en het met een constructie toch voor elkaar krijgt”.³³

3.1.2 Een ‘verziekte’ provinciale bestuurscultuur?

Een belangrijk element in de ophef op provinciaal niveau was zodoende dat het handelen van Verdaas voor Faber en Van Bergen een teken was van een ‘gecorrumpeerde’ Gelderse provinciale bestuurscultuur. Volgens Van Bergen stond het geval van Verdaas symbool voor een provinciaal bestuur dat het beter kon doen. Een beeld van een niet-integere want oneerlijke, verkwistende en “arrogante” bestuurscultuur werd door Van Bergen direct aan de persoon en de zaak Verdaas verbonden.³⁴ Ook Faber deed dit wanneer zij de provinciale Gelderse politiek één groot onderonsje noemt waar men de handen boven elkaars hoofd houdt.³⁵ Het lokale bestuur was niet transparant geweest en had Verdaas ten onrechte geen nieuwe deadline voor het definitief naar Nijmegen verhuizen gesteld. Had men dit wel gedaan, dan had de hele zaak eenvoudig voorkomen kunnen worden.³⁶

30 Interview met Marjolein Faber, 25-06-2019.

31 Idem.

32 Idem.

33 Idem.

34 De Volkskrant, 24-11-2012, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/teruglezen-de-duistere-ritjes-van-co-verdaas-naar-buiten-de-provincie~b36c750d/>.

35 Interview met Marjolein Faber, 25-06-2019.

36 Interview met Marjolein Faber, 25-06-2019.

Volgens Faber dacht het provinciebestuur zodoende met de gekozen onrechtmatige constructie weg te kunnen komen.³⁷

3.2 Op landelijk niveau

In zijn e-mail van 10 december 2012 gaf Verdaas, inmiddels staatssecretaris-af, zoals gezegd zijn eigen interpretatie van het verloop van de casus. Hij was afgetreden om het kabinet en de PvdA niet te belasten met de discussie over zijn handelen als gedeputeerde.³⁸ Hij was bovendien afgetreden op eigen initiatief omdat “er discussie mogelijk was” over de rechtmatigheid van zijn declaraties en verklaarde bovendien dat hij zich “nog eens grondig verdiept” had in de zaak en daarnaast juridisch advies had ingewonnen. De integriteit van een bewindsman moest verder “boven elke twijfel verheven zijn”, zo stelde hij, “en daar was nu geen sprake van”.³⁹

De meningen over het aftreden van Verdaas waren direct verdeeld. Van Bergen zag het aftreden van Verdaas destijds bijvoorbeeld als “vlucht naar voren”, omdat de discussie over de declaraties had kunnen leiden naar de – onderliggende en volgens Van Bergen belangrijker – discussie over diens woonplaats.⁴⁰ Naast de doorlopende juridische procedures van Faber en Van Bergen, ontstond er na zijn vertrek ook op landelijk niveau politiek en maatschappelijk debat over enkele principiële punten inzake goed bestuur. Andermaal werd de kwestie uiteindelijk veel groter dan verkeerd ingevulde declaraties.



3.2.1 Een kwestie van fout formeren?

De zaak-Verdaas werd in de eerste plaats vooral gekoppeld aan het formatieproces en de rol van formateur Mark Rutte. Een dermate vroeg aftreden van een staatssecretaris was natuurlijk een moeizaam begin voor een nieuwe regering. Het was voor de oppositie een kans en voor de coalitie een probleem. Politieke partijen vroegen zich af of formateur Rutte (en in de marge ook PvdA-leider Diederik Samson) wel genoeg had doorgevraagd over de details van de kwestie Verdaas op provinciaal niveau. Volgens verschillende politieke opposenten had

³⁷ Idem.

³⁸ RD.nl (2012a). “Staatssecretaris Verdaas treedt af; Kamer in debat”. Laatst opgeroepen op 14 Mei 2019, van Refdag.nl: http://www.refdag.nl/nieuws/politiek/staatssecretaris_verdaas_treedt_af_kamer_in_debat_1_697236.

³⁹ Trouw (2012). “Staatssecretaris Co Verdaas treedt af om declaratiezaak”. Bezocht op Trouw.nl: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3359276/2012/12/06/Staatssecretaris-Co-Verdaas-treedt-af-om-declaratiezaak.dhtml>, 14 May 2019

⁴⁰ Interview met Toine van Bergen, 17-06-2019.

een onzorgvuldige Rutte zijn huiswerk niet goed gedaan terwijl alle informatie over Verdaas toch bij hem op het bureau had gelegen.⁴¹ Rutte verweerde zich in de eerste plaats door te zeggen dat het de verantwoordelijkheid van de sollicitant is om zaken ter sprake te brengen.⁴² Het was vervolgens aan de formateur om door te vragen om zo vast te stellen wat de inhoudelijke en politieke gevolgen konden zijn voor het kabinet.⁴³ Ook gaf hij aan dat er voor het aantreden van Verdaas als staatssecretaris wel degelijk onderzoek was gedaan in het justitieel documentatieregister, het fiscale dossier en bij de AIVD. Bovendien was er ook een kennismakingsgesprek gevoerd tussen hemzelf en Verdaas waarin diens declaratiegedrag wel degelijk aan bod was gekomen. Verdaas had hierin volgens Rutte gemeld dat de kwestie in een debat van de Provinciale Staten in Gelderland was afgehandeld.⁴⁴ Vanwege deze mededeling zei Rutte besloten te hebben geen verdere actie te ondernemen.⁴⁵ In een latere reactie op de commotie rondom de formatie zei Rutte evenwel dat relevante feiten pas aan het licht waren gekomen ná de aanstelling van Verdaas⁴⁶ en dat het systeem van formen prima werkte.⁴⁷ Desalniettemin presenteerde Rutte naar aanleiding van de affaire in december 2012 wel aanpassingen in het integriteitsbeleid rondom de formatie en het aanstellen van bewindspersonen waarbij meer transparantie werd gegarandeerd zonder de privacy van betrokkenen te schenden.⁴⁸

41 De Notitie 'GS inzake interpellatiedebat n.a.v. aftreden staatssecretaris Verdaas' van de Gedeputeerde Staten van Gelderland maakt duidelijk dat er al tijdens het formatieproces een compleet dossier was opgeleverd over Verdaas en zijn declaraties als gedeputeerde aan informateurs Henk Kamp en Wouter Bos. Zie GS-notitie van Cornielje & Kalmthout. Zie ook *Informatie en Nagezonden stukken toegestuurd aan de informateur*. [https://gelderland. stateninformatie.nl/vergadering/15546#ai_247253](https:// gelderland. stateninformatie.nl/vergadering/15546#ai_247253)

42 Zie http://static2.trouw.nl/static/asset/2012/kamerbrief_over_dossier_verdaas_1041.pdf. Zie ook Kamerstukken II 2011/2012-2018D09682, Debat over het aftreden van de staatssecretaris van Economische Zaken, 6 december 2012.

43 Berg, M. van den (2012). Rutte: Verdaas zei dat bonnetjesaffaire was afgedaan. Retrieved from BNR.nl: <http://www.bnr.nl/nieuws/352540-1212/rutte-nieuwe-feiten-over-verdaas> last viewed on 14 May 2019.

44 Kamerstukken II 2011/2012-2018D09682, Debat over het aftreden van de staatssecretaris van Economische Zaken, 6 december 2012.

45 Idem.

46 Debat over het aftreden van de staatssecretaris van Economische Zaken

47 Vgl. BNR, 6 december 2012. <https://www.bnr.nl/nieuws/10049542/rutte-nieuwe-feiten-over-verdaas>

48 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33400-III-6.html>. Zie ook: <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefererd/1/7/4/kst174930.html>

3.2.2. Het landelijke politieke spel

De oppositie liet echter ook na de reactie van Rutte niet los en bleef grotendeels van mening dat zaken niet juist waren verlopen.⁴⁹ CDA-leider Sybrand van Haersma Buma herinnerde de premier in een Kamerdebat over de kwestie aan de zaak bij de Raad van State over het openbaar maken van de declaratiestukken, die was aangespannen door Van Bergen en die al liep tijdens de kabinetsformatie. D66-leider Alexander Pechtold omschreef de formatie bovendien als onzorgvuldig en “een sprintje naar het bordes”.⁵⁰ Ook 50PLUS leider Henk Krol overwoog om het vertrouwen in het kabinet op te zeggen. Volgens hem had Rutte de Kamer bewust verkeerd geïnformeerd en had hij daarmee “een politieke doodzonde” begaan.⁵¹ Ook Verdaas’ eigen partij was niet mild. PvdA partijvoorzitter Hans Spekman noemde zijn gedrag “oerstom” en voegde er afkeurend aan toe hij het niet goed vond “dat je dingen declareert die je niet gebruikt. Het is goed dat hij is gestopt”. Volgens Spekman, zo tekende het NRC op, “had Verdaas de moraal van de partij geschonden en was zijn gedrag schadelijk voor de gehele politiek”.⁵²

De PVV profileerde zich in november 2012 als dé grote tegenstander van coalitiepartners VVD en PvdA in de aanloop naar de verkiezingen en nadat het kabinet eenmaal was gevormd. Voor de PVV lijkt het beeld van ‘zakkenvullers’ goed te hebben gepast in het narratief dat het zojuist aangetreden kabinet niet deugde. Verdaas was volgens de PVV-leider een “sjoemelaar en fraudeur” die bestraft diende te worden.⁵³ PPV-leider Geert Wilders meende dat Rutte had “gefaald” in de zaak door niet door te vragen bij de kabinetsformatie.⁵⁴ Tegelijkertijd blijkt uit Kamerstukken en uit een gesprek met Verdaas dat de PVV tussen het uitkomen van het Volkskrant-artikel en het aftreden van Verdaas geen enkele vraag heeft gesteld of opmerkingen heeft gemaakt in de Kamer over de zaak. Sterker nog, enkele PVV Kamerleden zouden volgens Verdaas naar hem toe zijn gekomen met “joh, waar



49 Zie Visser, J. en Vries, de J. (2012). ‘Debat over aftreden Verdaas: ik heb naar eer en geweten gehandeld’, 6 december. Via Volkskrant.nl: <http://www.volkskrant.nl/politiek/debat-over-aftreden-verdaas-ik-heb-naar-eer-en-geweten-gehandeld~a3359396/> (Laatst bezocht op 14 mei 2019)

50 Idem. Zie ook Kamerstukken II 2011/2012-2018D09682, Debat over het aftreden van de staatssecretaris van Economische Zaken, 6 december 2012.

51 http://www.telegraaf.nl/binnenland/21168630/___50PLUS_wil_verklaring_Rutte_.html

52 <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/08/spekman-gedrag-oud-staatssecretaris-verdaas-was-oerstom-a1439258>

53 Zie Trouw, dd. <https://www.trouw.nl/home/pvv-doet-aangifte-tegen-verdaas~aef73f3b/>

54 Zie Trouw, dd. <https://www.trouw.nl/home/pvv-doet-aangifte-tegen-verdaas~aef73f3b/>. Zie ook Kamerstukken II 2011/2012-2018D09682, Debat over het aftreden van de staatssecretaris van Economische Zaken, 6 december 2012.

gaat dit nu over?”⁵⁵ Het lijkt er zodoende op dat de zaak pas ná het aftreden van Verdaas door de landelijke PVV werd aangehaald om de druk op het kabinet op te voeren.⁵⁶

De reactie van collega-politici is interessant omdat de zaak Verdaas op landelijk niveau op zijn minst deels lijkt te zijn benut omwille van electoraal gewin. Zijn handelen bleek voor verschillende partijen (oppositie én coalitie) een middel om politieke tegenstanders te verwonden en tegelijkertijd het belang van integriteit te benadrukken voor de eigen bühne.⁵⁷ Verdaas kreeg naar eigen zeggen echter ook wel steun na het Volkskrant-artikel. Rutte wilde volgens Verdaas vooral “zijn team” beschermen, in nauwe samenwerking met Samson. De wens om de “rit uit te zitten” voerde de boventoon en zodoende ging Rutte volgens Verdaas niet mee met mensen als Spekman.⁵⁸ Uit de eigen PvdA kwam volgens Verdaas echter minder steun omdat de partij veel meer dan de premier bezig was met mogelijke reputatieschade. Alles bij elkaar genomen, zo geeft Verdaas aan, was er echter 95% steun en 5% tegenwerking. Dit wordt door Faber overigens niet onderschreven. Zij meent vernomen te hebben dat Rutte II al vroeg wankelde, en dat dit druk zette op Verdaas om af te treden. Hoewel Rutte en Samson naar buiten toe achter Verdaas bleven staan, was men in Den Haag volgens Faber “not amused” en was men zelfs zo boos dat ze voorlopig geen bestuurders meer uit Gelderland wilden.⁵⁹

3.2.3 De rol van de media

De media zijn ontegenzeggelijk een factor geweest in de vormgeving en beeldvorming rondom Verdaas. Dat bleek al uit het genoemde Volkskrant-artikel. In veel van de berichtgeving werd Verdaas neergezet als symptoom van algeheel bestuurlijk verval. Sporadisch werden suggestieve verhalen over vermeende ‘ongehoorde’ uitgaven naar buiten gebracht,⁶⁰ schijnbaar bediscussieerd als onderdeel van bredere maatschappelijke kritiek op het openbaar bestuur. Een voorbeeld was melding in de media van onduidelijkheid over het declareren door Verdaas van kosten voor een wekelijks gesprek met een persoonlijke coach, à €350 per gesprek. Daar waren regels voor en Verdaas werd er in verschillende media van beschuldigd deze overtreden te hebben. Hoewel dit niet klopte was

55 Interview met Co Verdaas, 21-05-2019.

56 <https://www.metronieuws.nl/binnenland/2012/12/wilders-wil-rutte-spreken-over-verdaas>

57 <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/12/08/spekman-gedrag-oud-staatssecretaris-verdaas-was-oerstom-a1439258>

58 Interview met Co Verdaas, 21-05-2019.

59 Interview met Marjolein Faber, 25-06-2019.

60 Zie bijvoorbeeld een bericht in Trouw 12 december 2012 over afscheidsreceptie <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3362415/2012/12/12/1-200-euro-aan-bittergarnituur-op-afschidsreceptie-Verdaas.dhtml> of het stuk in Vrij Nederland over de heidag (Zie Bart de Koning (2013, 23/02//2013). Sjoemelen in de polder. *Vrij Nederland*, 26-45.)

alleen de suggestie al meer voer voor beschuldigingen van ‘graaigedrag’ en werd ook hier zodoende de schijn van gebrekkige integriteit gewekt.⁶¹ Al in zijn e-mail van 10 december 2012 sprak Verdaas zijn verontwaardiging uit over dergelijke berichtgeving. In reactie op kritiek over de kosten van een jaarlijkse heisessie van de Gedeputeerde Staten in een Gelders kasteel zei Verdaas dat dit niets met hem in het bijzonder te maken had. Het was geen “privé-feestje van Verdaas en wat vrienden”, maar simpelweg een bijeenkomst van de Gelderse Staten. De kosten voor deze bijeenkomst werden echter door verschillende media desondanks aan hem toegeschreven en werd dus belicht in eenzelfde ‘frame’ van ‘graaierij’.⁶²

Voor Verdaas zijn de media op deze manier medeplichtig geweest aan het verspreiden van onjuiste en suggestieve informatie, wat uiteindelijk mede leidde tot zijn val. Hoewel hij een onhandige fout had gemaakt, betaalde hij naar eigen zeggen met zijn vertrek en aanhoudende media-aandacht wel een zeer hoge prijs. Zo geeft hij aan dat “er politiek andere normen en wetten gelden ten overstaande van onschuldig tot het tegendeel bewezen is. Je moet buiten alle discussie staan”.⁶³ Verkeerd declareren was geen groot probleem volgens Verdaas mits je er zelf financieel niet beter werd, maar dat was “voor de media moeilijk uit te leggen”. Het dominante mediaframe was en bleef dat van graaien en zelfverrijking. Hij noemde de ophef die pas losbarstte ná zijn aftreden en de rol van de media daarin bovendien opmerkelijk en intimiderend.⁶⁴



Achteraf gezien paste de veroordeling in de publieke opinie in een context van landelijke maatschappelijke onvrede jegens een vermeend gebrek aan integriteit van bestuur in het algemeen. Media lijken in deze casus – op enkele uitzonderingen na⁶⁵ – zodoende sterk gericht te zijn geweest op het inspelen op emotie, conflict en schandaal in plaats van de werkelijke en feitelijke toedracht van het handelen van Verdaas. Herhaaldelijk was er sprake van onzorgvuldig gebruik van termen als ‘corruptie’, ‘fraude’ en ook ‘integriteit’. De door Verdaas zelf gebruikte kwalificaties “dom, stom en onhandig” werden bovendien lang niet door iedereen geaccepteerd. Sterker nog, het was voor sommigen juist een bewijs voor zijn gebrek aan kwaliteiten als bestuurder. Hij werd een bedrieger genoemd en gezien als incompetent en arrogant. Sommigen zeiden naar aanleiding van zijn zaak dan ook bestuurders te willen die “100 procent deugen”.⁶⁶

61 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/co-verdaas-declareert-kosten-coaching-of-niet.437702.lynkx>

62 https://www.geenstijl.nl/3239911/inzake_staatssecretaris_co_ver/; Vanheste, Thomas: <https://www.vn.nl/De-moraal-van-Co-Verdaas/>

63 Idem.

64 Interview met Co Verdaas, 21-05-2019.

65 Zie stukken van Annemarie van Gaal in het *Financieel Dagblad* (18 december 2012) en Aukje van Roessel in *De Groene Amsterdammer* (9 januari 2013).

66 <http://www.joop.nl/nieuws/co-verdaas-ik-ben-geen-graaiier>

4. Concluderende opmerkingen

De val van Verdaas is vooral een verhaal over hoe een relatief simpele handeling als provinciale gedeputeerde kan leiden tot een forse politieke en maatschappelijke discussie over integriteit en goed en slecht bestuur. Een staatssecretaris valt bovendien niet iedere dag. De casus Verdaas lijkt voor sommigen een politiek instrument te zijn geweest en was voor anderen een manier om vermeende algemene maatschappelijke misstanden en (lokaal) bestuurlijk onvermogen aan te kaarten. Vaak werden deze twee zaken ook aan elkaar gekoppeld. Het vermeende onvermogen van Rutte en anderen om de zaak te voorkomen of in goede banen te leiden duidde bijvoorbeeld bij sommigen in Den Haag en daarbuiten ook op het algemeen falen van de politiek, waarmee het aanzien van politiek en bestuur werden geschaad. In de zaak Verdaas hebben media hierbij bovendien een niet te onderschatten rol gespeeld.

De casus leert ons ook iets over *integritisme*, ofwel het te ver oprekken en oneigenlijk gebruik van en schermen met het begrip integriteit.⁶⁷ Hierover waren de meningen onder direct betrokkenen desgevraagd echter wel verdeeld. Voor Faber en Van Bergen was er geen sprake van integritisme. Verdaas voldeed volgens hen simpelweg niet aan de voorwaarden om gedeputeerde te zijn en verzoon een constructie om dit te “verdoezelen”. Bovendien was zijn handelen volgens hun geen “incident, maar structureel en al jaren bezig” en bovendien een teken van een verrotte lokale bestuurscultuur.⁶⁸ Verdaas zelf ziet het anders. Voor hem verdwijnt “alle grijs, wanneer je een menselijk foutje zoals de declaraties in het licht van een integriteitskwestie gaat zetten, terwijl het leven grijs is. Wanneer een fout in een andere functie wordt verabsoluteerd tot integriteitskwestie, dan doe je het niet goed”. Je bent volgens hem wel verantwoordelijk voor wat er gebeurt maar je kunt nog nuance aanbrengen en stellen dat er een verschil is tussen “de boel bewust flessen of dat er (in jouw naam) een foutje gemaakt wordt.”⁶⁹

67 Huberts, L. (2018), “Integrity: what it is and why it is important”, *Public Integrity* (20), supp1, 18-32; Maesschalck, J. (2019). When integrity and integrity management are taken too seriously: On integritism and the integrity industry. In G. d. Graaf (Ed.), *It is all about integrity, stupid: Studies on, about or inspired by the work of Leo Huberts* (pp. 67-76). Den Haag: Eleven International Publishing.

68 Interview met Marjolein Faber, 25-06-2019.

69 Interview met Co Verdaas, 21-05-2019.

Zo bezien laat de zaak ook, tot slot, iets zien over de betekenis van integriteit als een moreel, contextueel en contingent fenomeen, in plaats van iets juridisch, universeels en vaststaand.⁷⁰ Hoewel zelfs het OM bijvoorbeeld wel zag dat de handeling van Verdaas in beginsel strafbaar was, werd er immers besloten om Verdaas niet te vervolgen op basis van de feiten en omstandigheden. Bovendien hing de betekenis van integriteit in deze zaak duidelijk af van persoon, tijd en plaats. Politieke en sociaal-maatschappelijke omstandigheden waren wel degelijk van invloed op de beeldvorming van Verdaas als bestuurder. In die beeldvorming hadden betrokken actoren als landelijke politieke kopstukken, media en directe betrokkenen wellicht bedachtzamer kunnen zijn in de omgang met integriteit, al was het maar om eventueel samen tot de kern van de zaak te kunnen komen in een poging om ervan te leren.⁷¹

70 Kerkhoff A.D.N. & Overeem P. (2018), *In Opspraak: Leren van Integriteitskwesties*. Den Haag: CAOP.

71 Idem, p. 108-109.

Deze casus maakt deel uit van de reeks ‘Politiek is maar een onzeker vak’: een wetenschappelijke analyse van gevallen bewindspersonen in Nederland tussen 2002 en 2020. Aan de hand van casussen onderzoeken de auteurs de politieke, bestuurlijke en persoonlijke factoren achter een voortijdig aftreden, aangevuld met interviews en bronnenonderzoek. Samen geeft dit een uniek inzicht in de werking van onze parlementaire democratie en de dynamiek van politiek leiderschap. In 2026 worden alle casussen gebundeld in een boek.