

Vergaderjaar 2022–2023

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

Van bewindspersonen wordt verlangd dat zij eerlijk, betrouwbaar en integer handelen. Een betrouwbare en integere overheid is essentieel voor het vertrouwen van burgers in onze democratische rechtsstaat. De afgelopen jaren is gebleken dat het vertrouwen in de democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend is. Terwijl vertrouwen in de democratische rechtsstaat juist zo belangrijk is voor een goed functionerende samenleving waarin mensen tot hun recht komen.

Met de gedragscode bewindspersonen, die ik u hierbij namens het kabinet aanbied, wordt voor iedereen duidelijk wat we verwachten van integere bewindspersonen. Alle huidige regels staan erin, net als de geldende uitgangspunten en gedragsnormen. Daarnaast is aan de gedragscode toegevoegd dat de gedragscode en het onderwerp integriteit jaarlijks zullen worden besproken in de ministerraad, voorafgegaan door een integriteitstraining.

In deze brief geef ik nadere toelichting op de totstandkoming van de gedragscode voor bewindspersonen en ga ik in het bijzonder in op de wens van onder meer uw Kamer om aan de gedragscode een toezichts- en handhavingsmogelijkheid te koppelen.¹ Over die wens heb ik onlangs voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).² De inhoud van de voorlichting heb ik verwerkt in de gedragscode en licht ik in deze brief eveneens toe.

Aanleiding

In 2018 is het Nederlandse integriteitsbeleid voor bewindspersonen geëvalueerd door de Group of States against Corruption (hierna: GRECO)

¹ Zie de motie van de leden Van Baarle en Leijten: Kamerstuk 35 925 III, nr. 11 en de initiatiefnota Dassen en Omtzigt: Kamerstuk 36 101, nr. 2.

² Kamerstuk 35 925 III, nr. 13.

als onderdeel van de vijfde evaluatieronde.³ De algemene conclusie van GRECO was dat voor het integriteitsbeleid van bewindspersonen op een achttal punten een verdere aanscherping nodig was. GRECO deed daarom acht aanbevelingen.

Eén van die aanbevelingen betreft de ontwikkeling van een integrale gedragscode voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteitskwesaties (bijvoorbeeld geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen). Daarnaast adviseerde GRECO om hieraan een monitoring- en sanctiemechanisme te koppelen. Ook de Europese Commissie deed dit jaar in het jaarlijkse rechtsstaatsrapport de aanbeveling om een gedragscode voor Ministers en Staatssecretarissen vast te stellen, die onder meer voorziet in regels inzake giften, nevenactiviteiten en lobbyactiviteiten, alsook in doeltreffende monitoring en sancties.⁴

Ook in de Tweede Kamer is aandacht voor een gedragscode met een toezicht- en sanctiemechanisme, waaronder bijvoorbeeld in de initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt.⁵ De leden Dassen en Omtzigt pleiten voor een integrale, bindende gedragscode voor bewindspersonen die voor iedereen kenbaar is. In de initiatiefnota wordt ook voorgesteld om een autoriteit aan te stellen die onder meer de naleving van de gedragscode toetst, rapporteert aan de Minister-President en op eigen initiatief of op verzoek van derden onderzoek kan doen naar een vermeende integriteitsschending. Op 10 maart jl. (Kamerstuk 28 844, nr. 237) vond in de Tweede Kamer een commissiedebat over integriteit van het openbaar bestuur plaats. Hier kwam onder meer een aangenomen motie ter sprake van de leden Van Baarle en Leijten over het afdwingbaar maken en sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen.⁶ De motie van de leden Van Baarle en Leijten verzoekt de regering om te bezien of een gedragscode met integriteitsregels voor bewindspersonen afdwingbaar of gesanctioneerd kan worden en hiertoe een voorstel te doen. In reactie hierop heb ik tijdens het commissiedebat van 10 maart jl. aangegeven dat hier een ingewikkeld vraagstuk onder ligt. Opvolging geven aan deze motie raakt immers aan de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat een bewindspersoon in ons parlementaire stelsel verantwoording aflegt aan het parlement en niet aan een andere instantie.

Bij brief van 3 juni 2022 heb ik de Afdeling op grond van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State gevraagd om voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.⁷ Op 23 november jl. heeft de Afdeling deze voorlichting vastgesteld. In mijn voorlichtingsverzoek had ik de volgende drie specifieke vragen gesteld:

- In hoeverre is het binnen de constitutionele grenzen mogelijk om, net als de Tweede Kamer, een *intern* toezichts- en handhavingsmogelijkheid op te nemen voor integriteitsregels voor bewindspersonen, waarbij advisering en onderzoek naar klachten, alsmede aanbevelingen voor sancties, plaatsvindt door een onafhankelijk college?

³ GRECO (2018) Vijfde evaluatieronde over voorkomen van corruptie en bevorderen van integriteit binnen centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandavingsinstanties. Evaluatierapport Nederland, aangenomen door GRECO tijdens de 81^e plenaire vergadering, 3–7 december 2018), bijlage bij Kamerstukken 35 000 VII en 35 000 VI, nr. 91.

⁴ Europese Commissie (2022) Verslag over de rechtsstaat 2022, landenhoofdstuk over Nederland. Zie ook kabinetsappreciatie: Kamerstukken 21 501-02 en 29 279, nr. 2534.

⁵ Kamerstuk 36 101, nr. 2.

⁶ Kamerstuk 35 925 III, nr. 11.

⁷ Kamerstuk 35 925 III, nr. 13.

- Welke voor- en nadelen heeft het instellen van een *externe* toezicht- en handhavingsautoriteit voor integriteitsregels voor bewindspersonen, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid (al dan niet in aanvulling op een interne instantie)? Kan een dergelijke autoriteit ook sancties opleggen, zo ja welke?
- Zijn er andere manieren denkbaar waarop de gedragscode minder vrijblijvend wordt, met de eigen verantwoordelijkheid als basis?

Sanctionering gedragscode

Ten aanzien van de eerste vraag concludeert de Afdeling dat er geen constitutioneel beletsel bestaat voor het opnemen van een interne toezichts- en handhavingsmogelijkheid en dat onafhankelijk onderzoek en advisering aan bewindspersonen kan plaatsvinden binnen de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Afdeling markeert wel dat gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid constitutionele beletselen bestaan om voor derden een zelfstandige ingang te creëren bij een intern toezichts- en handhavingsmechanisme en het zodoende voor derden mogelijk te maken een klacht in te dienen bij en behandeld te krijgen door een onafhankelijk college. De constitutionele beletselen waarom de Afdeling dat niet wenselijk acht, zijn dezelfde als voor een extern toezichts- en handhavingsmechanisme. Voor zowel de instelling van een intern mechanisme met ingang voor derden als voor een extern mechanisme geldt dat dit een ingrijpende wijziging van het staatsbestel zou vergen die de positie van de betrokken bewindspersoon, de Minister-President, het parlement alsook hun onderlinge verhoudingen in de praktijk verregaand kan beïnvloeden en bovendien een grondwetswijziging vergt.⁸ De Afdeling benoemt dat het integriteitsbegrip veelomvattend en diffuus is, waardoor de mogelijkheid voor een extern mechanisme om onderzoek te doen (of een intern mechanisme op verzoek van derden) verstrekkend kan zijn en ertoe kan leiden dat een bewindspersoon feitelijk vleugellam kan worden. Bovendien kan de autonomie van het parlement geraakt worden om een eigen oordeel te vormen over hetgeen zich heeft voorgedaan en hoe dit moet worden gewogen. Dit geldt volgens de Afdeling nog meer ingeval van een externe autoriteit die ook sancties zoals een bestuurlijke boete kan opleggen, gelet op de grondwettelijk verankerde verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement en de autonomie van het parlement om zo nodig met toepassing van de vertrouwensregel over een bepaalde bewindspersoon een oordeel te vellen.

Ik ben de Afdeling erkentelijk voor de uitgebreide analyse in reactie op de door mij gestelde vragen, waarbij verschillende gradaties van interne en externe toezichts- en sanctiemechanismen zijn opgenomen. Op grond van de voorlichting van de Afdeling zie ik in antwoord op de motie van de leden Van Baarle en Leijten⁹ en de voorstellen van de leden Dassen en Omtzigt¹⁰ constitutioneel geen ruimte om te voorzien in een extern of intern toezichts- en sanctiemechanisme met ingang voor derden. Ik acht dat bovendien onwenselijk om de redenen die de Afdeling in de voorlichting schetst en zie daarom geen aanleiding om de Grondwet te wijzigen om een dergelijk mechanisme wel mogelijk te maken. Ik zie wel

⁸ Dat geldt volgens de Afdeling zowel voor een extern mechanisme dat alleen kan adviseren, als voor een extern mechanisme dat ook sancties kan opleggen.

⁹ Kamerstuk 35 925 III, nr. 11. Met deze brief en de voorlichting van de Raad van State beschouwt het kabinet deze motie als afgedaan. Ook wordt met deze stukken gestand gedaan aan de toezegging in de kabinetsreactie op de initiatiefnota Dassen en Omtzigt (Kamerstuk 36 101, nr. 3) om een gedragscode integriteit bewindspersonen op te stellen, met onder meer aandacht voor training en bespreking van dilemma's.

¹⁰ Kamerstuk 36 101, nr. 2.

ruimte en meerwaarde om een vertrouwenspersoon aan te stellen bij wie bewindspersonen te rade kunnen gaan omtrent integriteitskwesties. Een vertrouwenspersoon voor bewindspersonen draagt bij aan een cultuur waarbinnen integriteitskwesties besproken kunnen worden en heeft daarmee een sterk preventief karakter. In de kabinetsreactie op de initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt werd hiernaar al verwezen.¹¹ Gelet op de aard van het onderwerp behoeft de benoeming van een vertrouwenspersoon voor bewindspersonen zorgvuldigheid. Ik ben voornemens om in het eerste half jaar van 2023 uw Kamer nader te informeren over de inrichting van deze functie.

Versterking integriteitsbeleid via een brede aanpak

De Afdeling concludeert dat de gestelde vragen een voornamelijk juridische invalshoek kennen, met een nadruk op toezicht, handhaving en sanctionering. Daarmee kan de suggestie worden gewekt dat integriteit vooral een juridisch vraagstuk is en uitsluitend effectief kan worden gerealiseerd als er sancties worden opgelegd. Die benadering heeft volgens de Afdeling als risico dat het begrip «integriteit» te vergaand wordt gejuridiseerd en daardoor aan de kern ervan wordt voorbijgegaan. Volgens de Afdeling vergt effectieve versterking van integriteit als morele waarde daarom een veel ruimer instrumentarium dan handhaving en sanctionering waarbij vooral regelmatige agendering, bespreking van specifieke dilemma's, leiderschap en voorbeeldgedrag centraal moeten staan. De Afdeling acht een helder en overzichtelijk normatief kader met integriteitsregels voor bewindspersonen van belang.

Ik deel de conclusie van de Afdeling dat het integriteitsbegrip een bredere aanpak behoeft. Een enkel juridische aanpak leidt niet tot effectieve versterking van integriteitsbeleid. Zoals de Afdeling ook schrijft is het integriteitsbegrip veelomvattend en diffuus, wat de aanpak van integriteit complex en niet eenduidig maakt. De gedragscode die als bijlage bij deze brief is opgenomen, is slechts een onderdeel hiervan. De gedragscode bundelt alle huidige integriteitsregels voor bewindspersonen, voortvloeiend uit Kamerbrieven, de Gedragscode Integriteit Rijk en de Code goed openbaar bestuur. Zodoende zorgt het kabinet ervoor dat voor iedereen – bewindspersonen, Kamerleden, burgers – duidelijk is wat wordt verwacht van integere bewindspersonen. Daarnaast is toegevoegd dat het onderwerp integriteit jaarlijks ter bespreking in de ministerraad zal worden geagendeerd en zal worden voorzien in integriteitstrainingen voor bewindspersonen. Met het vaststellen van deze gedragscode en de invoering van periodieke integriteitstrainingen voert het kabinet tevens de hiervoor genoemde aanbevelingen uit van GRECO¹², de Europese Commissie en de leden Dassen en Omtzigt uit om een integrale gedragscode voor bewindspersonen vast te stellen. Vervolgens is het van belang dat deze gedragscode daadwerkelijk gaat leven. Ik deel dan ook de conclusie van de Afdeling dat effectieve versterking van integriteitsbeleid voor bewindspersonen draait om een gedeelde cultuur, een gedeeld normenbesef waarin integriteitsdilemma's eerlijk en open met elkaar besproken kunnen worden. Daarnaast vraagt effectief integriteitsbeleid om eigen verantwoordelijkheid en het durven tonen van ethisch leiderschap.

¹¹ Kamerstuk 36 101, nr. 3. Waar in dit stuk wordt gesproken over een «onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen», wordt een vertrouwenspersoon voor bewindspersonen bedoeld.

¹² Naast de aanbeveling om een integrale gedragscode vast te stellen (aanbeveling ii), wordt de aanbeveling om bewustwording van integriteitskwesties bij bewindspersonen te vergroten door onder meer periodieke trainingen uitgevoerd (aanbeveling iii), zie ook GRECO, 2018.

Zoals opgemerkt in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt is in deze gedragscode opgenomen dat na agendering door de Minister-President jaarlijks in de ministerraad een gesprek over integriteit en de gedragscode zal worden gehouden. Voorafgaand aan deze bespreking zal een training worden gegeven, waarin een bepaald dilemma centraal kan staan. Het doel van deze gesprekken en trainingen is om dilemma's te delen en van elkaar te leren. Zulke gesprekken dragen bij aan het integriteitsbesef van bewindspersonen, houdt de gedragscode levend en maakt het mogelijk om de gedragscode waar nodig te actualiseren.

Thans bestaat reeds de mogelijkheid voor bewindspersonen om de Minister-President, andere bewindspersonen of de secretaris-generaal te raadplegen in geval van een integriteitsdilemma. Dat blijft uiteraard ook in de toekomst mogelijk. Na benoeming van de eerdergenoemde vertrouwenspersoon kan een Minister of Staatssecretaris ook met deze persoon contact opnemen.

Verder wil ik uw Kamer er graag op attent maken dat ik nog dit kalenderjaar een ontwerp-wetsvoorstel met integriteitsregels voor gewezen bewindspersonen zal publiceren voor consultatie op www.internetconsultatie.nl. In dit ontwerp-wetsvoorstel is voor gewezen bewindspersonen een tweejarig lobbyverbod en draaideurverbod opgenomen, alsook een verplichting om tijdens een afkoelperiode van twee jaar advies aan te vragen over een vervolgfunctie. Voorts verwacht ik, eveneens nog dit kalenderjaar, het onderzoek van professor Braun naar een mogelijk lobbyregister aan uw Kamer te zenden. Het kabinetsstandpunt op dit onderzoek volgt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023.

In het eerste kwartaal van 2023 zal ik een samenhangende nota over integriteit in het openbaar bestuur aan uw Kamer sturen. Deze nota zal de ontwikkeling van het integriteitsbeleid van de afgelopen decennia beschrijven en vervolgens ingaan op het huidige integriteitsbeleid op bestuurlijk niveau, zowel landelijk als decentraal, en op het integriteitsbeleid dat voor Rijksambtenaren geldt. Waar nodig zullen in de nota nieuwe voorstellen worden aangekondigd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot