

No.W04.22.0097/I/Vo

's-Gravenhage, 23 november 2022

Bij brief van 3 juni 2022 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd om voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

De regering heeft de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om voorlichting over de sanctionering van een gedragscode voor bewindspersonen. In dit kader is de vraag voorgelegd of een intern dan wel extern mechanisme van toezicht en handhaving past binnen de constitutionele grenzen, in het bijzonder de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast is de vraag voorgelegd of er manieren zijn om de gedragscode minder vrijblijvend te maken.

Vooraf merkt de Afdeling op 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 als risico dat het begrip ‘integriteit’ te vergaand wordt gejuridiseerd en daardoor aan de kern ervan wordt voorbijgegaan.

Bij integriteit gaat het om de intern gevoelde noodzaak bepaalde morele waarden na te streven en daaraan vast te houden – ook wanneer deze van buitenaf onder druk komen te staan of de verleiding om ervan af te wijken groot is. Effectieve versterking van integriteit als morele waarde vergt 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 integriteit van het openbaar bestuur en de personen die voor de overheid werken is van groot belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid en behoeft permanent aandacht. Dat geldt bij uitstek voor bewindspersonen.

De handhaving van integriteitsregels voor bewindspersonen moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van hun staatsrechtelijke positie. In het Nederlandse parlementaire stelsel staat de relatie tussen parlement en regering (en individuele bewindspersonen) centraal. Als de meerderheid van het parlement geen vertrouwen meer heeft in een bewindspersoon dan dient deze zijn ontslag aan te bieden. Daarbij kan het ook gaan om integriteitskwesties. Het parlement kan daarover een oordeel uitspreken en in laatste instantie, gelet op de vertrouwensregel, sanctioneren. In dat opzicht verschilt de positie van bewindspersonen fundamenteel van die van Kamerleden die immers een eigen kiezersmandaat hebben.

In het kader van het opnemen van een *interne* toezichts- en handhavingsmogelijkheid waarbij advisering en onderzoek naar klachten, alsmede aanbevelingen voor sancties, plaatsvindt door een onafhankelijk college (de eerste voorlichtingsvraag), merkt de Afdeling allereerst op dat er geen constitutioneel beletsel is voor een interne voorziening als zodanig. Onafhankelijk onderzoek en advisering aan bewindsliden (onder wie de minister-president) kan plaatsvinden binnen de ministeriële

verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd stelt het interne karakter van de voorziening beperkingen aan de positionering en bevoegdheden van een dergelijke voorziening. Zo zou het creëren van een zelfstandige ingang van derden om een klacht in te dienen bij en behandeld te krijgen door een permanent onafhankelijk college, de voorziening ook (deels) extern worden en kunnen daardoor, afhankelijk van de bevoegdheden van een dergelijk college, dezelfde constitutionele vragen aan de orde komen als bij de beantwoording van de tweede vraag (zie hierna).

De instelling van een *externe* toezicht- en handhavingsautoriteit voor integriteitsregels voor bewindspersonen (de tweede voorlichtingsvraag) is een ingrijpende wijziging van het staatsbestel die de positie van de betrokken bewindspersoon, de minister-president en het parlement alsmede hun onderlinge verhoudingen in de praktijk verregaand kan beïnvloeden. De Afdeling merkt op dat een permanente autoriteit moeilijk inpasbaar is in het Nederlandse parlementaire stelsel waarvoor – daargelaten de noodzaak en wenselijkheid ervan – in elk geval grondwetswijziging is vereist. Dat geldt te meer voor een autoriteit die bewindspersonen sancties (zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete) kan opleggen. De Afdeling wijst erop dat deze meest vergaande variant in strijd is met de Grondwet, omdat deze ook in juridische zin de autonomie van het parlement doorkruist om over een bewindspersoon een oordeel te vellen.

De Afdeling merkt op dat het wel mogelijk en constitutioneel toelaatbaar is dat in een incidentele situatie een extern onafhankelijk onderzoek naar een veronderstelde integriteitsschending wordt ingesteld. Onafhankelijk onderzoek kan bijdragen aan het vertrouwen dat de overheid integriteitskwesties op zorgvuldige wijze behandelt. Dit vergt wel dat de onderzoeksvraag duidelijk afgebakend is, dat het afwegingskader helder is en dat de externe partij goed is toegerust voor een dergelijk onderzoek. De vraag zal bovendien steeds moeten zijn of de mogelijke voordelen zullen opwegen tegen de nadelen. Een integriteitsonderzoek kan de bewindspersoon kwetsbaar en mogelijk zelfs vleugellam maken. De politieke context verdraagt zich niet altijd met een onafhankelijk onderzoek dat mogelijk langere tijd gaat duren.

Als het gaat om andere integriteitsaspecten waar verbeteringen mogelijk zijn (de derde voorlichtingsvraag) pleit de Afdeling voor een bredere benadering die recht doet aan de morele dimensie van integriteit. Daarbij is allereerst een helder en overzichtelijk normatief kader van belang. In de aanbeveling van de Raad van Europa om te komen tot een 'integrale' integriteitscode ziet de Afdeling dan ook een belangrijke meerwaarde. Voorts zou moeten worden gewerkt aan de verdere ontwikkeling van een meer omvattend integriteitssysteem, waarin ook aandacht is voor training, risicoanalyse, vertrouwenspersonen en ethisch leiderschap. Bewindspersonen hebben in dit verband als politiek leidinggevende een voorbeeldfunctie. Om integriteit in de praktijk te realiseren en de integriteitsregels 'levend' te houden, is het tot slot van groot belang dat integriteitsvraagstukken en -dilemma's regelmatig, op een open manier en in een veilige setting besproken worden. Voor zover het gaat om bewindspersonen speelt de minister-president als voorzitter van de ministerraad daarbij een centrale rol.

Het integriteitsvraagstuk vraagt in zijn veelomvattendheid om een gedifferentieerde aanpak. Bij ernstige overtredingen van integriteitsregels is strenge handhaving op zijn plaats. Tegelijkertijd kan een duurzame versterking van de integriteit binnen de overheid alleen worden bereikt als er oog is voor de complexiteit van de morele vragen en dilemma's die vaak aan de orde zijn. Dat vraagt om reflectie en discussie waarin

nuance, begrip en mildheid voorop staan. Het is een collectieve verantwoordelijkheid van alle betrokkenen om een klimaat te scheppen dat dat mogelijk maakt.

1. Inhoud en achtergrond van het verzoek

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft met het oog op de sanctionering van integriteitsregels voor bewindspersonen de volgende vragen voorgelegd aan de Afdeling advisering.

- 1) In hoeverre is het binnen de constitutionele grenzen mogelijk om, net als de Tweede Kamer, een interne 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?
- 2) 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?
- 3) Zijn er andere manieren denkbaar waarop de gedragscode minder vrijblijvend wordt, met de eigen verantwoordelijkheid als basis?

Het verzoek vloeit voort uit een debat tussen de Tweede Kamer en de regering mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Group of States against Corruption (Greco) van de Raad van Europa aan Nederland ter voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit in ons land.¹ In dit rapport lag de nadruk op integriteitsbevordering van bewindspersonen. Een van de aanbevelingen was 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)'. Greco adviseerde om aan deze gedragscode een toezicht- en sanctiemechanisme te koppelen. In relatie tot het Nederlandse staatsbestel wees Greco hier expliciet op de rol van de minister-president. Deze zou een rol kunnen spelen in het toezicht op de invoering van een gedragscode ten aanzien van zijn regering.² In het nalevingsverslag moedigde Greco de autoriteiten aan "om zich meer in te spannen voor de uitvoering van alle aanbevelingen."³

In reactie op deze aanbevelingen kondigde het toenmalige kabinet aan een gedragscode voor bewindspersonen te ontwikkelen, op te nemen in het Handboek voor bewindspersonen.⁴ Het kabinet meldde ook dat in de gedragscode zal worden

¹ Greco (2021) Vijfde evaluatieronde over voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit bij de hoogste bestuurlijke functies in de centrale overheid en bij de rechtshandavingsinstanties. Nalevingsverslag Nederland, vastgesteld tijdens de 87e plenaire vergadering, 22-25 maart 2021.

² 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 81e plenaire vergadering, 3-7 december 2018), punt 41.

³ Greco (2021) Vijfde evaluatieronde over voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit bij de hoogste bestuurlijke functies in de centrale overheid en bij de rechtshandavingsinstanties. Nalevingsverslag Nederland, vastgesteld tijdens de 87e plenaire vergadering, 22-25 maart 2021, punt 10.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 107.

uiteengezet dat bewindspersonen voor onafhankelijke begeleiding en advies terecht kunnen bij de secretaris-generaal van het ministerie, mede-bewindspersonen, in het bijzonder de minister-president, en de secretaris van de ministerraad. Het huidige kabinet werkt inmiddels aan de uitwerking van de gedragscode. De inhoud van de code was bij het opstellen van deze voorlichting nog niet bekend.

In dezelfde reactie gaf het kabinet aan afwijzend te staan tegen het aanbevolen toezicht- en sanctiemechanisme. Volgens het kabinet past een dergelijk mechanisme niet binnen het Nederlandse constitutionele bestel. Daarin leggen bewindspersonen verantwoording af aan de Staten-Generaal op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid en is het aan de Staten-Generaal om daar consequenties aan te verbinden. Op dit punt stond het kabinet geen nadere maatregelen voor.⁵

De kabinetsreactie was voor de Tweede Kamer aanleiding om de motie Van Baarle/Leijten aan te nemen. Daarin wordt de regering verzocht te bezien hoe de aangekondigde gedragscode “afdwingbaar of gesanctioneerd kan worden en hiertoe een voorstel te doen”.⁶ Door deze motie zag de regering zich naar eigen zeggen gesteld voor een dilemma. Zij acht het van belang om de Kamers in positie te laten als het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd zal de gedragscode een ‘stevig en richtinggevend’ instrument moeten zijn waaraan bewindspersonen zich committeren, aldus de regering.⁷ Tegen deze achtergrond zegde de Minister van BZK aan de Tweede Kamer toe om hierover voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering.

In deze voorlichting staat het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels centraal. Met het oog daarop gaat de Afdeling eerst in op het concept ‘integriteit’ en de aard van de regels die daarop betrekking hebben (punt 2). Een beschouwing daarover is van belang omdat zij medebepalend is voor de vraag of en zo ja, welk toezichts- en handavingsmechanisme passend is. Vervolgens worden de bestaande integriteitsregels voor bewindslieden geschetst (punt 3) alsmede de manieren waarop in de huidige situatie op de naleving van deze regels wordt toegezien (punt 4). Voor beide thema's worden in dat verband ook de relevante constitutionele regels en randvoorwaarden uiteengezet. Tegen de achtergrond van deze algemene beschouwingen beantwoordt de Afdeling vervolgens de voorlichtingsvragen (punt 5).

Vooraf merkt de Afdeling op dat het in deze voorlichting niet gaat om de gedragscode zelf, maar om het toezicht en de handhaving ervan. Evenmin gaat de Afdeling in op de situatie rond *voormalige* bewindspersonen en de werkzaamheden die zij na hun ambt mogen vervullen. Hiervoor is eind 2021 wetgeving aangekondigd en de gestelde vragen hebben hier geen betrekking op.⁸ Tot slot heeft de regering aan de Kamer gemeld ook de praktijk in andere landen en bij gemeenten te betrekken bij de uitwerking van de gedragscode.⁹ Deze aspecten blijven in deze voorlichting ook buiten beschouwing.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 107, p. 4.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35925 III, nr. 11. Motie van de leden Van Baarle en Leijten over het afdwingbaar maken en sanctioneren van de gedragscode voor bewindspersonen.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35925 III, nr. 13.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 28844, nr. 231.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35925 III, nr. 13.

2. Integriteit

a. *Integriteit en vertrouwen*

De wens om te komen tot meer integriteitsregels en sterker toezicht op de naleving daarvan kan geplaatst worden binnen een langer lopend debat over een betrouwbare overheid, over openheid en controleerbaarheid van bestuur en politiek en over de noodzaak om verantwoording af te leggen over gemaakte keuzes in wetgeving, beleid en uitvoering. Betrouwbaarheid, openheid, controle en verantwoording zijn kernelementen van de democratische rechtsstaat (zie ook hierna punt 3). Daarbij gaat het niet alleen om beslissingen die door de overheid genomen worden; in toenemende mate is ook het persoonlijk gedrag van degenen die voor de overheid werkzaam zijn, centraal komen te staan.

Tegen deze achtergrond bezien is integriteit van degenen die werken in het openbaar bestuur – politici, bestuurders, ambtenaren – van groot belang. Het gaat in de kern om een goed afgesteld moreel kompas en het van daaruit vasthouden aan geldende normen en waarden – ook wanneer deze van buitenaf onder druk komen te staan of anderszins de verleiding tot afwijking groot is. Het gaat ook om het afleggen van verantwoording voor het eigen gedrag en het oog hebben voor de mogelijke perceptie van gemaakte keuzes. De integriteit van personen in het openbaar bestuur en het vertrouwen daarin zijn voorwaardelijk voor een goed functionerende overheid. De roep om sterkere en in rechte afdwingbare integriteitsregels kan worden gezien als een uiting van gebrek aan vertrouwen in politiek en bestuur maar ook als een poging om aan herstel van dat vertrouwen bij te dragen.

b. *Integriteit: definitie*

Van het begrip 'integriteit' bestaan vele definities en omschrijvingen. Het staat volgens Van Dale voor 'eerlijkheid' en 'onkreukbaarheid'. Wat dat in een concrete situatie betekent, is niet zelden onduidelijk.¹⁰ Geen enkele beschouwing over integriteit gaat er dan ook aan voorbij dat integriteit een diffuus en veelomvattend begrip is.¹¹

Dat heeft gevolgen voor de discussie over integer handelen van politici en bestuurders. Zo is er geen eenduidige opvatting over welke gedragingen of situaties in dit verband onder 'integriteit' vallen (bijvoorbeeld het beheer van financiële belangen, gedrag in de privésfeer, handelingen die worden verricht voor de politieke partij, uitingen op sociale media, als onrechtvaardig ervaren beleid, of de informatievoorziening aan het parlement). Daarbij bestaat bij een vermeende schending regelmatig onenigheid over de feiten, mede door de dynamiek in (sociale) media en politiek, en gaat het niet alleen om de intentie van handelen of de feitelijke handeling, maar ook om hoe het kan worden gepercipieerd. Ook kan het oordeel verschillend uitpakken: wat wel of niet als integer wordt beschouwd is vaak ook een moreel oordeel, waarover uiteenlopend kan worden gedacht; opvattingen hierover verschuiven bovendien in de tijd.

¹⁰ Het kan ook (deels) per beroepsgroep verschillen. Integriteit is een maatschappelijke waarde die mede bepaald wordt door de maatschappelijke positie die iemand inneemt. Zie K. Schuyt, *Tussen fout en fraude. Integriteit en oneerlijk gedrag in wetenschappelijk onderzoek*, Leiden University Press 2014, p. 19 e.v. (met vele voorbeelden).

¹¹ A. Heringa en J. Schinkelhoek (2020), 'Voorwoord: veelkoppig monster', in: *Een beetje integer bestaat niet: integriteit binnen het openbaar bestuur*, Montesquieu-reeks, nr. 15. In de literatuur worden tal van visies op, en dimensies van, integriteit onderscheiden. Zie bijvoorbeeld de acht visies op integriteit in: L. Huberts (2012) 'Visies op integriteit', in: *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, red. J. van den Heuvel, L. Huberts en E. Muller.

c. *Juridische operationalisering*

Ook vanuit het juridisch perspectief wordt er wisselend aangekeken tegen de gevolgen van het diffuse en veelomvattende karakter van het integriteitsbegrip. Enerzijds zijn er pleidooien voor een duidelijkere omschrijving en explicitering¹² en voor opname van het integriteitsbeginsel in de wet.¹³ Anderzijds is er wel voor gepleit om het 'onbruikbare begrip' integriteit in het recht te vermijden en te vervangen door concretere begrippen als diefstal, corruptie en belangenverstrengeling.¹⁴

Kijkend naar bestaande regelingen lijkt juridische operationalisering met name te kunnen worden gerealiseerd door voor te schrijven wat uitdrukkelijk verboden is. In deze benadering van integriteit staan schendingen centraal. Blijkens in de wetenschap en de praktijk veel gehanteerde indelingen gaat het dan bijvoorbeeld om:¹⁵

- Corruptie: omkoping
- Corruptie: bevoordelen van familie, vrienden of (politieke) partij
- Fraude en diefstal
- Belangenverstrengeling door giften en beloften
- Onverenigbare nevenactiviteiten
- Misbruik van bevoegdheden
- Informatie lekken of misbruiken
- Discriminatie, intimidatie, ongewenste intimiteiten
- Verspilling van middelen en wanprestatie
- Misdragingen in de vrije tijd

Vaak gaat het daarbij om strafbaar gedrag dat strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Uit de literatuur en de praktijk komt echter ook naar voren dat de juridische aanpak zijn begrenzingen kent. De feiten zijn soms moeilijk en pas na grondig onderzoek vast te stellen terwijl over de beoordeling daarvan niet zelden verschillend wordt gedacht.

d. *Recht en ethiek*

Met het voorgaande hangt samen dat integriteit veel meer is dan het zich onthouden van schendingen van juridisch sanctioneerbare regels; primair is van belang dat personen eerlijk en betrouwbaar zijn en hun ambt naar behoren vervullen.¹⁶ Wat 'naar behoren' is wordt in overwegende mate bepaald door morele waarden en uitgangspunten die in concrete situaties moeten worden ingevuld. Vanuit ethisch perspectief is daarom wel opgemerkt dat integriteit voor een belangrijk deel draait om

¹² Zie onder meer E.R. Muller (2012) 'Integriteit en integriteitsbeleid in de toekomst', in: J.H.J. van de Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller, *Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, 2012, p. 462.

¹³ G.H. Addink (2020) *Beginnelsen in het bestuursrecht en het integriteitsbeginsel*, par. 6.

¹⁴ S.E. Zijlstra (2013) 'Het zwarte gat van de integriteit', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2013, 29, afl. 8, p. 179-180.

¹⁵ K. M. Lasthuizen (diss. VU, 2008) 'Leading to Integrity: Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity', p. 22. Het overzicht is een vereenvoudigde weergave van het origineel.

¹⁶ Daarbij spelen klassieke deugden een rol als rechtvaardigheid, moed en wijsheid. Zie P. van Tongeren (2012) 'Integriteit als deugd', in: J.H.J. van de Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller, *Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*.

zaken die niet juridisch zijn te regelen.¹⁷ Gedrag dat in overeenstemming is met de juridische regels kan tegelijk moreel problematisch zijn en andersom.¹⁸

Het inzicht dat integriteit veel meer is dan juridisch toelaatbaar gedrag heeft ook gevolgen voor het instrumentarium om integriteit te bevorderen. Het gaat niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats om juridische sanctionering. Effectieve bescherming van integriteit betekent het in werking hebben van een integriteitssysteem: een samenhangende configuratie van instrumenten en instituties zoals integriteitstrainingen, regelmatige agendering, toegespitst personeelsbeleid, risicoanalyses, registratieprocedures, meldpunten, integriteitscommissies, vertrouwenspersonen, ethisch leiderschap en een klokkenluidersregeling.¹⁹ Dit brengt ook tot uitdrukking dat integriteit permanente aandacht vergt, bijvoorbeeld om oog te houden voor wanneer het hebben van een goed netwerk overgaat in oneerlijke beïnvloeding. Sancties zijn in dit geheel het sluitstuk.

3. Integriteitsnormen voor bewindspersonen

a. *Inleiding*

Bewindspersonen nemen in ons bestel een bijzondere positie in. Zij hebben als lid van het kabinet een bestuurlijke rol. Op basis van afspraken uit het regeerakkoord hebben zij tot taak op een bepaald terrein beleid te vormen en uitgevoerd te krijgen. In die rol geven zij leiding aan hun ambtenaren en leggen zij verantwoording af. Tegelijkertijd blijven bewindspersonen ook politici. In een coalitieregering ontleen zij hun positie immers mede aan een bepaalde politieke achtergrond. Het feit dat bewindspersonen verschillende rollen vervullen, stelt aan hen bijzondere eisen. De mate waarin rolzuiverheid is betracht, kan in de weging van integriteitsvragen een van de factoren zijn.

Voor bewindspersonen gelden er verschillende typen integriteitsregels. Zij vloeien voort uit verschillende bronnen. Zij zien soms op handelingen van de bewindspersoon in de uitoefening van zijn *ambt* (waarbij de handeling soms door een ambtenaar is verricht) en soms op handelingen van de persoon van de *ambtsdrager*. Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de relevante regels.

b. *De eed of belofte*

Artikel 49 van de Grondwet bepaalt dat bewindspersonen bij de aanvaarding van hun ambt ten overstaan van de Koning een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering afleggen. Daarbij zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet én een

¹⁷ M. Becker, Integriteit in het openbaar bestuur. Juristen moeten hun hand niet overspelen, NJB 2018, p. 1427-1428. Voor zover juridische regeling in die gevallen wordt overwogen lijkt doelregulering eerder in aanmerking te komen dan concrete gedragsregels. Zie hierover P.C. Westerman (2014) 'De verleiding van doelregulering', in: Integriteit in politiek en bestuur. De (on)mogelijkheden van het recht, S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof en A.E. Schilder (red.).

¹⁸ T. Kerkhoff, Zonden in de politiek en politieke zonden. Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw, in: A. Bos e.a. (red), Zonden in de politiek. Jaarboek parlementaire geschiedenis 2016, Boom uitgevers Amsterdam, p. 10.

¹⁹ S. van Leunen en G. Voerman, Om het vertrouwen. Politieke partijen en integriteit – een verkenning, in: A. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur, Montesquieu-reeks nr. 15, Boom juridisch, Den Haag 2020, p. 23. Zij verwijzen naar uitvoerigere beschouwingen hierover in W. Slingerland, F.E. Six en L.W.J.C. Huberts, Integriteitssystemen en hun werking, J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller, Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland, Kluwer Deventer 2012, p. 219-238.

getrouwe vervulling van hun ambt. De inhoud van deze eed of belofte (hierna kortweg 'eed') is vastgelegd in de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal.²⁰

De eed bestaat dus uit drie onderdelen, namelijk de zuiveringseed, de eed van trouw aan de Grondwet en de eed inzake de getrouwe vervulling van het ambt.²¹ Bij de zuiveringseed zweren de bewindspersonen dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden, en dat zij, om iets in hun ambt te doen of te laten, geen geschenk of belofte hebben aangenomen of zullen aannemen. Met deze eed "wordt ingescherpt" dat het ministersambt of staatssecretariaat niet bereikt mag worden door "de in de eed verboden handelingen te verrichten".

De eed heeft vervolgens ook concrete betekenis voor de ambtsvervulling. "Eenmaal gekozen of benoemd in het ambt kan de eed preventief werken doordat de betrokkene er zich daardoor meer van bewust kan zijn dat de uitoefening van de functie in alle onafhankelijkheid moet geschieden", zo stelde de regering bij de grondwetsherziening van 1983.²² Schending van de eed is een ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 van de Grondwet (zie hierna).

c. *Wettelijke voorschriften*

Bepaalde integriteitsregels zijn vastgelegd in formele wetgeving. Deze hebben vaak de vorm van verbodsbepalingen. Dat betreft in de eerste plaats de in artikel 119 van de Grondwet bedoelde ambtsmisdrijven. Er bestaan drie soorten²³: ambtsmisdrijven die enkel door bewindspersonen kunnen worden gepleegd,²⁴ ambtsmisdrijven waarbij "ambtenaren" de normadressant zijn²⁵ (die blijkens de rechtspraak ook gelden voor bewindspersonen²⁶) en de zogenoemde 'oneigenlijke ambtsdelicten'. Bij deze laatste categorie gaat het om welk strafbaar feit dan ook, onder de strafverzwarende omstandigheid beschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht. Met het delict is dan een "bijzondere ambtsplicht" geschonden, of er is bij het begaan van het strafbaar feit "gebruik gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken."

Naast het strafrecht is ook het bestuursrecht van belang.²⁷ Bestuursorganen hebben een zorgplicht die inhoudt dat moet worden voorkomen dat een belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen een rol speelt bij het nemen van besluiten.²⁸ Integriteit bij de ambtsvervulling hangt soms samen met de naleving van de algemene beginselen van

²⁰ Stb. 1992, 120. Zie voor de leden van de Staten-Generaal het gelijklopende artikel 60 Grondwet.

²¹ Onder andere P. Bovend'Eert, 'Wat te doen met draaideurpraktijken van politici', *Ars Aequi* 2018, p. 126.

²² Kamerstukken II 1978/79, 14222, nr. 7.

²³ Zie uitgebreider Niet *boven* maar *in* de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, Rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (juli 2021), p. 51 e.v.

²⁴ Artikel 355 en 356 Wetboek van Strafrecht.

²⁵ Artikel 358-363 Wetboek van Strafrecht.

²⁶ Zie in dit verband het arrest van de Hoge Raad van 3 juli 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW9966). De HR overwoog dat de minister-president een ambtenaar is in de zin van artikel 267 Wetboek van Strafrecht (belediging van een ambtenaar in functie).

²⁷ Anders dan in het strafrecht staat in deze context niet de minister als ambtsdrager centraal maar zijn handelen als bestuursorgaan. Dat neemt niet weg dat naleving van bestuursrechtelijke beginselen indirect bijdraagt aan de integriteit van overheidshandelen.

²⁸ ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1682.

behoorlijk bestuur. Bewindspersonen mogen niet in strijd handelen met het verbod van vooringenomenheid of de besluitvorming door persoonlijk belang laten beïnvloeden.²⁹ Dit betekent dat zij zich bij het nemen van besluiten onpartijdig en objectief moeten opstellen.

d. *Gedragsregels bewindspersonen*

De bovengenoemde eed is het startpunt van gedragsregels voor bewindspersonen. Hieruit is het Handboek voor bewindspersonen voortgevloeid. In dit zogenaamde 'Blauwe boek' staan, met name in hoofdstuk 6, de gedragsregels voor bewindspersonen verder uitgewerkt. Het gaat hier met name om de volgende aspecten:

- *Nevenfuncties en -activiteiten.* Alle nevenfuncties en -activiteiten moeten in beginsel worden neergelegd alvorens de kandidaat-bewindspersoon het ambt aanvaardt. Functies en activiteiten mogen slechts bij hoge uitzondering gecontinueerd, of geaccepteerd worden, en alleen na schriftelijke toestemming van de minister-president.³⁰
- *Financiële en zakelijke belangen.* Van dergelijke belangen moet afstand worden gedaan óf deze belangen moeten op afstand worden geplaatst. Het betekent dat de bewindspersoon tijdens zijn ambtsperiode geen zeggenschapsrechten kan uitoefenen.
- *Declaraties, voorzieningen en openbaarheid bestuurskosten.* Uitgaven voor, door of namens bewindspersonen worden maandelijks online gepubliceerd.³¹
- *Aannemen van geschenken.* Geschenken in de vorm van diensten, geld of papieren die geld vertegenwoordigen en "geschenken die worden gegeven met de kennelijke bedoeling om een politieke gunst, contract, of dienstverlening te verkrijgen" worden niet aanvaard.³²
- *Handelingen met betrekking tot (financiële) ondernemingen.* In geval van voorkennis over (financiële) ondernemingen uit hoofde van zijn functie moet de bewindspersoon zich onthouden van handelen in effecten van deze ondernemingen alsmede geheimhouding in acht nemen. Daarnaast moeten bewindspersonen behoedzaam zijn bij het doen van uitlatingen over (financiële) ondernemingen. Dit kan immers effect hebben op het vertrouwen in deze ondernemingen.³³

In het handboek wordt voorts verwezen naar enkele andere instrumenten die eveneens integriteitsregels bevatten.³⁴ De Gedragscode Integriteit Rijk bevat gedragsregels over, onder andere, belangenverstrengeling en gebruik van publieke middelen, goed ambtenaarschap, omgang met informatie en werk- en privérelaties. De Gedragscode Integriteit Rijk is niet rechtstreeks van toepassing op bewindspersonen, maar bevat wel

²⁹ Artikel 2:4 Awb (verbod van vooringenomenheid) en ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796). Ook de 'schijn' van belangenverstrengeling dient te worden vermeden (ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723). Zie nader: T&C Algemene wet bestuursrecht, artikel 2:4.

³⁰ Punt 6.1.4 van het Handboek voor bewindspersonen.

³¹ Punt 6.1.5 van het Handboek voor bewindspersonen.

³² Punt 6.1.6 van het Handboek voor bewindspersonen. De Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake protocol bevat aanvullende aandachtspunten voor het aannemen van geschenken. Zie Stcrt. 2016, 38170.

³³ Punt 6.1.8 van het Handboek voor bewindspersonen.

³⁴ Handboek voor bewindspersonen, p. 91.

uitgangspunten voor hun handelen.³⁵ Ook is er de ‘Nederlandse code voor goed openbaar bestuur’, een brochure bedoeld voor ‘besturen van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk om bewust de beginselen van goed bestuur levend te houden’. Onderdeel van deze code zijn verschillende ‘beginselen’, waaronder beginselen inzake openheid, integriteit, doelgerichtheid en doelmatigheid.³⁶

4. Naleving van integriteitsnormen

a. *Constitutionele context*

De vraag is hoe naleving van de geschetste integriteitsnormen voor bewindspersonen in de huidige situatie wordt bevorderd dan wel door middel van sanctionering kan worden afgedwongen. Het antwoord op die vraag is allereerst afhankelijk van de aard van de norm. Sommige normen zijn zodanig concreet dat zij in beginsel juridisch afdwingbaar zijn via de strafrechter of de bestuursrechter.³⁷ Andere normen hebben primair een morele component waardoor toepassing van juridische instrumenten minder voor de hand ligt. Hun naleving kan in het contact met de betrokken bewindspersoon worden bevorderd door actief handelen van de minister-president en zo nodig agendering in de ministerraad.

Bovenal moet het integriteitsvraagstuk van bewindspersonen worden gezien tegen de achtergrond van het parlementaire stelsel als geheel en de staatsrechtelijke positie van ministers en staatssecretarissen daarbinnen. Zij hebben een indirect democratisch mandaat; hun functioneren is afhankelijk van de steun van de meerderheid van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Dit betekent dat bewindslieden steeds onderworpen zijn aan de controle, beoordeling en uiteindelijk ook sanctionering door de Tweede en Eerste Kamer. In die zin verschilt de positie van bewindslieden fundamenteel van die van leden van de Tweede en de Eerste Kamer.

In bredere zin is het grondwettelijke stelsel van ‘checks and balances’ hier van belang. Bewindslieden handelen op grond van wet- en regelgeving vaak als bestuursorgaan en zijn in die hoedanigheid onderworpen aan controle door andere instanties. Te denken valt onder meer aan de bestuursrechter, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en het Huis voor klokkenluiders. Van een andere aard maar uit integriteitsoogpunt evenzeer van betekenis is het feit dat de ambten van minister en staatssecretaris zijn aangemerkt als zogeheten ‘prominente publieke functies’ en zij in die hoedanigheid zijn onderworpen aan verscherpt onderzoek ter voorkoming dan wel bestrijding van witwassen en corruptie.³⁸ Ten slotte kan worden gewezen op de rol van de pers. Deze uiteenlopende vormen van controle dragen direct of indirect bij aan de naleving van integriteitsnormen.

b. *Integriteitscontrole vooraf en tijdens het ambt*

³⁵ Kamerstukken II 2018/19, 3500 VII, nr. 9.

³⁶ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur>).

³⁷ Op grond van het legaliteitsbeginsel geldt daarbij als voorwaarde dat de normen die juridisch afdwingbaar zijn en de daaraan verbonden sancties specifiek in een wet in formele zin moeten zijn vastgelegd.

³⁸ Artikel 2 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Vaak wordt de aanduiding PEP (Politically Exposed Person) gebruikt.

De kabinetsformatie leidt uiteindelijk tot de benoeming van de minister-president en de overige bewindslieden bij koninklijk besluit (artikel 43 en 46, eerste lid, van de Grondwet). Omdat over de integriteit van kandidaat-bewindslieden voorafgaand en tijdens hun ambtsvervulling geen enkele twijfel mag ontstaan, vindt voorafgaand aan de benoeming een gesprek met de formateur plaats. Daarin wordt nagegaan of er enig beletsel is in het heden of verleden van de kandidaat om de functie in kwestie te aanvaarden.³⁹

Daarvoor vinden op verzoek van de formateur drie feitenonderzoeken plaats, namelijk een naslag in het justitieel documentatieregister, een naslag van de AIVD naar relevante beschikbare gegevens en ten slotte een naslag in het fiscale dossier. Het Handboek voor bewindspersonen bevat de zogeheten 'self-assessment integriteit' en een vragenlijst op basis waarvan de kandidaat-bewindspersoon eventuele kwetsbaarheden met de formateur kan bespreken.⁴⁰

Hoewel de inzet van deze controle vooraf is om de kans op integriteitsvragen tijdens de ambtsuitoefening zo klein mogelijk te maken, blijven de op bewindslieden toepasselijke integriteitsregels vanzelfsprekend ook tijdens de regeerperiode relevant. Het is in eerste instantie aan de bewindspersonen zelf om overeenkomstig deze regels te handelen. Zo nodig kan er collegiaal overleg plaatsvinden. De minister-president hoort daarin, als voorzitter van de ministerraad (artikel 45 van de Grondwet), een belangrijke rol te spelen. Het is aan hem om zo nodig nader te normeren en een bewindspersoon aan te spreken. In uiterste instantie bestaat de mogelijkheid dat de ministerraad de bewindspersoon voordraagt voor ontslag.⁴¹ Ook los van een directe aanleiding kan de minister-president op regelmatige basis het gesprek aangaan binnen het kabinet over integriteitsdilemma's en de soms moeilijke afwegingen die daarbij spelen.

c. *Vertrouwensregel en ministeriële verantwoordelijkheid*

In het Nederlandse parlementaire stelsel staat de relatie tussen parlement en regering (en individuele bewindspersonen) centraal. Als de meerderheid van het parlement geen vertrouwen meer heeft in een bewindspersoon dan dient deze zijn ontslag aan te bieden.⁴² Dit betekent dat de integriteit van bewindspersonen niet alleen de bewindspersonen zelf, de ministerraad en de minister-president aangaat maar zeker ook het parlement. Het is in voorkomende gevallen het parlement dat een oordeel kan uitspreken en in laatste instantie, gelet op de vertrouwensregel, kan sanctioneren.

Bij de vertrouwensregel gaat het om de bewindspersoon als ambtsdrager. Het vertrouwen hangt daarom niet enkel samen met het beleid dat de minister voert, maar kan ook afhangen van de gedragingen van de bewindspersoon in de privésfeer, die losstaan van zijn verantwoordelijkheden als minister.⁴³ Een integriteitskwestie kan dan

³⁹ Punt 9.1 van het Handboek voor bewindspersonen.

⁴⁰ Bijlage 1 bij het Handboek voor bewindspersonen.

⁴¹ Zie artikel 43 en 47 van de Grondwet alsmede artikel 4, tweede lid, onder k van het reglement van orde van de ministerraad. Daarnaast is het mogelijk dat de portefeuille van een bewindspersoon wordt aangepast of dat deze wordt uitgesloten van de besluitvorming over een bepaalde aangelegenheid.

⁴² Deze regel van ongeschreven staatsrecht heeft zich in de tweede helft van de negentiende eeuw ontwikkeld. Zie hiervoor onder meer J.J.J. Sillen (2009) 'De vertrouwensregel en het parlementaire stelsel', in: R. Schutgens, J. Klijnsma, M. Klompers (ed.) *Canon van het recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 51-54.

⁴³ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, twaalfde druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 292-293.

ook aanleiding vormen voor de Tweede Kamer om het vertrouwen op te zeggen, ook wanneer het gaat om een gedraging die strikt genomen buiten de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid valt.⁴⁴ Uiteindelijk draait het om de vraag of een meerderheid van het parlement er nog vertrouwen in heeft dat een bewindspersoon als persoon geschikt is voor de uitoefening van het ambt.

Tot slot kan nog worden gewezen op de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de vervolging van ambtsmisdrijven schrijft artikel 119 van de Grondwet een bijzondere procedure voor bij de Hoge Raad, uitgewerkt in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. De procedure vangt aan met een opdracht tot vervolging van de regering of de Tweede Kamer gericht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Medio 2021 heeft een adviescommissie aanbevolen om de procedure voor vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen te verbeteren.⁴⁵ De commissie vindt het niet wenselijk dat het aan politici is om te beslissen of in geval van een verdenking van een ambtsdelict opsporing en vervolging moeten plaatsvinden. Zij stelt daarom voor de bevoegdheid om vervolging in te stellen uiteindelijk neer te leggen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Omdat deze bevoegdheid van invloed kan zijn op de positie van bewindspersonen en de relatie met het parlement is het passend dat deze in de Grondwet wordt vastgelegd.

d. *Zorgvuldige omgang met integriteitsvraagstukken*

Uit het voorgaande komt, resumerend, naar voren dat de nadruk sterk ligt op preventie. De geschetste procedures voorafgaand aan de beëdiging van een bewindspersoon zijn erop gericht integriteitproblemen tijdens de ambtsuitoefening zoveel mogelijk te voorkomen. De praktijk laat zien dat dit effect heeft: nevenfuncties worden losgelaten en financiële belangen afgestoten of op afstand gezet. In het gesprek met de formateur worden zoveel mogelijk potentiële integriteitsvraagstukken behandeld.

Daarmee is, zo bleek eveneens uit het voorgaande, niet uitgesloten dat integriteitsvragen ook tijdens de regeerperiode kunnen rijzen. Dat is des te meer het geval als onder integriteit ook zaken als het behoorlijk informeren van het parlement worden verstaan. Het is dan in eerste instantie aan de bewindspersoon zelf en de minister-president om hierop te acteren. Als voorzitter van de ministerraad dient de minister-president het gesprek over integriteit zowel met een individuele bewindspersoon als, ook in meer algemene zin, in de ministerraad te initiëren. Integriteit van bewindspersonen is echter niet uitsluitend een zaak van de bewindspersoon zelf, de minister-president en de ministerraad. In het Nederlandse parlementaire stelsel is het in laatste instantie aan het parlement om te oordelen over een bewindspersoon.

Het integriteitsvraagstuk vraagt niet alleen grote zorgvuldigheid van de bewindspersoon die het betreft maar ook van degenen die van informatie daarover kennisnemen en daarover publiekelijk oordelen. De Afdeling heeft er eerder op gewezen dat – juist omdat de grenzen van wat in een concreet geval wel en niet als

⁴⁴ Artikel 42 van de Grondwet.

⁴⁵ Rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens, 2021), hoofdstuk 6, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34340, nr. 19.

integer gedrag moet worden beschouwd niet altijd vast staan (zie hiervoor punt 2)⁴⁶ – de kans bestaat dat een bepaalde kwestie in het publieke debat om politieke redenen kleiner of juist groter wordt voorgesteld.⁴⁷ Ook in de literatuur wordt politisering van integriteitskwesties als een reëel risico aangemerkt.⁴⁸ Om te voorkomen dat personen daardoor ten onrechte beschadigd raken, moet zorgvuldigheid voorop staan.

5. Beantwoording van de vragen

a. *Inleiding*

Vooraf merkt de Afdeling op dat de gestelde vragen een voornamelijk juridische invalshoek kennen. Bij de eerste twee vragen ligt de nadruk op toezicht, handhaving en sanctionering vanuit achtereenvolgens een intern en een extern perspectief. De derde vraag is opener waar wordt gevraagd naar ‘andere manieren’ waarop de gedragscode ‘minder vrijblijvend’ wordt.

De Afdeling merkt op dat de aldus geformuleerde vragen de suggestie kunnen wekken dat integriteit vooral een juridisch vraagstuk is en uitsluitend effectief kan worden gerealiseerd als er sancties worden opgelegd. Die benadering heeft als risico dat het begrip ‘integriteit’ te vergaand wordt gejuridiseerd en daardoor aan de kern ervan wordt voorbijgegaan. Bij integriteit dient de intern gevoelde noodzaak om bepaalde morele waarden na te streven, voorop te worden gesteld. Daaraan kunnen wetgeving en sanctionering een betekenisvolle maar tegelijkertijd slechts een beperkte bijdrage leveren. Zoals hiervoor opgemerkt vergt effectieve versterking van integriteit een veel ruimer instrumentarium waarin regelmatige agendering, bespreking van specifieke dilemma’s, leiderschap en voorbeeldgedrag centraal staan. Met name bij de beantwoording van vraag 3 zal de Afdeling hierop terugkomen.

b. *Eerste vraag*

De eerste vraag luidt als volgt:

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

Deze vraag trekt een parallel met de Tweede Kamer. Met het oog op het toezicht op de naleving van de voor Kamerleden geldende integriteitsregels heeft de Tweede Kamer in 2021 het College van onderzoek integriteit ingesteld.⁴⁹ Dit college behandelt klachten over schendingen van gedragsregels door Kamerleden. Het bestaat uit drie onafhankelijke leden. Ondanks de onafhankelijkheid van het college gaat het om een

⁴⁶ Zo is er in de literatuur op gewezen dat in onderzoek naar declaraties vaak moeilijk hard te maken dat er meer aan de hand is dan een administratieve fout en dat de betrokkene ook het oogmerk had de regels op dit punt te overtreden. Zie ook W. van der Woude (2015), ‘De mythe van integriteit’, in: SC, 2015/5.

⁴⁷ Advies van de Afdeling advisering van 3 november 2021 over de nota van wijziging bij het voorstel van wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Stcrt 2021, nr. 48265, punt 2b.

⁴⁸ Zie onder meer M. Becker, Integriteit in het openbaar bestuur. Juristen moeten hun hand niet overspelen, NJB 2018, p. 1429, Tom-Jan Meeus, De valkuil van het integriteitsopportunisme, in A. Bos e.a. (red.), Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2016, p. 20-31.

⁴⁹ Regeling toezicht en handhaving gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

interne voorziening van de Kamer; het is bij interne regeling door de Kamer zelf ingesteld en heeft dus geen grondwettelijke of wettelijke status.

De Afdeling heeft er hiervoor (zie punt 4) op gewezen dat als het gaat om toezicht en handhaving er belangrijke staatsrechtelijke verschillen zijn tussen bewindspersonen en Kamerleden. Anders dan bewindspersonen ontleen Kamerleden hun legitimiteit aan het feit dat zij direct gekozen zijn door de bevolking. Kamerleden hebben daarmee een direct democratisch mandaat van de kiezers om, namens hen, de parlementaire controle- en wetgevingstaken uit te voeren.

Voor gedragsregels voor Kamerleden geldt in ons bestel dat deze alleen door de (Eerste of Tweede) Kamer zelf kunnen worden opgesteld en procedureel kunnen worden vormgegeven. Kamerleden kunnen gelet op hun kiezersmandaat niet uit hun functie worden ontheven, ook niet wanneer zij integriteitsregels hebben overtreden.⁵⁰ Om dezelfde reden vinden er voorafgaand aan de beëdiging van Kamerleden⁵¹ geen onderzoeken plaats waarvan de uitkomst aan benoeming in de weg kunnen staan. Controle op integriteit vooraf kan in de huidige situatie alleen plaatsvinden door de politieke partij voorafgaande aan de kandidaatstelling.⁵² Ten slotte zijn Kamerleden vanwege hun staatsrechtelijke positie – met uitzondering van de bijzondere procedure ex artikel 119 van de Grondwet voor ambtsdelicten – niet onderworpen aan de controle door bepaalde onafhankelijke wettelijke instanties die van belang kunnen zijn voor het toezicht op de naleving van integriteitsregels zoals de Nationale Ombudsman en het Huis voor Klokkenluiders.

Op alle hiervoor genoemde punten verschilt de positie van bewindspersonen fundamenteel van die van Kamerleden. Bewindspersonen hebben alleen een afgeleid democratisch mandaat en staan tegen die achtergrond onder controle van de Tweede en Eerste Kamer. Van belang is ook dat, anders dan bij Kamerleden, voorafgaande aan de beëdiging veelomvattende onderzoeken plaatsvinden (zie hiervoor punt 4) en dat bewindspersonen in hun hoedanigheid van minister tijdens hun ambtsuitoefening – naast controle door de Tweede en Eerste Kamer – onderworpen zijn aan de hiervoor genoemde ‘checks and balances’. Het gevolg hiervan is dat als het gaat om het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels de positie van Kamerleden en bewindsliden verschillend moeten worden beoordeeld.

De gestelde vraag gaat uit van een *interne* toezichts- en handhavingsmogelijkheid waarbij advisering en onderzoek naar klachten, alsmede aanbevelingen voor sancties, plaatsvindt door een onafhankelijk college. Voor een interne voorziening als zodanig ziet de Afdeling geen constitutioneel beletsel mits de ministeriële verantwoordelijkheid, en dus de verantwoordingsrelatie richting de gekozen volksvertegenwoordiging, intact

⁵⁰ Hiervoor zou gelet op artikel 54 van de Grondwet een grondwettelijke bepaling vereist zijn. Zie hierover P.P.T. Bovend'Eert, Eerste stap in de goede richting. Gedragscodes in het Nederlandse parlement, in: A. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur Montesquieu-reeks nr. 15, Boom Juridisch Den Haag 2020, p. 41-42. Wel kunnen Kamerleden op grond van het Reglement van Orde worden berispt of tijdelijk de toegang tot vergaderingen worden ontzegd.

⁵¹ Wel leggen Kamerleden op grond van artikel 60 van de Grondwet de eed of belofte af. Deze is vergelijkbaar met die geldt voor bewindsliden op grond van artikel 49 van de Grondwet.

⁵² Zie hierover S. van Leunen en G. Voerman, Om het vertrouwen. Politieke partijen en integriteit – een verkenning, in: A. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), Een beetje integer bestaat niet. Integriteit binnen het openbaar bestuur, Montesquieu-reeks nr. 15, Boom juridisch, Den Haag 2020, p. 23.

blijft. Onafhankelijke advisering aan bewindslieden (waaronder de minister-president) kan plaatsvinden binnen de ministeriële verantwoordelijkheid.⁵³ Zo is het mogelijk, zoals de regering heeft toegezegd, te voorzien in de benoeming van een “onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen”, die individuele bewindspersonen vertrouwelijk kan adviseren bij integriteitsvragen.⁵⁴

Tegelijkertijd stelt het interne karakter van de voorziening beperkingen aan de positionering en de bevoegdheden van het betreffende mechanisme. Indien de vraagstelling doelt op, zoals bij het College van onderzoek integriteit van de Tweede Kamer het geval is, het creëren van een zelfstandige ingang van burgers om een klacht in te dienen bij en behandeld te krijgen door een permanent onafhankelijk college die vervolgens over de handelwijze van de betreffende bewindspersoon een oordeel velt, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid geraakt. Immers, daarmee wordt de voorziening ook (deels) extern en kunnen, mede afhankelijk van de aard en de bevoegdheden van een dergelijk college, dezelfde constitutionele vragen aan de orde komen als bij de beantwoording van de tweede vraag (zie hierna).

c. Tweede vraag

De tweede vraag luidt:

“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?”

De Afdeling begrijpt de vraag aldus dat met een ‘externe toezichts- en handhavingsautoriteit’ wordt bedoeld op een door de wet ingesteld onafhankelijk orgaan. De vraag hoe een dergelijke voorziening zich precies verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid hangt af van de bevoegdheden van de in te stellen autoriteit. Het gaat echter niet uitsluitend om de ministeriële verantwoordelijkheid. De positie en noodzaak van een zodanige autoriteit vergt een bredere beoordeling waarbij de wijze waarop de naleving van de integriteitsregels door bewindspersonen voorafgaande en tijdens hun ambtsperiode reeds op dit moment wordt gerealiseerd (zie punt 4), moet worden betrokken. Van belang daarbij is dat de bestaande regels niet alleen voorzien in toezicht maar ook in sanctionering. In het bijzonder wijst de Afdeling op de essentiële bevoegdheid van het parlement om een bewindspersoon ter verantwoording te roepen en zo nodig het vertrouwen in hem of haar op te zeggen.

De instelling van een permanente externe toezichts- en handhavingsautoriteit voor integriteitsregels van bewindspersonen is een ingrijpende wijziging van het staatsbestel die de positie van de betrokken bewindspersoon, de minister-president en het parlement alsmede hun onderlinge verhoudingen in de praktijk verregaand kan beïnvloeden. Dat geldt ook als deze autoriteit geen dwingende sancties kan opleggen maar alleen kan adviseren, onderzoek doen en oordelen over klachten. Een dergelijke voorziening kan verstrekkend zijn omdat het begrip integriteit veelomvattend en diffuus

⁵³ Zie eerder het advies van 15 juni 2020 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid. Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78 (bijlage), punt 4.6 en het advies van 18 mei 2022 over het voorstel van wet houdende instelling van het Adviescollege ICT-toetsing. Kamerstukken II 2021/22, 36191, nr. 4, punt 2.

⁵⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36101, nr. 3, 11 juli 2022.

is en in de uitwerking vaak een ruime beoordelingsmarge kent. De mogelijkheid van een externe autoriteit om zelf onderzoek in te stellen, al dan niet op verzoek van derden, kan eraan bijdragen dat een bewindspersoon feitelijk vleugellam wordt.

Essentieel is ook dat het de bewegingsvrijheid van het parlement raakt om een eigen oordeel te vormen over wat zich heeft voorgedaan en hoe dit moet worden gewogen. In deze politieke context is het niet ondenkbeeldig dat een klacht bij de externe autoriteit wordt ingezet als politiek instrument. Gelet op dat alles merkt de Afdeling op dat een permanente autoriteit moeilijk inpasbaar in het Nederlandse parlementaire stelsel waarvoor – daargelaten de noodzaak en wenselijkheid ervan – in elk geval grondwetswijziging is vereist.

Dat geldt te meer voor een autoriteit die bewindspersonen sancties (zoals bijvoorbeeld een bestuurlijke boete⁵⁵) kan opleggen. De Afdeling merkt op dat deze, ook in de vraagstelling genoemde, meest vergaande variant,⁵⁶ in strijd is met de Grondwet. Een dergelijk vergaande bevoegdheid doorkruist ook in juridische zin de grondwettelijk verankerde verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement⁵⁷ en de autonomie van het parlement om zo nodig met toepassing van de vertrouwensregel, de kern van het parlementair stelsel, over een bepaalde bewindspersoon een oordeel te vellen. Op dit moment is de bijzondere strafrechtelijke procedure van artikel 119 van de Grondwet inzake de berechting van ambtsmisdriven door de Hoge Raad daarop de enige uitzondering. Om in aanvulling hierop een autoriteit in te stellen die aan bewindspersonen een sanctie kan opleggen, is niet passend in het Nederlandse parlementaire stelsel.

De Afdeling wijst erop dat het wel mogelijk is dat in een incidentele situatie een extern onafhankelijk onderzoek naar een veronderstelde integriteitsschending wordt ingesteld. Het gaat dan om een concrete casus en onderzoeksvraag. Daarvoor hoeft geen wettelijke regeling te worden getroffen.⁵⁸ Het initiatief daartoe kan komen vanuit het parlement of vanuit de regering zelf. In het laatste geval ligt het voor de hand dat de minister-president het voortouw neemt. Een dergelijk incidenteel onderzoek kan worden beschouwd als een wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de controlerende functie van het parlement in dit verband.

Als voordeel van een incidenteel extern onderzoek in een dergelijk geval kan gelden dat de feitenvaststelling en de beoordeling uit de directe politieke sfeer worden gehaald. Enerzijds zou daarmee kunnen worden voorkomen dat een politieke meerderheid bewerkstelligt dat een integriteitsschending niet onderzocht wordt en deze daardoor zonder gevolgen blijft. Anderzijds kan deugdelijk onderzoek een bewindspersoon in voorkomende gevallen wellicht beschermen tegen onterechte aantijgingen. Onafhankelijk onderzoek kan in die zin bijdragen aan het vertrouwen dat de overheid integriteitskwesaties op zorgvuldige wijze behandelt.

⁵⁵ Voor punitieve sancties geldt het legaliteitsbeginsel. Zie in dit verband artikel 5:4 Awb. Om dezelfde reden is ook de toekenning van toezichtsbevoegdheden problematisch.

⁵⁶ Zie ook de Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, Kamerstukken II 2021/22, 36101, nr. 2.

⁵⁷ Artikel 42 jo. artikel 68 van de Grondwet.

⁵⁸ Dat impliceert dat een externe instantie of commissie die in een bijzonder geval onafhankelijk onderzoek doet, ook geen juridisch dwingende toezichts- of sanctiebevoegdheden kan uitoefenen.

Ook in een specifieke situatie zal echter de vraag onder ogen moeten worden gezien of de voordelen van een extern onafhankelijk onderzoek naar een zittende bewindspersoon in de praktijk zal opwegen tegen de nadelen. Een integriteitsonderzoek maakt de bewindspersoon, ook voordat de resultaten bekend zijn, hoe dan ook kwetsbaar en mogelijk zelfs vleugellam. Een dergelijk onderzoek kost veel tijd, energie en politiek krediet. Dit kan gemakkelijk spanning opleveren in de coalitie en in de verhouding met de Tweede Kamer. De druk zal daardoor groot zijn om langs politieke weg, via interventie van de minister-president en zo nodig de Kamer, op korte termijn helderheid te verkrijgen. De politieke context zal zich dan ook niet altijd verdragen met een onafhankelijk onderzoek dat mogelijk langere tijd gaat duren. Dat laat onverlet dat in een incidentele situatie een onafhankelijk integriteitsonderzoek constitutioneel gezien mogelijk is.

Ten slotte vraagt de Afdeling aandacht voor de complexe vragen die bij de concrete opzet en uitvoering van extern onderzoek zullen rijzen. Hiervoor kwam al aan de orde dat 'integriteit' een diffuus en veelomvattend begrip is en dat daarom de grenzen van wat in een concreet geval als integer gedrag is niet altijd vaststaan (zie punt 2). Voordat het onderzoek begint, zal daarom, ook als het om een concrete casus gaat, weloverwogen moeten worden bepaald wie het onderzoek gaat doen, de toe te passen integriteitsnormen moeten worden gepreciseerd en de procedurele eisen aan het onderzoek naar en de beoordeling van vermeende integriteitsschendingen moeten worden vastgesteld. Recente integriteitsonderzoeken laten zien dat er in de gevolgde procedure veel mis kan gaan en mede daardoor het afbreukrisico voor alle betrokkenen niet onaanzienlijk is.⁵⁹ De genoemde vragen zullen daarom met grote zorgvuldigheid moeten worden behandeld.

d. Derde vraag

De derde vraag luidt:

Zijn er andere manieren denkbaar waarop de gedragscode minder vrijblijvend wordt, met de eigen verantwoordelijkheid als basis?

De formulering van deze vraag kan de indruk wekken dat de in de gedragscode neergelegde integriteitsregels op dit moment vrijblijvend zijn. Dat is niet het geval. Zoals hiervoor uiteengezet (zie punt 3 en 4) wordt er op de naleving van integriteitsnormen voor bewindsliden op verschillende manieren en door verschillende instanties toegezien. Zoals uiteengezet ligt de nadruk daarbij op preventie. Daarnaast zijn er ook tijdens de regeerperiode juridische mechanismen die naleving van de geldende normen beogen te bevorderen en deels ook af te dwingen.

Van de term 'vrijblijvend' zou voorts de suggestie kunnen uitgaan dat integriteit uitsluitend effectief kan worden gerealiseerd als er sancties kunnen worden opgelegd. Ongetwijfeld is de juridische dimensie van het integriteitsvraagstuk van belang. Tegelijkertijd bestaat met een juridische 'compliance' benadering het risico dat integer handelen vernauwd wordt tot naleving van de regels (*rule based*). Dit kan evenwel afbreuk aan de ethische dimensie van integriteit waar de intern gevoelde noodzaak om bepaalde morele waarden na te streven (*principle based*) centraal staat. De rol van het recht, wetgeving en sancties ter bevordering van de integriteit is aldus bescheiden. Een

⁵⁹ J. Dierx en R. van Eijbergen, De integriteitsindustrie is ontaard in een volksgericht, NRC Handelsblad 31 oktober 2022.

nauwe focus op afdwingbare integriteitsregels, naleving en handhaving zou zelfs het tegendeel kunnen bereiken indien aldus de onderliggende waarden uit het zicht verdwijnen. Wetten en regels kunnen immers pas functioneren in een context waarin een minimum aan (gedeelde) moreel goede beginselen heerst.⁶⁰

In de kern gaat het er bij integriteit om dat de morele waarden die ten grondslag liggen aan de juridische wetten en regels worden verinnerlijkt en als leidraad dienen om integriteitsdilemma's in een open en tegelijk veilige setting te bespreken. Diverse aspecten van integriteit (zoals omgangsvormen of gedragingen in de privésfeer) zijn niet of nauwelijks juridisch te regelen. Juist daarom zijn de integriteitsdiscussie en het -bewustzijn van groot belang.⁶¹ Zoals hiervoor uiteengezet vergt dit veel meer dan alleen een goed juridisch instrumentarium. Van de juridische maakbaarheid van een integer openbaar bestuur mogen dan ook geen overspannen verwachtingen bestaan.⁶²

Het belang van een bredere benadering die recht doet aan de morele dimensie van integriteit komt sterk naar voren in de literatuur en in diverse rapporten. Zo zet de OESO uiteen dat voor 'public integrity' een aantal voorwaarden van belang zijn.⁶³ Allereerst gaat het om een systeem van morele waarden en normen en toedeling van verantwoordelijkheden die passen binnen een meer omvattende strategie voor integriteit in de publieke sector. In de tweede plaats is een open cultuur nodig met commitment vanuit het leiderschap. Ten slotte moet er op adequate wijze verantwoording worden afgelegd.

Als het gaat om de integriteit van bewindslieden zou nader bezien moeten worden in hoeverre op deze punten verbeteringen mogelijk zijn. Dat betreft in de eerste plaats de normstelling. Het voorgaande laat zien dat er inmiddels tal van integriteitsdocumenten en -regelingen bestaan. Dit betekent dat er al veel is genormeerd en geregeld. Daarbij valt op dat een handzaam overzicht ontbreekt van welke normen gelden en met welke rechtsbasis en dat niet altijd duidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden. Voor de kenbaarheid en naleving is een helder en overzichtelijk normenkader van belang. De aanbeveling van Greco om te komen tot een 'integrale' integriteitscode waarin alle relevante zaken bijeen worden gebracht, is in dat verband goed te begrijpen.⁶⁴ De Afdeling ziet hierin dan ook een belangrijke meerwaarde.

In de tweede plaats is de vraag of op dit moment al voldoende sprake is van, zoals de OESO het noemt, 'een meer omvattende strategie voor integriteit in de publieke sector.' Zoals hiervoor uiteengezet (zie punt 2) betekent effectieve bescherming van integriteit het in werking hebben van een integriteitssysteem. Daarbij dient aandacht te bestaan voor uiteenlopende aspecten die niet of slechts beperkt in regels zijn te vatten zoals bijvoorbeeld integriteitstrainingen, risicoanalyses, vertrouwenspersonen en

⁶⁰ M. Becker (2018) Integriteit in het openbaar bestuur. Juristen moeten hun hand niet overspelen, in: Nederlands Juristenblad, 25 mei 2018, afl. 20.

⁶¹ M. Becker (2018) Integriteit in het openbaar bestuur. Juristen moeten hun hand niet overspelen, in: Nederlands Juristenblad, 25 mei 2018, afl. 20.

⁶² Zie P.C. Westerman (2014) 'De verleiding van doelregulering', in: Integriteit in politiek en bestuur. De (on)mogelijkheden van het recht, S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof en A.E. Schilder (red.) en in dezelfde publicatie R.J.N. Schlössels en L.J.M. Timmermans (2014) 'Integriteit, bestuur en recht. Enige systematiserende en rechtsvergelijkende beschouwingen', in: Integriteit in politiek en bestuur.

⁶³ OECD (2017) Recommendation of the Council on public integrity.

⁶⁴ Een goed voorbeeld van een integrale gedragscode is de Gedragscode Integriteit Rijk, die geldt voor rijksambtenaren en anderen die werkzaam zijn voor de rijksoverheid. Zie: Stcrt. 2019 nr. 71141, 31 december 2019.

ethisch leiderschap. Voor bewindspersonen is een integraal integriteitssysteem in de eerste plaats van belang voor de ministeries waaraan zij leiding geven.⁶⁵ Het handelen van bewindspersonen zélf hangt echter daarmee samen. Zij hebben als politiek leidinggevende zowel binnen hun ministerie als daarbuiten een voorbeeldfunctie.

Vanuit dit perspectief legt het verzoek om voorlichting terecht de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van bewindspersonen als uitgangspunt. Publieke ambtsdragers zoals bewindspersonen moeten zich bewust zijn van de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen en daaraan zichtbaar uiting geven. Daarbij is van belang dat bewindspersonen gezamenlijk tot een gedeeld beeld van deze eigen verantwoordelijkheid komen. Het proces van totstandkoming van een gedragscode is een belangrijk aanknopingspunt om daar in de ministerraad over te spreken.

Nadat de code is vastgesteld moet deze uiteraard 'levend' worden gehouden, bijvoorbeeld door periodieke agendering in de ministerraad waarbij integriteitsdilemma's worden besproken. Op deze wijze wordt het ook een *collectieve* eigen verantwoordelijkheid van de bewindspersonen gezamenlijk. Vanzelfsprekend ligt hier een belangrijke taak voor de minister-president als voorzitter van de ministerraad. Hij is voorafgaand en tijdens de regeerperiode steeds betrokken bij integriteitsvraagstukken. Het is daarom van belang dat de minister-president hierin niet alleen in woord en gedrag het goede voorbeeld geeft, maar ook collega-bewindspersonen hierin begeleidt, adviseert en zo nodig aanspreekt.⁶⁶ Ook Greco heeft gewezen op het belang van de rol van de minister-president.⁶⁷ Daarnaast kan het in voorkomende gevallen nuttig zijn als bewindspersonen individueel of collectief zich laten bijstaan door experts. Het voornemen om te voorzien in de benoeming van een "onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen", die bewindspersonen kan adviseren bij integriteitsvragen, past in dat kader.⁶⁸

Tot slot benadrukt de OESO het belang van een open cultuur. Meer dan 'harde' juridische middelen zal het vooral aankomen op het bespreekbaar maken (en ook daadwerkelijk bespreken) van dilemma's en kwesties die zich in de praktijk onvermijdelijk voordoen. Dit kan alleen als er een cultuur bestaat waarin bewindspersonen en andere publieke functionarissen zich ook vrij voelen dilemma's te bespreken.

De Kamerleden Dassen en Omtzigt hebben in dat verband terecht er op gewezen⁶⁹ dat een duurzame versterking van de integriteit binnen de overheid en als onderdeel van het politieke handelen waarden impliceren als nuance, begrip en mildheid – een mildheid ook ten aanzien van inschattingfouten die politici maken, zonder hen er meteen keihard op af te rekenen. Het is kortom van belang, aldus Dassen en Omtzigt, om een politieke context te creëren waarin ruimte is om fouten te maken, deze te

⁶⁵ Artikel 44 van de Grondwet.

⁶⁶ Over ethisch leiderschap: K. M. Lasthuizen (diss. VU, 2008) 'Leading to Integrity: Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity'.

⁶⁷ 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), punt 41.

⁶⁸ Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president in integriteitskwesties ligt het in de rede dat een dergelijke adviseur zal worden ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken.

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36101, nr. 2, p. 10.

corrigeren en ervan te leren. Hiermee wordt een angstklimaat voorkomen en is het mogelijk om ernstige fouten en corruptie binnen de overheid juist scherp aan de kaak te stellen.

De Afdeling meent dat deze passage op heldere wijze het misschien wel belangrijkste dilemma in beeld brengt. Bij ernstige overtredingen van integriteitsregels is strenge handhaving op zijn plaats. Tegelijkertijd kan een duurzame versterking van de integriteit binnen de overheid alleen worden bereikt als er oog is voor de complexiteit van de morele vragen die aan de orde zijn. Dat vraagt om reflectie en discussie waarin nuance, begrip en mildheid voorop staan. Het is een collectieve verantwoordelijkheid van alle betrokkenen om een klimaat te scheppen dat dat mogelijk maakt.

De vice-president van de Raad van State,