

Vergaderjaar 2022–2023

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 254

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2023

Onze democratische rechtsstaat kan niet zonder een goed functionerend openbaar bestuur. Ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers spelen hierbij een belangrijke rol. Zij nemen een bijzondere positie in, omdat mensen erop moeten kunnen vertrouwen dat de overheid eerlijk en betrouwbaar is. Dat zij niet voor zichzelf werken, maar voor het algemeen belang en dat ze dienstbaar zijn aan de samenleving. Niet voor niets zweren of beloven ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers trouw aan de Grondwet, en daarmee aan de basisregels waar de overheid zich aan moet houden.

Deze opdracht is des te urgenter nu we zien dat bij een deel van de Nederlanders het vertrouwen in politici en ambtenaren is afgenomen.¹ Zij voelen zich onvoldoende gehoord en twijfelen aan het vermogen van politiek en bestuur om de urgente kwesties van onze tijd op te lossen. Dit tast het fundament aan van onze democratische rechtsstaat.

Met een betrouwbare, dienstbare en rechtvaardige overheid werken we aan herstel van dit vertrouwen en slaan we bruggen naar de samenleving. Dat is een overheid die mensen niet alleen ziet als klant of kostenpost, maar zich door waarden laat leiden. Een overheid die dichtbij mensen staat en naar hen luistert. Die niet meer belooft dan ze waar kan maken en die het goede doet, ook als niemand kijkt.

Zo'n overheid vraagt om ambtenaren en bestuurders voor wie integriteit onlosmakelijk verbonden is met hun vakmanschap. Die mensen gelijk-

¹ Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociale en culturele ontwikkelingen: stand van Nederland 2023*, Den Haag: SCP 2023, p. 110 (online raadpleegbaar via <file:///H:/Downloads/Notities+Sociale+en+Culturele+Ontwikkelingen+2023.pdf>).

waardig en respectvol behandelen en eerlijkheid en betrouwbaarheid altijd vooropstellen.²

Voor een geloofwaardig overheidshandelen dienen integriteit en onkreukbaarheid voorop te staan. Misstanden en onrechtmatigheden dienen te worden bestreden.³ Het uiterste van niet-integer gedrag betreft strafbaar handelen, zoals corruptie. Goed functionerend integriteitsbeleid van de overheid is daarom van fundamenteel belang bij het voorkomen van corruptie.⁴ Waar het gaat om corruptie staat Nederland structureel bij de top tien minst corrupte landen in *Corruption Perceptions Index* van Transparency International.⁵ Toch komen ook in Nederland integriteits-schendingen voor, bedoeld en onbedoeld. Met deze brief geef ik voor het eerst sinds twintig jaar inzicht in de samenhang van het Nederlandse integriteitsbeleid. Mijn integriteitsbeleid is – in lijn met de nota integriteit openbaar bestuur uit 2003 – gericht op het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door het openbaar bestuur. Ik wil dit beleid versterken waar het goed gaat en tevens onder ogen te zien waar verbeteringen mogelijk zijn, om vervolgens daarop te handelen.

Aan deze nota is een intensief proces van samenwerking voorafgegaan met bestuurders uit het land, en met ambtenaren en andere functionarissen die allen een rol spelen in de bevordering van integriteit van het openbaar bestuur. Zo heb ik verschillende expertsessies met bestuurders georganiseerd waarin het gesprek is gevoerd over de stand van het integriteitsbeleid. Bij deze bijeenkomsten waren ook vertegenwoordigers van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Statenleden, de Kring van Commissarissen van de Koning en de Unie van Waterschappen aanwezig. Daarnaast heb ik verschillende wetenschappers bevraagd over hun visie op de ontwikkeling van het integriteitsbeleid in de afgelopen periode.⁶

Uit deze gesprekken komt naar voren dat het thema integriteit sterk leeft bij bestuurders en ambtenaren. Zij werken voor de democratie, omdat ze graag de publieke zaak willen dienen. De dagelijkse realiteit is echter vaak weerbarstig. Bestuurders en ambtenaren verrichten hun werk in een klimaat van maatschappelijke onrust en toenemende agressie en intimidatie. Een enkele beschuldiging van een mogelijke integriteits-schending kan verstrekken gevolgen hebben voor bestuurders en ambtenaren, ook al is nog onduidelijk is of deze gegrond is. Ook raakt het openbaar bestuur in toenemende mate doordrongen van het feit dat zij waardevolle diensten verzorgt en met gevoelige gegevens werkt die ook aantrekkelijk kunnen zijn voor de onderwereld. Ik maak mij zorgen over de kwetsbaarheid van het openbaar bestuur hiervoor.

Een doorlopend gesprek over de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur is voor mij van groot belang. Integriteit is immers naast regels vooral gedrag, het goede voorbeeld geven, opstaan als het nodig is,

² Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009).

³ Kamerstuk, 28 844, nr. 2, p. 2.

⁴ Corruptie is een containerbegrip en vaak worden fraude, diefstal en belangenverstrengeling onder dat brede begrip geschaard. Deze definitie sluit aan bij de gedragingen zoals deze door het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld als omkoping.

⁵ Zie de Corruption Perception Index op www.transparency.org/en/cpi.

⁶ Prof. mr. J.L.W. Broeksteeg (RUN) en oud-minister en -burgemeester drs. G.B.M. Leers hebben beiden een essay geschreven voor de essaybundel *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur*. Ook heb ik prof. dr. L.W.J.C. Huberts (VU) gevraagd een reflectie op integriteit te schrijven. De stukken zijn te vinden op de kennisbank openbaar bestuur.

misstanden of vermoedens daarvan aankaarten, in de wetenschap dat je je gesteund kan voelen in die rol.

In het commissiedebat Integriteit Openbaar Bestuur van 10 maart 2022 heb ik aangekondigd in het voorjaar van 2023 een brief over de samenhang van het integriteitsbeleid van de publieke sector aan de Tweede Kamer te sturen.⁷ Deze toezegging heb ik herhaald in de kabinetsreactie van 11 juli 2022 over de initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt.⁸ In het commissiedebat burgemeesters van 19 oktober 2022 heb ik eveneens toegezegd de Kamer via deze brief nader te informeren over de rol van de burgemeester in het lokale integriteitsbeleid.⁹

Ook in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt momenteel gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid en de versterking van het anti-corruptiebeleid. Uw Kamer is hier op 18 april jl. apart over geïnformeerd door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering naar aanleiding van de opvolging van de aanbevelingen van de Raad voor de Rechtshandhaving. Bij de verdere uitwerking van mijn integriteitsbeleid zal ik de openbare lichamen meenemen, tenzij hun specifieke omstandigheden en hun uitgangspositie vragen om een andere aanpak.

Daarnaast heeft de Minister van Justitie en Veiligheid toegezegd dat zij het risico op corruptie en de noodzaak voor gedegen veiligheids- en integriteitsbeleid binnen alle lagen van de overheid onder de aandacht van andere vakdepartementen zal brengen, onder meer door dit te agenderen voor de Ministeriële Commissie Aanpak Ondermijning. Daarom ben ik in overleg met mijn ambtsgenoot om te bezien hoe het anti-corruptiebeleid goed kan worden aangesloten op de bestaande en nieuwe initiatieven voor de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur en zodat het anti-corruptiebeleid en het integriteitsbeleid elkaar kunnen versterken. Hierbij bouw ik de verbinding uit die al is gelegd met het programma weerbaar bestuur. Dit programma is nu al gericht is op het weerbaarder maken van overheidsorganisaties en politieke ambtsdragers.¹⁰ Dit past ook binnen de opvolging van het onderzoek *Koers bepalen* waarin is gesignaleerd dat de aanpak van bestuurlijke en ambtelijke integriteit een relatieve blinde vlek in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is.¹¹

In deze nota geef ik eerst op basis van de beschikbare cijfers inzicht in de ontwikkeling van het integriteitsbeleid voor het openbaar bestuur. Daarna schets ik welk doel het integriteitsbeleid zou moeten hebben en in hoeverre hiervoor al beleid ontwikkeld is. Ik sluit af met een vooruitblik in de toekomst waarbij ik mijn inzet voor het integriteitsbeleid voor de komende jaren uiteenzet.

1. Cijfers over integriteit openbaar bestuur

Meerdere organisaties doen onderzoek naar de integriteit of daaraan verwante thema's zoals corruptie. Voor het nationale niveau bestaan twee toonaangevende metingen met betrekking tot integriteit in het openbaar

⁷ Kamerstuk 28 844, nr. 237.

⁸ Kamerstuk 36 101, nr. 3.

⁹ Kamerstuk 28 479, nr. 89.

¹⁰ Kamerstukken 28 844 en 28 684, nr. 252.

¹¹ Bisschop e.a., *Koers bepalen: over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*, Den Haag: Boom criminologie 2023, p. 36 (uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie & Veiligheid, online raadpleegbaar via <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3236/3066-koers-bepalen-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

bestuur: de Monitor Veiligheid en Integriteit, grotendeels tot stand gekomen door enquêtes onder politieke ambtsdragers en ambtenaren en de Politieke Integriteitsindex die een jaarlijks overzicht geeft van integriteitsaffaires waarin Nederlandse politici terecht komen.

Het beschikbare onderzoek laat zien dat het aantal geregistreerde integriteitsschendingen over het algemeen niet stijgt. In de jaren rond 2013–2017 was nog sprake van 261 integriteitsaffaires, terwijl de daaropvolgende periode slechts 191 incidenten werden geregistreerd.¹² Voor politieke ambtsdragers op het decentrale niveau springen volgens de Monitor de verstrengeling met belangen van familie, vrienden, collega's, het meestemmen over zaken met een persoonlijk belang en de omgang met vertrouwelijke informatie het meest in het oog. Ten opzichte van 2020 is het vermoeden van niet-naleven van regels door collega-politieke ambtsdragers voor bijna alle gedragingen met een paar procentpunten gestegen. Opvallend is ook dat er een stijging te zien is in integriteitsmeldingen over het gedrag van externen richting het openbaar bestuur. Daarbij gaat het vooral om bedreiging en intimidatie.¹³

Sinds 1990 is er naar een twintigtal politieke ambtsdragers strafrechtelijk onderzoek gedaan.¹⁴ Een onderzoek uit 1991 heeft het over circa 19 strafzaken per jaar, resulterend in zes veroordelingen voor zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers.¹⁵ Ter vergelijking, Nederland kende in 2022 8.500 raadsleden, 1426 wethouders, 345 (waarnemend) burgemeesters, 570 Statenleden, 68 gedeputeerden, twaalf commissarissen van de Koning, 515 AB-leden, 89 DB-leden, 21 dijkgraven, 225 leden van de Staten-Generaal en een wisselend aantal bewindspersonen.¹⁶ In algemene zin is daarmee het beeld dat het openbaar bestuur in Nederland tot op heden niet vaak met strafrechtelijk onderzoek naar politieke ambtsdragers is geconfronteerd.

Uit recente strafrechtelijke onderzoeken is gebleken dat corruptie onder ambtenaren van overheden vaker te koppelen is aan de zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Voorbeelden zijn het lekken van informatie door ambtenaren van de Belastingdienst en het vervalsen van paspoorten.

Voor wat betreft de rijksoverheid laat de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2021 een dalende trend zien als het gaat om het aantal vermoedelijke integriteitsschendingen in de periode 2017–2021: van 802 in 2017 naar 286 in 2021.¹⁷

Deze relatief positieve cijfers staan in schril contrast met een media-analyse die eveneens is uitgevoerd.¹⁸ Een analyse van alle krantenartikelen van nationale en lokale kranten sinds de jaren '90 laat zien dat het aantal nieuwsberichten over integriteitsschendingen in de loop van de jaren significant is toegenomen. Ook wetenschappers en bestuurders

¹² Politieke Integriteitsindex periode 2013–2021 (Erasmus Universiteit en de Vrije Universiteit, in samenwerking met de Volkskrant) (online raadpleegbaar via <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/10999922.2021.1940778?needAccess=true&role=button>).

¹³ Monitor Veiligheid en Integriteit 2022 en Monitor Veiligheid en Integriteit 2020 (beide online raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl) (Bijlage bij Kamerstuk 28 844, nrs. 218 en 247).

¹⁴ Richard de Mos bedreef volgens hemzelf slechts «ombudspolitiek». Vindt de rechter dat ook? – NRC 20 januari 2023. De Rijksrecherche heeft aangegeven geen aparte lijst met vervolgte politieke ambtsdragers bij te houden.

¹⁵ Hoetjes, B.J.S. (1991). Over de schreef. Het schemergebied tussen ambtenaar en burger. *Justitiële Verkenningen* 17 (4): 8–32.

¹⁶ Staat van Bestuur 2022, p. 55 (Bijlage bij Kamerstuk 36 200 VII, nr. 156).

¹⁷ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2021 (Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 316).

¹⁸ Media-analyse via NexisLexis zoekopdracht integriteit politici in Nederlandse kranten.

hebben het beeld dat er meer integriteitsschendingen zijn geweest de afgelopen periode, maar dat de registratie te wensen over laat.¹⁹ Het beeld laat zich dus moeilijk met de cijfers rijmen en benadrukt de noodzaak van beter inzicht in de omvang van de problematiek.

Het beschikbare cijfermateriaal in internationale context gaat over corruptie. Zo behoort Nederland consequent tot de tien landen ter wereld waar de minste corruptie wordt waargenomen volgens de eerdergenoemde Corruption Perception Index van Transparency International. In het jaar 2000 stond Nederland op plek negen (van de 90 landen), in 2010 op plek zeven (van de 178 landen) en in 2022 op plek acht (van de 180 landen).²⁰ Uit de Eurobarometer volgt dat Nederlanders denken dat corruptie hier minder vaak voorkomt in vergelijking met andere Europese landen. Desondanks denkt nog steeds de helft van de Nederlanders dat corruptie in eigen land vaak voorkomt, tegenover 68% van de Europese bevolking.²¹

Cijfers zoals hierboven zijn belangrijk om trends te ontwaren en beleid te kunnen voeren, maar vereisen nauwkeurige interpretatie. Zo hanteren de verschillende onderzoeken wisselende definities van een integriteitsschending. Sommige onderzoeken meten ook slechts de integriteitsperceptie, die niet altijd parallel hoeft te lopen met de stijging of daling van het aantal daadwerkelijke schendingen. Ik wil er voor zorgen dat meer kwantitatieve data beschikbaar komt om nieuw integriteitsbeleid op te baseren en gevolgen van maatregelen te monitoren. Daarbij blijf ik waken voor het te snel leggen van een relatie tussen het beleid en de (beschikbare) cijfers; daarvoor is het thema te veelomvattend en te belangrijk. Een stijging van het aantal meldingen kan het gevolg zijn van een toename van het aantal schendingen, maar ook van een stijging van de meldingsbereidheid door bijvoorbeeld intensieve media-aandacht voor een incident. Hoe dan ook is het belangrijk om de meldingsbereidheid zo hoog mogelijk te maken, zodat op basis van betrouwbare cijfers goed beleid kan worden gemaakt.

2. Ontwikkeling van het integriteitsbeleid

Integriteit staat sinds het begin van de jaren negentig op de politieke agenda. Daarvoor was er vooral veel aandacht voor corruptie en fraude. Dit betreft in feite het integriteitsbeleid in enge zin, waarbij beide begrippen in de praktijk steeds breder werden uitgelegd en een onafhankelijk bestaan kregen naast de bestaande wettelijke normen.²² Het begrip integriteit kreeg pas zelfstandige betekenis na de beroemde speech van len Dales uit 1992 waarin het integriteitsbeleid werd geduid als machtsbederf. Dit is het risico van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, de aantasting van de integriteit en de ondermijning van de democratische rechtsstaat.

In de jaren voorafgaand aan deze speech waren er nationaal verschillende onthullingen over de betaling van steekpenningen aan ambtenaren en bestuurders gedaan. Daarnaast nam in die tijd de zorg over de invloed van de georganiseerde misdaad toe. Ten slotte groeide internationaal in deze periode de aandacht voor corruptiebestrijding.²³ In de jaren die volgden ontwikkelde het integriteitsbeleid zich gradueel, waarbij drie

¹⁹ Berenschot, p. 16.

²⁰ Zie de Corruption Perception Index op www.transparency.org/en/cpi.

²¹ Speciale Eurobarometer 523, juli 2022.

²² H.A. Brasz, W.F. Wertheim, «Corruptie», Van Gorcum, Assen, 1961.

²³ Huberts, «Veranderingen in het integriteitsdenken en integriteitsbeleid in Nederland», 2023.

bewegingen opvallen. Het gaat dan om uniformering, internationalisering en verbinding tussen integriteit en moraliteit.

Met de nota integriteit openbaar bestuur uit 1999 begon de ontwikkeling richting een meer uniform integriteitsbeleid en uniforme regulering en toezicht op de uitvoering van de beleidsmaatregelen. Dat was allereerst zichtbaar in de ontwikkeling van het integriteitsbeleid voor ambtenaren. De Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993 werden gewijzigd met als doel de integriteit van het overheidsapparaat te bevorderen. Er kwamen regelingen voor klokken-luiden, de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden en openbaar-making en melding van financiële belangen en effecten.²⁴ In de nota integriteit openbaar bestuur uit 2003 werd deze uniformering doorgezet. In 2005 volgde een wetswijziging die het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen de opdracht gaf gedragscodes op te stellen met daarin normen en waarden voor goed ambtelijk handelen en hierover aan de ondernemingsraad te rapporteren. Daarnaast verplichtte deze wetswijziging tot de aflegging van de eed of de belofte. Ook krijgt het goed werkgeverschap hier een plek. Tot slot was daar de wetswijziging uit 2006 waarin enkele nieuwe artikelen met betrekking tot integriteit worden opgenomen in de Ambtenarenwet en het daarin vervatte «integriteits-artikel» 125 wordt geherstructureerd.²⁵

Eenzelfde beweging is zichtbaar met betrekking tot politieke ambts-dragers. De ontwikkeling richting meer uniformering gaat wel minder snel dan bij ambtenaren. In de nota integriteit openbaar bestuur uit 2003 werd aangekondigd dat een inventarisatie zou plaatsvinden naar de stand van het integriteitsbeleid. Deze inventarisatie beperkte zich tot decentrale politieke ambtsdragers. Bij deze inventarisatie werd vooral gekeken naar de inrichting van de integriteitsinfrastructuur. In de jaren die volgden heeft mijn ministerie een aantal instrumenten vastgelegd om gemeenten en provincies te ondersteunen bij het vaststellen van een goede integriteits-infrastructuur voor politieke ambtsdragers. Zo heb ik een handreiking integriteit politieke ambtsdragers met modelgedragscodes en een beleidskader verboden handelingen vastgesteld.²⁶ Sinds 2016 hebben burgemeesters de taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen.²⁷ Daarnaast heeft de commissaris van de Koning taken en bevoegdheden ten aanzien van het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen of wanneer de bestuurlijke integriteit van de gemeente in het geding is. Ook geldt sinds 1 januari van dit jaar voor kandidaat-bestuurders zoals wethouders de verplichting om over een VOG te beschikken alvorens zij benoemd kunnen worden.²⁸

Een tweede ontwikkeling is de verdere internationalisering van het integriteitsbeleid. Internationale organisaties zoals de in 1999 opgerichte Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Verenigde Naties en de Europese Commissie geven door middel van evaluatiemechanismen aanbevelingen ter versterking van het nationale integriteits- en anticorruptiebeleid. Hetzelfde geldt voor internationale non-gouvernementele organisaties zoals Transparency International en de Open State Foundation. Deze organisaties houden zich steeds meer bezig

²⁴ Stb. 2003, nr. 60.

²⁵ Stb. 2005, nr. 695.

²⁶ Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen: Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders», 2021; «Beleidskader verboden handelingen», 2021.

²⁷ Stb. 2015, nr. 426.

²⁸ Stb. 2022, nr. 444. De artikelen die zien op geheimhouding zijn per 1 april 2023 in werking getreden.

met de vormgeving van het Nederlandse integriteitsbeleid, waaronder het beleid gericht op bewindspersonen. Het gaat dan vooral om aanbevelingen over maatregelen voor het voorkomen van het risico van misbruik van positie en belangenverstrengeling.

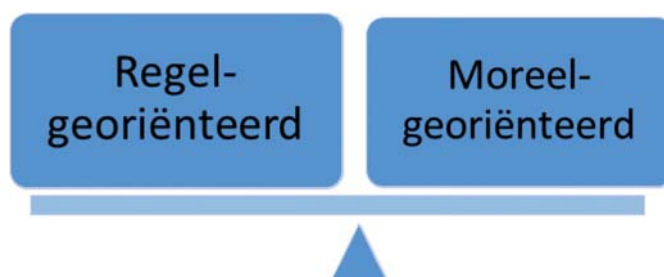
Een derde ontwikkeling is de bredere kijk op het integriteitsbeleid. De nota integriteit openbaar bestuur uit 2003 plaatst het integriteitsbeleid nadrukkelijk in het kader van het versterken van de aandacht voor de gemeenschappelijke normen en waarden in onze samenleving. Dat vindt onder andere zijn beslag in de modelaanpak basisnormen integriteit die in 2006 tot stand komt.²⁹ De daaropvolgende jaren krijgt het integriteitsbeleid een steeds bredere lading. Integer handelen gaat niet langer alleen over het volgen van de geldende regels, maar ook over het (samen) formuleren van waarden en moreel juist handelen.

3. Wat willen we bereiken? Doel en richting integriteitsbeleid

Integriteit kent vanuit wetenschappelijk perspectief meerdere definities, die variëren van abstract tot concreet.³⁰ Bovendien verandert het denken over integriteit met de tijd. Verder wordt integriteit ook in generaties van ontwikkeling onderscheiden. In het begin ligt de nadruk op de harde infrastructuur (hard controls als beleid, regels, codes, straffen), daarna is er ook aandacht voor de zachte infrastructuur (softe controls als dilemma-training, bespreekbaarheid organiseren) en ten slotte wordt integriteit onderdeel van het ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap (waarden, professionaliteit, collegialiteit).³¹

Ontwikkelingsfase integriteit	Beschrijving
1.0	Nadruk op harde integriteitsinfrastructuur (normen, regels, codes, straffen)
2.0	Aandacht voor zachte infrastructuur (dilemma-training, organiseren van bespreekbaarheid)
3.0	Integriteit is integraal onderdeel van ambtelijk vakmanschap (waarden, professionaliteit, collegialiteit)

Binnen integriteitsmanagement zijn er wetenschappelijk twee strategieën: regel-georiënteerd en moreel-georiënteerd. Voor effectief beleid is het noodzakelijk beide goed te combineren en binnen de organisatie in evenwicht te laten zijn.



De definitie van integriteitsbeleid die is gehanteerd in de nota integriteit openbaar bestuur uit 2003 dekt de brede lading van het integriteitsbeleid en is dus nog steeds actueel. Zoals hierboven al naar voren kwam stelt die

²⁹ Modelaanpak basisnormen integriteit 2010 (actuele versie), te vinden op rijksoverheid.nl.

³⁰ Alain Hoekstra, Integrity management in Public Organizations: Content & design, 2022, p. 18–19.

³¹ Sacha Spoor & Edgar Karssing, «Integriteit 3.0» Jaarboek Integriteit, 2010, p. 72–81.

nota aandacht voor gemeenschappelijke normen en waarden in onze samenleving centraal voor het voeren van integriteitsbeleid. Integriteitsbeleid moet oneigenlijk handelen door ambtenaren en politieke ambtsdragers voorkomen en is onmisbaar voor geloofwaardig overheidshandelen. Ook dient het gedrag van het openbaar bestuur de toets der kritiek van de samenleving te kunnen doorstaan. Een burger moet kunnen vertrouwen op een fatsoenlijke overheid.

Bovengenoemde definitie vormt voor mij nog steeds de ruggengraat van het beleid dat ik wil voeren, omdat deze duidelijk maakt dat het doel van het integriteitsbeleid meer behelst dan het opstellen van regels en gedragscodes en ook breder is dan het organiseren van trainingen en dilemmasessies. Integriteitsbeleid is voor mij een integraal onderdeel van het vakmanschap van politieke ambtsdragers en ambtenaren. Het gaat niet alleen om moreel juist gedrag vertonen volgens de geldende spelregels, maar ook dilemma's signaleren en bespreken wanneer je zelf twijfelt of aanvoelt dat er twijfel bij anderen kan zijn. Ook staat integriteitsbeleid voor weerbaarheid van ambtenaren tegen invloeden van buitenaf en druk, bijvoorbeeld vanuit de georganiseerde criminaliteit. Integriteitsbeleid staat voor mij voor standvastig, zorgvuldig en uitlegbaar handelen van het openbaar bestuur, ook in nieuwe, veranderlijke en complexe situaties waar nog geen heldere richtinggevende kaders voor bestaan.

Terecht wijst de Raad van State in zijn recente voorlichting over de sanctionering van een gedragscode voor bewindspersonen op het risico dat het begrip integriteit gejuridiseerd wordt.³² Zoals de Raad dit treffend omschrijft, gaat het bij integriteit om de intern gevoelde noodzaak bepaalde morele waarden na te streven en daaraan vast te houden. Dit vraagt om een cultuur waarin leiderschap, het bespreken van specifieke dilemma's en voorbeeldgedrag centraal staan.

Tegelijkertijd blijft een kader aan regels over integriteit wel noodzakelijk als de maatschappelijk vastgelegde norm van integer handelen. Regels bieden ook houvast voor alle betrokkenen bij de afwikkeling van een concrete casus. Bestuurders en ambtenaren kunnen dit niet alleen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierbij een belangrijke normstellende rol voor zowel politieke ambtsdragers als rijksambtenaren.

Een robuuste en weerbare integriteitscultuur voor het openbaar bestuur is voor mij een cultuur waarin heldere regels en uitgangspunten gelden. Bijvoorbeeld over de wijze waarop met nevenactiviteiten en geschenken wordt omgegaan. Ook is dit een cultuur waarin ruimte is om te reflecteren op nieuwe ontwikkelingen en lastige casus. Essentieel daarbij is dat lastige kwesties kunnen worden besproken en dat de regels niet star zijn zodat weloverwogen maatwerk mogelijk is. In het ene geval kan een nevenfunctie gewenst zijn vanuit maatschappelijke betrokkenheid, terwijl in het andere geval een nevenfunctie een tegenstrijdig belang kan opleveren. Bovendien kan een nevenfunctie zich ontwikkelen van gewenst naar ongewenst tijdens de duur van een dienstverband of een ambtsperiode. Ten slotte vind ik van belang dat de integriteitscultuur van het openbaar bestuur lerend en normerend is.

Een dergelijke cultuur maakt bestuurders en ambtenaren weerbaar tegen oneigenlijke invloeden van buitenaf. Door dilemma's en casus te bespreekbaar te maken kan men steun of advies vinden binnen het openbaar bestuur. Dat is noodzakelijk in het huidige tijdsgewricht waarin

³² Voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriele verantwoordelijkheid, 23 november 2022.

de cijfers laten zien dat bestuurders en ambtenaren steeds vaker worden bedreigd en geïntimideerd door burgers. Juridische procedures worden niet geschuwd om bestuurders en ambtenaren onder druk te zetten om een bepaalde beleidsverandering af te dwingen. Daarbij komt dat bestuurders en ambtenaren tegenwoordig een grotere rol hebben bij het tegengaan van georganiseerde ondermijnende criminaliteit dan in het verleden het geval was.³³ Dat betekent ook dat de criminele individuen en organisaties steeds vaker met ambtenaren en bestuurders te maken zullen krijgen en omgekeerd.³⁴ Een sterke en weerbare integriteitscultuur zorgt ervoor dat bestuurders en ambtenaren zich gesteund weten door de organisatie en hun collega's. Waar strafwaardige integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden, is het uiteraard van belang om deze zo effectief mogelijk aan te pakken met een beleid dat schendingen registreert en passende (straf)maatregelen kent.

4. Wie doet wat? Rol en verantwoordelijkheden

Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zie ik voor mijzelf een aanjagende en normerende rol bij het ontwikkelen van een robuuste integriteitscultuur binnen het openbaar bestuur. De Minister van BZK heeft een verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid in de volle breedte van het openbaar bestuur. Deze verantwoordelijkheid bestaat uit twee onderdelen.

Ten eerste is de Minister van BZK verantwoordelijk voor het overkoepelende integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers in alle bestuurslagen. Om de integriteit te bevorderen, werk ik nauw samen met decentrale bestuurders, bestuurlijke koepels, beroeps- en belangenverenigingen van politieke ambtsdragers en politieke partijen. Ik ondersteun deze partners met richtlijnen, voorbeelden en instrumenten om de integriteit onder politieke ambtsdragers te bevorderen – met behoud van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid. Daarnaast staat uiteraard het eigen individuele bewustzijn en gedrag van politieke ambtsdragers en ambtenaren voorop bij het voorkomen van integriteitsschendingen. Ten slotte kan de wetgever een norm stellen bijvoorbeeld ten aanzien van onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen.

Volksvertegenwoordigers³⁵ zijn in grote mate zelf verantwoordelijk voor hun integriteitsbeleid. Politieke partijen doen zelf de selectie en screening van hun kandidaten voor de volksvertegenwoordigingen. In de Gemeentewet zijn voor volksvertegenwoordigers een aantal belangrijke integriteitsregels vastgelegd. Het gaat dan concreet om regels omtrent neven-

³³ Het gaat hier in beginsel nadrukkelijk om bewuste facilitering van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit door corruptie. Het WODC heeft daarnaast onderzoek verricht naar onbedoelde overheidsfacilitering van dergelijke criminaliteit, bijvoorbeeld door onbedoelde gevolgen van beleidskeuzes. Dit rapport zal op korte termijn door de Minister van Justitie en Veiligheid aan uw Kamer worden aangeboden. Wingerde, Karin van, Lieslot Bisschop & Felix Brongers (april 2023). *Onbedoeld ondermijnen: Verkennend onderzoek naar de wijze waarop de Nederlandse overheid onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit kan faciliteren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Erasmus School of law.

³⁴ ProFacto, *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*, Groningen: ProFacto 2017 (uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie & Veiligheid, online raadpleegbaar via <https://vng.nl/files/vng/tkbijlageinrapportagecriminelebeïnvloedingvanhetlokaleopenbaarbestuur2.pdf>). (Bijlage bij Kamerstukken 29 911, 28 684 en 28 844, nr. 172).

³⁵ Naast gekozen bestuurders zijn er ook benoemde bestuurders binnen de waterschappen, dit zijn de geborgde zetels. De benoemde leden representeren een specifiek belang en worden benoemd vanuit hun belangenverenigingen. Waar in deze brief wordt gesproken over waterschappen/waterschapsbesturen als volksvertegenwoordigers, moet in acht genomen worden dat zij vanwege de geborgde zetels een niet (volledig) volksvertegenwoordigend orgaan zijn.

functies, onverenigbare betrekkingen, verboden handelingen en stemonthouding. Deze regels bepalen de grenzen waarbinnen volksvertegenwoordigers hun functie naar eigen inzicht kunnen invullen. Naast de eigen verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers, spelen ook politieke partijen een belangrijke rol bij de selectie van volksvertegenwoordigers en bestuurders. In dat verband kom ik met de Wet op de politieke partijen, waarin regels zijn opgenomen voor de organisatie, financiering en wijze van adverteren van politieke partijen.

Als Minister van BZK vind ik het belangrijk dat volksvertegenwoordigers zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun integriteitsbeleid binnen hun gemeente, provincie of waterschap. Dat kan bijvoorbeeld door keuzes te maken bij de – verplicht vast te stellen – gedragscode integriteit. Het wettelijk kader blijft echter altijd leidend. De eigen invulling zal dan ook binnen die kaders moeten plaatsvinden.

Ten tweede heeft de Minister van BZK een coördinerende rol als werkgever voor het Rijk. De vakministers zijn zelf als werkgever verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering en naleving van het integriteitsbeleid bij hun eigen ministeries en de daaronder ressorterende organisaties.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Werken voor Waterschappen (VWW) zijn de overkoepelende sectorwerkgevers voor het personeel van gemeenten, provincies en waterschappen. De gemeente- en provinciesecretarissen en secretaris-directeuren van waterschappen spelen hierin een belangrijke rol. Zij bewaken de uitwerking van de afspraken met werknemersorganisaties, ook die over integriteit. Ze dragen zorg voor de stimulansen en ondersteuning die nodig zijn voor de ontwikkeling en de uitwerking van het integriteitsbeleid. Ik zal met de koepelorganisaties spreken over ervaringen en lessen die het integriteitsbeleid kunnen verbeteren, maar decentrale overheden zijn primair zelf verantwoordelijk zijn voor de integriteit binnen de eigen organisaties. De positie van ambtenaren van decentrale overheden laat ik daarom voor deze brief buiten beschouwing. Waar «ambtenaren» staat, doel ik op ambtenaren in dienst van de rijksoverheid. Daar waar «openbaar bestuur» staat, doel ik op alle niet-gekozen politieke ambtsdragers en rijksambtenaren.

5. Op weg naar een nieuwe balans in het integriteitsbeleid

Het Nederlandse integriteitsbeleid is inmiddels ruim dertig jaar oud. Internationalisering en harmonisering hebben ervoor gezorgd dat iedere bestuurslaag en alle Rijksambtenaren over een integriteitsinfrastructuur beschikken. Zoals het bijgevoegde overzicht laat zien, zijn er op alle niveaus van het openbaar bestuur regelingen ingericht voor screening van ambtenaren en politieke ambtsdragers. Ook zijn er op alle niveaus gedragscodes waarin afspraken over bijvoorbeeld het aannemen van geschenken, omgang met (financiële) belangen en het privégebruik van voor werk beschikbaar gestelde middelen – en vice versa – zijn vastgelegd. Ten slotte zijn er regels voor nevenfuncties.

De ontwikkeling van de bredere kijk op het integriteitsbeleid zorgt ervoor dat op alle niveaus niet alleen aandacht is voor de normen, maar ook voor de morele waarden die daar onderliggen. Denk bijvoorbeeld aan onderwerpen als ethisch leiderschap.

Tegelijkertijd constateer ik dat het huidige integriteitsbeleid nog niet geheel in balans is. Ten eerste omdat ik zie dat de veelheid aan normen op de verschillende niveaus ervoor zorgt dat de juridische kaders niet altijd

helder zijn. Ten tweede omdat de ontwikkeling van de hierboven weergegeven cijfers zich moeilijk laten rijmen met de aandacht voor integriteit in de media en de opvattingen van experts en wetenschappers. Zo stelde het Sociaal Cultureel Planbureau in hun rapport «Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023» vast dat een overgrote meerderheid van de Nederlanders denkt dat ambtenaren zich soms of vaker laten omkopen en dat ambtenaren aan vriendjespolitiek doen.³⁶

Daarnaast signaleer ik dat er op alle niveaus éénzelfde type normen bestaat, maar dat deze normen inhoudelijk verschillen. Denk bijvoorbeeld aan nevenfuncties: voor alle politieke ambtsdragers zijn daar regels voor, maar waar bewindspersonen nevenactiviteiten moeten neerleggen, geldt dat niet zonder meer voor andere niet-gekozen politieke ambtsdragers. Hetzelfde geldt voor de verschillen in de wijze waarop een robuuste en weerbare integriteitscultuur wordt bevorderd. Ook kwam uit expertmeetings met ambtsdragers van decentrale overheden naar voren dat bestuurders zich onvoldoende gesteund voelen bij integriteitsincidenten en dat de kwaliteit van integriteitsonderzoeken soms te wensen overlaat. Dat maakt bestuurders en ambtenaren kwetsbaar voor de inzet van integriteit als (politiek) wapen door kwaadwillenden. Tot slot pleit ik voor meer balans tussen het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur en dat van volksvertegenwoordigingen. Daarom kom ik met de volgende maatregelen.

5.1 Duidelijkere kenbare normen en kaders

Om integer te kunnen handelen, is naast het eigen moreel kompas ook kennis nodig over het (juridische) kader dat geldt voor het openbaar bestuur. De rijksoverheid heeft dit opgeschreven in de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR). Op landelijk niveau is recent de Gedragscode Integriteit Bewindspersonen vastgesteld.

Een dergelijk overzicht ontbreekt voor wat betreft wetgeving en instrumenten voor decentrale politieke ambtsdragers. Deze zijn nog verspreid in wetgeving en op overheidswebsites, wat het geldende kader onduidelijk maakt. Daarom heb ik reeds een integraal handboek integriteit opgesteld waarin het bestaande ondersteunde instrumentarium wordt gebundeld zodat voor iedereen direct inzichtelijk is welke regels er gelden. Dit handboek moet decentrale overheden, politieke partijen en politieke ambtsdragers ondersteunen bij het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aandacht voor het onderwerp en het integriteitsbewustzijn te vergroten. Dit handboek wordt eind april 2023 gepubliceerd. Dit document zal, met de GIR, de kern zijn voor de normstellende rol die de Minister van BZK heeft als verantwoordelijke voor het openbaar bestuur en als sectorwerkgever.

Ik zal er zorg voor dragen dat het handboek in samenspraak met het openbaar bestuur regelmatig wordt geactualiseerd, net zoals de GIR regelmatig wordt geactualiseerd. Dat is nodig, omdat de integriteitscultuur die ik beoog niet rigide is, maar kan meebewegen. Door het voeren van gesprekken en reacties op nieuwe incidenten zullen de waardering van waarden en regelgeving veranderen en nieuwe aspecten van integriteit zullen naar de voorgrond komen.

³⁶ Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Ontwikkelingen: Stand van Nederland 2023*, Den Haag: SCP, p. 25 (online raadpleegbaar via <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/04/14/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2023>).

5.2 Bevordering van kennis en inzicht

Binnen het Rijk wordt al jaren gewerkt met een uniform registratiesysteem, waarbij elk departement zelf zorgdraagt voor de registratie en rapportage van integriteitsschendingen en misstanden. We hebben gemerkt dat er interpretatieverschillen ontstaan bij de invoering van de gegevens. Het is daardoor moeilijk om cijfers rijksbreed te duiden. De gepresenteerde cijfers geven daarnaast slechts een beperkt beeld. Het geeft geen inzicht in hoe integer organisaties daadwerkelijk zijn. Dit vraagt naar de toekomst om een andere manier van verantwoorden over het integriteitsbeleid. Voor de langere termijn is het de bedoeling om in een gefaseerd meerjarenplan toe te werken naar een betere verantwoordings-systematiek, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve gegevens de basis zullen vormen voor sturingsinformatie. Daarbij wordt aangesloten bij de monitoring op integriteit en de verantwoordingsplicht als geformuleerd in de Ambtenarenwet.

Het serieus nastreven van een integere organisatie betekent ook dat behoefte is aan (meer) inzicht in hoe integer de eigen organisatie is en welke risico's er worden gelopen; welke bedreigingen zijn er voor de integriteit van de organisatie? Hierbij kan gedacht worden aan fraude, diefstal, informatielekken of corruptie. Nu weten we Rijksbreed welke integriteitsschendingen zijn gemeld, maar dat geeft geen inzicht in waar welke risico's het grootst zijn (geweest). Ik zal onderzoeken op welke manier invulling kan worden gegeven aan risicomanagement binnen het Rijk. Hierbij zal ik ook met het Ministerie van Justitie en Veiligheid bespreken in hoeverre andere meetinstrumenten – zoals de National Risk Assessment Witwassen, waarin aandacht wordt besteed aan corruptie – hierin mogelijkterwijs al dan niet in aangepaste vorm een rol in kunnen spelen.

Parallel hieraan wil ik onderzoeken of de lessen binnen de rijksoverheid ook nuttig zijn voor politieke ambtsdragers en ambtenaren van decentrale overheden en vice versa. Daarvoor ga ik in gesprek met de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW, en met de beroeps- en belangenverenigingen van politieke ambtsdragers.

5.3 Meer aandacht voor cultuur

Binnen de rijksoverheid, inclusief de Algemene Bestuursdienst, is er momenteel al veel aandacht voor een cultuur van ambtelijk vakmanschap en tegenspraak. Daarnaast is er veel aandacht voor het gesprek tussen ambtenaren over het bevorderen van ethisch leiderschap. Ook is al ervaring opgedaan met instrumenten die het spreken over integriteit(sdilemma's) makkelijker moet maken. Hierbij kan worden gedacht aan de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR)-app, maar ook aan verschillende workshops en de jaarlijkse Week van de Integriteit.

Ik wil samen met centrale en decentrale bestuurders gaan bekijken hoe het gesprek over integriteit ook bij landelijke en decentrale bestuurders verder kan worden aangemoedigd. Ik ga daarvoor in gesprek met de koepels en beroeps- en belangenverenigingen om te bezien of hierin gezamenlijk kan worden opgetrokken. Zelf zal ik een jaarlijkse sessie over integriteit organiseren in de ministerraad. Daarnaast zal ik in mijn gesprekken met commissarissen van de Koning over dit thema reflecteren.

5.4 Uniformering waar moet, variatie waar kan.

De overheid bestaat uit verschillende bestuurslagen die allemaal hun eigen functie en takenpakket hebben, waardoor het niet mogelijk is integriteitsbeleid één op één toe te passen op alle actoren in het openbaar bestuur. Hoewel het doel van integriteitsregels – een betrouwbare, dienstbare en rechtvaardige overheid – altijd dezelfde is, kan de precieze normstelling en de wijze waarop deze is vastgelegd, verschillen tussen de verschillende overheidsorganisaties.

Dat hoeft niet problematisch te zijn; verschillen in integriteitsbeleid zijn meestal gerechtvaardigd. Nevenfuncties op lokaal niveau kunnen bijvoorbeeld toegevoegde waarde hebben voor bestuurders, waardoor een verbod op nevenfuncties, zoals bij landelijke politici het geval is, niet gerechtvaardigd is. Een verbod op nevenfuncties voor volksvertegenwoordigers die het ambt in deeltijd vervullen, is zelfs onwerkbaar en weegt niet op tegen de voordelen van nevenfuncties die helpen om te weten wat er speelt in de samenleving. Voor bepaalde politieke functies zoals bewindspersonen en parlementsleden geldt bovendien dat zij, ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme, onderworpen zijn aan specifiek bancaire toezicht, waarbij ook integriteitsrisico's kunnen worden gesignaleerd.³⁷ Ook zijn er verschillen tussen ambtenaren en politieke ambtsdragers. De positie van ambtenaren is fundamenteel anders dan die van politieke ambtsdragers. Politieke ambtsdragers in bestuursfuncties leggen verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging, zoals de Staten-Generaal en de gemeenteraad. Ambtenaren zijn geen publieke functionarissen en leggen geen publieke verantwoording af, maar vallen onder de Ambtenarenwet. Dit verschil betekent dat het integriteitsbeleid ook gerechtvaardigd anders kan zijn. Dit neemt niet weg dat er ook verschillen zijn die zich niet goed laten rechtvaardigen en die ik weg wil nemen. Daarvoor ga ik een aantal stappen zetten. Daar waar maatregelen een wijziging van de Gemeentewet of Provinciewet vereisen, treed ik in overleg met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over mogelijk vergelijkbare wijzigingen die de Waterschapswet kunnen raken.

Ten eerste wil ik verschillen in de screening meer gelijk trekken. Voor bewindspersonen, kroonbenoemde decentrale politieke ambtsdragers en ambtenaren is er een wettelijke grondslag voor het doen van naslag. Niet-kroonbenoemde bestuurders worden in de praktijk veelal onderworpen aan screening in de vorm van een risicoanalyse integriteit, maar dit gebeurt nog niet overal. Daarom kom ik met een wetsvoorstel dat de risicoanalyse integriteit voor niet-kroonbenoemde bestuurders verplicht stelt.³⁸ Het doel hiervan is om, aan de hand van een risicoanalyse, inzicht te bieden in eventuele kwetsbaarheden met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de kandidaat en het bewustzijn hiervan (verder) te vergroten. De raad kan de uitkomsten van de analyse bij de benoeming en het debat daarover, betrekken.³⁹

Ook zal ik met het Ministerie van Justitie en Veiligheid bespreken of het huidige instrumentarium voor screening nog volstaat en de andere departementen verzoeken om te bezien of de huidige wijze van screening voor bepaalde ambtenaren, in bijvoorbeeld functies waarbij met gevoelige informatie wordt gewerkt, nog volstaat en of daar bewust

³⁷ Artikel 2, Uitvoeringsbesluit Wwft, Stb. 2018, nr. 241.

³⁸ Zoals tevens verzocht met de motie van het lid Van der Graaf c.s. Zie ook Kamerstuk 35 300 VII, nr. 29.

³⁹ Zoals tevens verzocht met de motie van het lid Van der Graaf c.s. Zie ook Kamerstuk 35 300 VII, nr. 29.

differentiatie toegepast dient te worden. Uiteraard betrek ik ook Justis hierbij om de uitvoerbaarheid te toetsen.

Ook zal ik bezien of de self-assessment die bewindspersonen gebruiken ook toepasbaar is bij de benoeming van commissarissen van de Koning en burgemeesters. In overleg met de Minister van I&W kan worden verkend of een self-assessment ook van toepassing zou kunnen zijn bij de benoeming van dijkgraven. Bewindspersonen gebruiken de self-assessment om aan de hand daarvan een gesprek met de formateur te voeren. In dit self-assessment komen de belangrijkste integriteitsvragen aan bod en waar nodig worden beheersmaatregelen afgesproken, zoals het op afstand plaatsen van zakelijke en financiële belangen en het neerleggen van nevenfuncties.

Daarnaast wil ik een verdere inventarisatie maken van welke eisen tijdens en na het ambt zich lenen voor verdere harmonisatie of aanscherping. Hiervoor ga ik in gesprek met beroeps- en belangenverenigingen, de VNG, het IPO en de UvW. Zo ben ik vanwege de toegenomen complexiteit voornemens de wettelijke regeling omtrent onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen tegen het licht te houden. Dit is ten aanzien van de onverenigbare betrekkingen bijvoorbeeld van belang, omdat door toegenomen regionale samenwerking meer volksvertegenwoordigers werkzaam kunnen zijn bij of voor publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waar hun gemeente, provincie of waterschapsbestuur aan deelneemt. Dit terwijl volksvertegenwoordigers tot taak hebben om dat bestuur, ook deze verbanden, te controleren. Dit hoeft niet altijd problematisch te zijn, maar het is zaak de zuiverheid in belangen te waarborgen. Daarom wil ik kijken of deze regels nog voldoende aansluiten bij de huidige praktijk. Dit geldt evenzeer voor de regels omtrent verboden handelingen. Dit zijn de belangrijke integriteitsnormen voor onder meer decentrale volksvertegenwoordigers. Ook die moeten bij de tijd zijn en daarom wil ik kijken of deze regels nog voldoende aansluiten bij de huidige praktijk.

De consultatie van het wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen is reeds afgerond. Dit voorstel legt het lobbyverbod wettelijk vast en bevat een afkoelperiode voor een termijn van twee jaar, waarin gewezen bewindspersonen advies aan de Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers moeten vragen bij het zetten van een nieuwe stap in hun loopbaan.

Ook op decentraal niveau speelt het vraagstuk hoe om te gaan met vertegenwoordigers belangengroepen en hun lobby richting bestuurders en volksvertegenwoordigers. De toegankelijke wijze waarop ons decentraal bestuur is georganiseerd is een groot goed. Dat laat onverlet dat voor oneigenlijke beïnvloeding geen plaats is en dat kiezers inzicht moeten kunnen krijgen in de overwegingen die aan besluiten ten grondslag hebben gelegen. Daarom wil ik in navolging op het concept-wetsvoorstel bezien of en zo ja, op welke wijze de samenhang met decentrale lobby- en draaideurregelingen kan worden bestendigd.

Ten slotte ga ik in samenwerking het IPO, de VNG en de VVWV bezien of het integriteitsbeleid voor Rijksambtenaren nog voldoende is aangesloten op dat van ambtenaren van decentrale overheden en welke lessen van en met elkaar zijn te leren.

5.5 Kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoeken

Ik wil komen tot verplichte kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek om te zorgen dat een onderzoek zorgvuldig en gedegen plaatsvindt en dat kroonbenoemde bestuurders weten wat er van hen wordt verwacht. Gezien de publiekelijke aard van met name politieke ambtsdragers zijn zulke eisen extra belangrijk om het openbaar bestuur en individuen niet onnodig te schaden. Daarnaast moeten kwaliteitseisen het risico verkleinen dat politieke ambtsdragers door kwaadwillenden als niet-integer worden weggezet in het politieke debat en moeten deze politieke ambtsdragers en ambtenaren beschermd worden als zij onderwerp zijn van een integriteitsonderzoek. Dit vergt een zekere mate van voorspelbaarheid over de wijze waarop de onderzoeksvraag wordt vastgelegd, betrokkenen worden gehoord en informatie wordt gedeeld. Een voorspelbaarheid die nu vaak ontbreekt omdat onderzoeksbureaus, op eigen wijze, een onderzoek inrichten. Dit is eveneens van belang indien de kroonbenoemde bestuurder zelf onderwerp van discussie of onderzoek dreigt te worden.

Het Rijk beschikt al over een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van onderzoek, de zogenaamde Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO). Hierin staan richtlijnen over hoe de werkgever een integriteitsincident onderzoekt. De BIPO wordt de komende jaren geëvalueerd en verfijnd. Ik zal bezien in hoeverre het mogelijk is om de ervaring die het Rijk heeft opgedaan ook voor decentrale politieke ambtsdragers te introduceren. Ook zal ik ervaringen en goede voorbeelden van andere overheden benutten voor het opstellen van zorgvuldigheidseisen.

Een zorgvuldig onderzoek vereist ook goede juridische ondersteuning voor de ambtsdrager in kwestie. Beroeps- en belangenverenigingen kunnen hierin een rol vervullen als steun- en informatiepunt. Een vraag is of juridische ondersteuning voor vergoeding in aanmerking zou moeten komen wanneer politieke ambtsdragers voorwerp van onderzoek zijn als gevolg van eerder gevoerd beleid. Ik zal bezien of het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers hierop moet worden aangepast.

In het kader van kwaliteitseisen van integriteitsonderzoek is het nuttig om te vermelden dat het bureau van Mariëtte Hamer, regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, zich bezighoudt met een traject «Onderzoek naar meldingen en casuïstiek». In november 2022 is hiervoor een eerste expertsessie gehouden. Ik blijf aangehaakt op de ontwikkelingen die uit dit traject voortkomen.

5.6 Verbetering van de positie van kroonbenoemde bestuurders

Sinds 2016 hebben kroonbenoemde bestuurders de wettelijke zorgplicht om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Vanwege de neutrale en eigenstandige positie die kroonbenoemde bestuurders hebben binnen het openbaar bestuur, zijn zij daartoe het best gepositioneerd. Bij de uitvoering van die taak moeten burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven hun rol onbelemmerd kunnen vervullen. Het kan – zoals wederom bevestigd tijdens de expertsessies met decentrale bestuurders – voor burgemeesters lastig zijn om invulling te geven aan deze zorgplicht. Dit geldt zowel in relatie tot het college van burgemeester en wethouders dat gestoeld is op het principe van collegiaal bestuur of in de verhouding tussen raad en burgemeester.

Eerder hebben burgemeesters in verschillende consultatiesessies aangegeven behoefte te hebben aan meer middelen om hun zorgplicht om de bestuurlijke integriteit te bevorderen en om hieraan invulling te geven.⁴⁰ Om burgemeesters, commissarissen en dijkgraven in de praktijk alvast meer handvatten te bieden, laat ik een nieuwe escalatieladder ontwikkelen voor bestuurlijke problemen en integriteitss kwesties. Ook ben ik voornemens een modelprotocol op te stellen voor de omgang met (vermoedens) van integriteitsschendingen.

De wettelijke zorgplicht van kroonbenoemde bestuurders is reeds zeven jaar van kracht en de opbrengst uit de recent gehouden kennissessies met decentrale bestuurders vragen om de werking in de praktijk nader te onderzoeken. Op basis van het beeld dat daaruit ontstaat, wil ik bezien welke maatregelen aangewezen zijn om de positie van de kroonbenoemde bestuurders te verbeteren. Hiervoor zijn enkele waardevolle suggesties gedaan tijdens de expertmeetings. Het gaat dan om het wettelijk verankeren van de periodieke verantwoording van het door de burgemeester gevoerde beleid om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Ook is voorgesteld om de burgemeester formeel te kunnen laten constateren dat – naar analogie van de thans geldende procedure bij verboden handelingen waarbij de raad beslist op voorstel van de burgemeester – een wethouder of raadslid een norm uit de gedragscode heeft overtreden.

Deze groep bestuurders mag niet alleen staan in de bevordering van de integriteit. Ik krijg signalen van burgemeesters en commissarissen van de Koning dat de uitoefening van hun zorgplicht kwetsbaar is aan het einde van een ambtstermijn wanneer de gemeenteraad een aanbeveling moet opstellen voor herbenoeming. Dit signaal is van belang rond de herbenoeming van een bestuurder en de klankbordgesprekken die de opmaat daarnaar vormen. Door de circulaire over de benoeming en herbenoeming van burgemeesters aan te scherpen wil ik de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en kroonbenoemde bestuurder verhelderen binnen de bestaande wettelijke kaders.

5.7 Betere ondersteuning

Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers biedt thans al ondersteuning aan gemeenten bij integriteitsincidenten en wordt gesubsidieerd door het Ministerie van BZK. Het steunpunt biedt alert, onafhankelijk en vakkundig advies over de aanpak van mogelijke integriteitsschendingen. Ik ga bezien of ik deze ondersteuningsstructuur verder kan uitbouwen met een kennis- en expertisecentrum voor integriteit van politieke ambtsdragers. Ook ga ik in gesprek met het NGB, de Kring van commissarissen van de Koning en de dijkgraven of aanvullend behoefte is aan integriteitscommissies zoals onder andere bepleit door de wetenschap en tijdens de recent georganiseerde expertbijeenkomsten eveneens aan bod kwam. Deze commissies kunnen zowel preventief als reactief een rol spelen op het gebied van integriteit door kroonbenoemde bestuurders te adviseren of een integriteitsonderzoek te begeleiden. Dit vergt nadere uitwerking om duidelijkheid over hun rol en mandaat te creëren.

⁴⁰ M.J.G.J.A. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, Universiteit Twente 2021 (Bijlage bij Kamerstuk 35 570 VII, nr. 89).

5.8 Balans in de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en openbaar bestuur

Volksvertegenwoordigers stemmen zonder last en oefenen hun functie zelfstandig en onafhankelijk uit. Dit betekent dat zij worden geacht naar eigen inzicht en overtuiging te stemmen. Dit brengt ook met zich dat volksvertegenwoordigers in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen om hun eigen integriteit te waarborgen. Ik roep de leden van de Staten-Generaal, Statenleden, gemeenteraadsleden en algemeen bestuursleden van waterschappen op om de integriteitscultuur binnen hun eigen gelederen vorm te geven in gedragscodes en in gesprek te gaan hierover. Vooral lokale partijen zullen hier, bij het ontbreken van een landelijk partijbureau, zelf aan de slag moeten gaan. Zij kunnen daarbij aansluiten bij de instrumenten die beschikbaar zijn voor het openbaar bestuur zoals het handboek integriteit. Ik zal dit ook actief onder de aandacht brengen bij de Vereniging van Griffiers en hen aanmoedigen het gesprek hierover binnen hun eigen volksvertegenwoordiging aan te gaan. Een integere bestuurscultuur kan alleen tot stand komen als ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers hier regelmatig met elkaar over spreken.

Naast individuele volksvertegenwoordigers is de rol van politieke partijen van groot belang. Buiten hun inspanningen om de integriteit te bevorderen om – bijvoorbeeld door middel van opleidingsaanbod of het vragen van een VOG voor kandidaten – vormen zij de brug tussen de samenleving en publieke besluitvorming. Zij vervullen daarmee een belangrijke publieke functie in onze democratie. Deze publieke functie maakt het ook noodzakelijk dat politieke partijen transparant zijn over hun organisatie en financiering, zodat kiezers een vrije, goed geïnformeerde keus kunnen maken.

Dit vraagt om nadere regels. Daarom heb ik eind 2022 de Wet op de politieke partijen in consultatie gegeven. Dit wetsvoorstel bevat, in aanvulling op de bestaande financiële regels voor landelijke politieke partijen, ook financiële regels voor decentrale politieke partijen, zoals bijvoorbeeld de verplichting alle giften boven € 200 euro te openbaren, en een giftenmaximum van € 20.000. Daarnaast hebben decentrale politieke partijen met dit wetsvoorstel recht op subsidie, worden alle politieke partijen verplicht transparant te zijn over hun interne organisatie, en moeten landelijke partijen transparant zijn over hun advertenties. Ook wordt met dit wetsvoorstel een onafhankelijke autoriteit opgericht, die boetes kan opleggen indien politieke partijen in strijd met deze regels handelen. Tot slot bevat de Wpp een regeling waardoor de rechter een politieke partij kan verbieden die onze democratische rechtsstaat wil ondermijnen of afschaffen. Door middel van het voorstel tot de Wpp beoogt het kabinet de positie van politieke partijen en onze democratie te versterken, en wordt het risico op ongewenste beïnvloeding verkleind.

Als laatste wil ik wijzen op de mogelijkheden die de wet al biedt om consequenties te verbinden aan het ernstig veronachtzamen van het ambt van politieke ambtsdrager. Zo zijn in de Gemeentewet en de Provinciewet integriteitsregels vastgelegd met betrekking tot onverenigbare betrekkingen en verboden handelingen waaraan ook volksvertegenwoordigers zich dienen te houden. Overtreding hiervan staat, indien hier geen ontheffing voor is verleend, het vervullen van het zijn van volksvertegenwoordiger in de weg. Ook kan de strafrechter iemand het recht ontnemen om een bestuurlijke of volksvertegenwoordigende functie uit te oefenen.⁴¹ Tegelijkertijd bereiken mij – bijvoorbeeld via commissarissen van de

⁴¹ Artikel 28, eerste lid, onder 1 Wetboek van Strafrecht.

Koning en burgemeesters – incidenteel signalen over de kwetsbaarheid van decentrale volksvertegenwoordigers voor ernstige integriteitsschendingen of ondermijnende activiteiten. Een daarbij zorgwekkende notie is dat wetenschappers vermoeden dat in het criminele milieu de overtuiging heeft postgevat dat, anders dan in het verleden het geval was, de inspanningen niet primair gericht moeten zijn op het ontwijken van de overheid, maar juist op het beïnvloeden daarvan.⁴² Waakzaamheid is daarom geboden. Daarom wil ik in kaart brengen in welke verschijningsvormen dit probleem zich voordoet, wat de ernst daarvan is en op welke schaal dat gebeurt. Tegelijkertijd ga ik, samen met de koepels, beroeps- en belangenverenigingen en politieke partijen waar nodig aan de slag met het instrumentarium zodat de democratie kan worden beschermd tegen politieke ambtsdragers die zich schuldig maken aan ernstige vormen van integriteitsschendingen of ondermijnende activiteiten.

Afronding

Met deze nota wil ik het integriteitsbeleid voor ambtenaren en bestuurders effectiever en samenhangender maken. Hiermee versterken we niet alleen het openbaar bestuur, maar ook de democratische rechtsstaat. Door te bouwen aan de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid van de overheid slaan we bruggen naar de samenleving. Een robuuste en integere integriteitscultuur vereist kaders, normen en instrumenten. Maar zij moet zichzelf bewijzen in de praktijk, als vanzelfsprekend onderdeel van ons vakmanschap. In ons werk van alledag. Door het goede te doen. Door naast mensen te staan, in plaats van tegenover hen.

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

⁴² Bisschop e.a., *Koers bepalen: over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugsriminaliteit*, Den Haag: Boom criminologie 2023, p. 36 (uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie & Veiligheid, online raadpleegbaar via <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3236/3066-koers-bepalen-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).