



Een beetje integer bestaat niet

Integriteit binnen het openbaar bestuur

Een beetje integer bestaat niet

Een beetje integer bestaat niet

Integriteit binnen het openbaar bestuur

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, eindredactie

Met bijdragen van Paul Bovend'Eert, Aalt Willem Heringa, Toon Kerkhoff,
Ronald Kroeze, Sebastiaan van Leunen, Miranda de Meijer, Solke Munneke,
Jan Schinkelshoek, Joep Simmelink en Gerrit Voerman

Deel 15 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch

Den Haag

2020

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische nieuwsbrief, *de Hofvijver*, alsmede policy papers en de Montesquieu-reeks. Zie: www.montesquieu-instituut.nl.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86-32

2514 EJ Den Haag

070-3630105

info@montesquieu-instituut.nl

www.montesquieu-instituut.nl

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2020 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Repprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Repprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.repprecht.nl). Voor het veeleelvouden en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-867-3

ISBN 978-90-8974-291-9 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord: Veelkoppig monster	7
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
Inleiding: Zoektocht naar integriteit	9
<i>Ronald Kroeze</i>	
Om het vertrouwen	21
Politieke partijen & integriteit – een verkenning	
<i>Sebastiaan van Leunen & Gerrit Voerman</i>	
Eerste stap in de goede richting	37
Gedragscodes in het Nederlandse parlement	
<i>Paul Bovend'Eert</i>	
Ook een zaak voor de provincie?	51
Gemeenten en integriteit	
<i>Solke Munneke</i>	
I-woord moet niet te snel vallen	63
Over ambtelijke integriteit	
<i>Toon Kerkhoff</i>	
Volop in beweging en discussie	79
Over integriteit van het Openbaar Ministerie	
<i>Miranda de Meijer & Joep Simmelink</i>	
Slotbalans: Ook niet een beetje integer	97
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	

Voorwoord: Veelkoppig monster

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

Soms gaat het over stroopwafels, over een appartement, over vliegreizen, over dure wijn of kaartjes voor een voetbalwedstrijd. Soms is het groter: als het gaat over het ronselen van stemmen, verzwegen bijverdiensten, belangenverstrengeling of ronduit omkoping. Integriteit is een veelkoppig monster.

In Nederland is er al ettelijke jaren royaal aandacht voor, zo royaal dat politici en bestuurders zich op hun hoede weten. Een verwijt is snel gemaakt. Om zelfs maar de ‘schijn des kwaads’ te vermijden – een advies van Kamervoorzitter Anne Vondeling in de jaren zeventig – heeft premier Mark Rutte voor zichzelf besloten geen cent te declareren. Er zijn Kamerleden die er om diezelfde reden op staan in gesprekken hun eigen kopje koffie te betalen.

Aandacht voor publieke integriteit is niet van recente datum. Al halverwege de negentiende eeuw werd een oud-minister van Buitenlandse Zaken uit Limburg jarenlang achtervolgd door beschuldigingen over gesjoemel met grond. Maar sinds minister Ien Dales is het, wat heet, een issue. In 1992 decreeteerde ze hardop dat ‘een beetje integriteit’ niet bestaat. Dat is, achteraf bezien, het startsein geweest voor hele en halve integriteitscampagnes. Politici worden tegen de meetlat gezet, bestuurders doorgelicht, rechters getoetst. Geen enkele zichzelf respecterende organisatie – van politieke partijen tot de rechtspraak – kan het zich nog veroorloven zonder een of andere gedragscode, toetsingscommissie of vertrouwensman [m/v] te opereren. Een reputatie is snel besmeurd. En wie eenmaal een smet heeft opgelopen, komt er niet gemakkelijk van af. Integriteit is nooit ver weg.

Alle reden voor het Montesquieu Instituut, opererend op het snijvlak van democratie, politiek en bestuur, om zich erin te verdiepen. Wat moeten we met integriteit, hoe organiseren we die en bouwen we toezicht op, en hoe zorgen we ervoor dat de norm van integriteit niet verstart en tegelijkertijd mee kan bewegen met veranderende opvattingen en nieuwe verschijnselen?

Deze bundel – de vijftiende in de Montesquieu Reeks – brengt in kaart hoe integriteit in het openbaar bestuur – gemakshalve ruim opgevat als: politiek, politici en politieke partijen, gemeenten, staande magistratuur (OM) en ambtenarij – wordt gedefinieerd, wordt georganiseerd en gecontroleerd. Voorafgegaan door de vraag naar het waarom en vooral naar het wat: waarom deze aandacht en wat is integriteit dan (precies)? Of is het een concept met de definitie: ‘we know it when we see it’?

Zes deskundige auteurs zijn aan het werk gegaan: over integriteit als verschijnsel (Kroeze), politieke partijen (Van Leunen & Voerman), de Staten-Generaal (Bovend’Eert), gemeenten (Munneke), de ambtenarij (Kerkhoff) en de rechterlijke macht, specifiek het Openbaar Ministerie (DeMeijer & Simmelink).

Dat levert per saldo een scherp beeld van wat een oud-minister ooit eens ‘de donkere, laaghangende wolken boven het polderlandschap’ noemde.

Nee, een beetje integriteit bestaat niet. Maar een beetje aanpak ook niet.

Maastricht/Den Haag, oktober 2020

Inleiding: Zoektocht naar integriteit

Ronald Kroeze*

Bestuurlijke integriteit staat sterk in de belangstelling de laatste twee decennia, niet in de laatste plaats vanwege een reeks schandalen. Eerder zorgden de affaire-Hooijmajers¹ en de zaak-Van Rey,² over belangenverstrengeling waarbij lokale politici betrokken waren in respectievelijk Noord-Holland en Limburg, voor veel opschudding. Meer recent, in het voorjaar van 2019, werd Eerste Kamerlid Anne Wil Duthler uit de fractie van de VVD gezet, toen werd vastgesteld, na eerdere berichtgeving hierover in het zakenblad *Quote*, dat haar bedrijf advies had uitgebracht over een wet waarover ze zelf meestemde.³ In oktober 2019 moesten de Haagse wethouders Richard de Mos en Rachid Guernaoui, beiden van de Groep de Mos/Hart voor Den Haag, aftreden vanwege beschuldigingen van ambtelijke corruptie, omkoping en het schenden van het ambtsgeheim: in ruil voor giften zouden horecaondernemers lucratieve vergunningen hebben gekregen.⁴ Later kwam daar nog een beschuldiging van stemfraude bij.⁵ Ook bij het Openbaar Ministerie speelde een geruchtmakende affaire die in 2019 tot grote ophef leidde. Procureur-generaal Marc van Nimwegen en hoofdofficier Marianne Bloos hadden een geheime liefdesrelatie die niet alleen leidde tot vriendjespolitiek en een angstcultuur, maar ook nog eens

* Dr. D.B.R. (Ronald) Kroeze is universitair hoofddocent politieke geschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

- 1 'Terugblik: Oud-gedeputeerde Hooijmajers de cel in na corruptie', *NH Nieuws*, 2 februari 2019, www.nhnieuws.nl/nieuws/236379/terugblik-oud-gedeputeerde-hooijmajers-de-cel-in-na-corruptie.
- 2 'Zaak-Van Rey zorgt voor belangrijke jurisprudentie in integriteitszaken', *NRC Handelsblad*, 20 december 2017.
- 3 'VVD zet senator Duthler uit fractie na verlies bij rechter', *NRC Handelsblad*, 27 april 2019.
- 4 'Corruptieonderzoek legt bom onder stadsbestuur Den Haag', *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2019.
- 5 'Groep de Mos in verband gebracht met stemfraude: "150 euro voor twintig stempassen"', *NRC Handelsblad*, 4 juni 2020.

jarenlang werd ontkend door de top van het OM, zelfs na onderzoek en expliciete vragen van *NRC Handelsblad*.⁶ Op basis van het onderzoek door de commissie-Fokkens concludeerde minister van Justitie Ferd Grapperhaus (CDA) dat dit 'niet integere gedrag' geen 'incident' was en eiste hij maatregelen.⁷ In december 2019 werden Van Nimwegen en Bloos ontslagen. Kortom, het kan niet worden ontkend dat integriteit op de agenda staat; daarbij valt tevens de verscheidendheid aan zaken die onder de noemer integriteitskwesaties vallen op.

Toch wordt met enige regelmaat de vraag gesteld of er niet wordt overdreven. In een tijd van medialogica, polarisatie en afnemend vertrouwen zou er te veel aandacht zijn voor sappige integriteitskwesaties. En hoe meer suggestie en aandacht, hoe meer wantrouwen, geruchten en affaires, een ontwikkeling waarvoor ook de term integritisme wordt gebruikt.⁸ Daarnaast staat Nederland in ranglijstjes nog steeds in de top van minst corrupte landen, zoals in de *Corruption Perception Index (CPI)* van *Transparency International (TI)*.⁹ Ook is er sprake van een relatief zeer laag aantal veroordelingen voor ambtelijke corruptie, en weinig hooggeplaatste ambtsdragers belanden in de cel. Tegelijkertijd is de CPI van TI een index die is gebaseerd op percepties die zelfbevestiging en stereotypering in de hand werken.¹⁰ Ook is al vaak gewezen op het taboe dat in Nederland bestaat om over corruptie te spreken en de voorkeur om integriteitskwesaties als

6 'Gebrek aan "ethisch leiderschap" bij top Openbaar Ministerie', *NRC Handelsblad*, 25 april 2019.

7 'Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal', 25 april 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 28844, nr. 178. Zie ook 'Rapport van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie' (commissie-Fokkens), april 2019. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2019D17490.

8 Mark Bovens, 'Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid', *Bestuurskunde* 2006, 1, p. 64-74; Gjalte de Graaf & Leo Huberts, 'Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur', in: Rudy Andeweg, Jacques Thomassen, Bas Denters e.a., *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 479.

9 www.transparency.org.

10 Staffan Anderson & Paul Heywood, 'The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption', *Political Studies* 57, 4 (december 2009), p. 746-767.

incidenten voor te stellen.¹¹ Een traditie, overigens, die al teruggaat tot ver in de negentiende eeuw, toen in een tijd van nationalisme, imperiale competitie en vooruitgangsgeloof, corruptie in Nederland stelselmatig als een probleem van het verleden of het buitenland werd gepresenteerd.¹² Bovendien kan de eerder genoemde reeks schandalen eenvoudig worden aangevuld met andere integriteitskwesaties, inclusief de complexere voorbeelden van vermenging en verstremgeling van publieke en private belangen, bijvoorbeeld inzake corruptie bij woningbouwcoöperaties zoals Vestia die door de Parlementaire enquête Woningcorporaties (2012-2014) zijn besproken.

Dat integriteit een relevant onderwerp is dat aandacht verdient, neemt niet weg dat het een complex begrip is. Integriteit is wel gedefinieerd als ‘handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels’.¹³ Maar dat blijft een zeer brede omschrijving. Etymologisch gezien is het woord afgeleid van het Latijnse *integritas* (een vervoeging van het Latijnse *integer*), dat ‘harmonie’, ‘heelheid’, ‘intact zijn’ en ‘onaangetast’ betekent.¹⁴ Afgaande op historische en recente woordenboeken betekent het ook al heel lang ‘niet-corrupt’ (*incorruptus*), waarmee integriteit dus het tegenovergestelde is van corruptie, dat immers ‘slecht’, ‘onbetrouwbaar’, ‘verrot’, ‘omkoopbaar’ en ‘aangetast’ betekent.¹⁵ Dus hoe meer integer, hoe minder corrupt (en vice versa). Zo bezien is integriteit naast een breed ook een moreel geladen en normatief begrip. Interessant is dan de vraag wat integriteit, en de aantasting daarvan, in de bestuurlijke realiteit inhoudt. Om hier een antwoord op te geven wordt in deze bundel gekeken naar de betekenis, bevordering en

- 11 ‘Het gaat niet slecht, maar corruptie is in Nederland een taboe’, *Trouw*, 27 maart 2017.
- 12 Ronald Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940*, Hilversum: Verloren 2013, p. 1, 12, 13; Toon Kerkhoff e.a., *A History of Dutch Corruption and Public Morality (1648-1940)*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishers 2020, p. 192-199.
- 13 De Graaf & Huberts, ‘Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur’, p. 478.
- 14 Marlies Philippa (red.), *Etymologisch woordenboek van het Nederlands*, deel II, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003, p. 535.
- 15 Philippa, *Etymologisch woordenboek van het Nederlands*, deel II, p. 495 en 496; Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 8 en 267 (noot 10).

handhaving van integriteit in vijf publieke ‘sectoren’: bij politieke partijen, in het Nederlandse parlement, bij gemeenten, onder ambtenaren en bij de rechterlijke macht.

In de eerste bijdrage verkennen Sebastiaan van Leunen en Gerrit Voerman de omgang met integriteit binnen politieke partijen door integriteitscodes te analyseren. Er is al langer aandacht voor integriteit, maar nieuw zijn de ‘speciale integriteitscodes, die vanaf 2005 door de partijen zijn geïntroduceerd’, aldus de auteurs. Voor het vertrouwen in partijen en de politiek is het belangrijk dat politici integer zijn, dat wil zeggen dat ze niet hun persoonlijk gewin vooropstellen, maar dat van de partij en het land. In de woorden van de auteurs:

‘De kiezer schenkt de politicus zijn of haar vertrouwen – in politieke zin, dat die zich sterk zal maken voor het uitvoeren van het verkiezingsprogramma; en in morele zin, dat die zich niet door oneigenlijke belangen of persoonlijk gewin zal laten leiden. Strafbaar of moreel laakbaar gedrag tast niet alleen de reputatie van de politicus aan, maar straalt ook negatief af op de politiek als zodanig – en op de partij waartoe de politicus behoort. Partijen hebben dan ook alle redenen om te bevorderen dat hun politici integer opereren.’

In 2005 stelde het PvdA-bestuur een gedragscode op; de meeste andere partijen volgden in de jaren erna met codes, commissies en protocollen: van VVD tot PvdD. D66 gebruikt de Handreiking Integriteitstoetsing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Denk werkt nog aan een code. Opmerkelijk is dat de SP geen code heeft omdat, volgens de SP, die niet nodig is omdat ze nauwelijks baantjesjagers heeft, daarmee een nogal nauwe interpretatie van integriteit gevende, zeker gezien het feit dat de SP last heeft gehad van andersoortige maar serieuze integriteitskwetsies, zoals de discussie over intimidatie en gebrek aan een open en veilige debatsfeer in de partij.¹⁶ Van de PVV is onbekend of ze een code heeft.

16 ‘Bij de SP kun je het nooit goed doen, schrijft oud-Kamerlid’, *NRC Handelsblad*, 31 augustus 2017.

Wat mij opvalt, is dat partijen proberen de risico's op het gebruiken van een publiek ambt voor persoonlijk gewin te voorkomen, maar dat de codes en protocollen niet gaan over, althans afgaande op dit artikel, de spanning tussen nationaal belang en het instituut partij als zodanig. Men gaat ervan uit dat het dienen van partij- en landsbelang, mits er enige aandacht is voor integriteit, goed samen kan gaan. Historisch gezien is dat geen gegeven. Partijen zijn lang geweerd en factiestrijd werd met argusogen bekeken omdat ze het algemeen belang en de nationale harmonie zouden ondermijnen. Koning Willem I probeerde sinds zijn aantreden in 1813 partijstrijd, die in de jaren rondom de Bataafse revolutie (1795) soms zeer heftig was, actief tegen te gaan door de vorming van politieke partijen te verbieden. Ook sinds het recht op vereniging is vastgelegd met Thorbeckes grondwet van 1848 en in de decennia erna de eerste moderne politieke partijen werden opgericht (de Antirevolutionaire Partij (ARP), opgericht in 1879, wordt de primeur toegekend), bleef het instituut partij en degenen die haar representeerden met regelmaat beschuldigd van het hebben van te veel oog voor deelbelangen in plaats van het publiek belang. De recente kritiek van onder meer Forum voor Democratie op het corrupte 'partijkartel' van de Nederlandse politiek past in deze langere traditie. Denken partijen hier ook over na als ze integriteit bespreken?

De tweede bijdrage is van Paul Bovend'Eert en gaat over gedragscodes in het Nederlandse parlement. Hij constateert dat er na een periode van 'stilstand' in het laatste decennium meer regels zijn gekomen. Er zijn voor parlamentsleden verplichtingen om nevenfuncties, geschenken, reizen op kosten van derden en financiële belangen te registreren. In het Reglement van Orde van de Eerste Kamer werd hieraan in 2015 nog een bepaling toegevoegd om belangenconflicten tegen te gaan: 'ieder lid geeft zich rekenschap van de belangen die hij anders dan als lid van de Kamer heeft en waakt ervoor dat deze belangen niet leiden tot het op oneigenlijke wijze uitoefenen van zijn functie' (art. 156a RvOEk). Opvallend is, zo laat Bovend'Eert zien, dat het toezicht op deze registratieverplichting ontbreekt, evenals sancties op het niet naleven van de regels want die zijn niet in de Reglementen van Orde opgenomen. Geen wonder dat Kamerleden 'slordig omgingen

met het nakomen van deze verplichtingen'. Interessant is dat Bovend'Eert er verder op wijst dat integriteit door parlementaire partijen lang werd gezien als iets dat ze zelf (en in alle stilte) regelen. En als het echt uit de hand liep, als slot op de deur, dan kon de kiezer de niet-integere politicus/partij toch nog altijd 'afstraffen' tijdens verkiezingen? Wel is er de ambtseed voor parlementsleden, die een 'zuiveringseed (art. 60 Gw)' bevat die erop gericht is om corruptie in de vorm van belangenverstrengeling en omkoping tegen te gaan. Waarom er dan toch nieuwe gedragscodes werden opgesteld? Dat was het gevolg van druk van buiten. Ten eerste in de vorm van kritische rapporten van de Greco (Group of States Against Corruption, een commissie van de Raad van Europa) die wees op het relatieve gebrek aan integriteitsregels in Nederland, evenals media-aandacht voor voorbeelden van belangenverstrengeling die leidden tot affaires. De Eerste Kamer kreeg een gedragscode in juni 2019, eind 2019 werd er een opgesteld voor de Tweede Kamer. Opmerkelijk is dat de codes nogal verschillen en waar ze overeenkomen, komt Bovend'Eert tot een kritische evaluatie: 'In beide gevallen [voor zowel EK als TK] bevat de gedragscode, afgezien van de registratie- en geheimhoudingsverplichtingen, betrekkelijk open en vage gebods- en verbodsbepalingen die in de praktijk nadere invulling moeten krijgen.' Ook vanuit de langere historische lijn zijn de bevindingen (en waarschuwingen) van Bovend'Eert interessant. De geschiedenis toont dat het parlement in Nederland altijd graag zelf kwesties wilde oplossen (of intern/stilhouden) maar dat was geen garantie voor het voorkomen van schandalen. Toen het Tweede Kamerlid Willem de Jong (Liberale Unie) in 1915 werd beschuldigd van corruptie bij de peulvruchtenvereniging en dit, met instemming van de minister van Landbouw die op deze organisatie toezicht hield, door een 'ereraad' van de Liberale Unie werd uitgezocht, kon dat niet voorkomen dat pers en publiek in 1918 de zaak weer oprakelden. Deze kwestie was zelfs de aanleiding voor een parlementaire enquête naar alles wat was misgegaan binnen het distributiestelsel tijdens de oorlog.¹⁷ Het klein houden en intern afhandelen van integriteitskwesties kan dus averechts uitpakken, een inzicht dat politici misschien wat meer ter harte kunnen nemen.

17 Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 132-188.

Daarna volgt een bijdrage van Solke Munneke over recente pogingen de integriteit op gemeentelijk niveau te versterken. Munneke analyseert het conceptwetsvoorstel *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* dat voor advies bij de Raad van State ligt. Munneke constateert dat er, ook op gemeentelijk niveau, in toenemende mate aandacht voor integriteit is. Mede vanuit deze urgentie, hoewel daarmee niet gezegd is dat het daadwerkelijk slechter gaat, is de Gemeentewet in 2016 aangepast. De politiek stelde toen dat de ‘burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert’ en gaf de burgemeester de expliciete taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Hij kreeg daarbij echter geen extra machtsmiddelen: er werd vooral een beroep gedaan op zijn sensitiviteit en alertheid om integriteitskwesaties snel te localiseren en controleren. Opvallend genoeg, zo laat Munneke zien, werd aan de commissaris van de Koning een ondersteunende taak gegeven waarvoor hij wel extra bevoegdheden heeft gekregen. Zo kan, in de woorden van Munneke, het geval zich voordoen dat ‘de commissaris zich, onafhankelijk van de burgemeester, en wellicht zelfs tegen diens uitdrukkelijke wens in, met een gemeentelijke integriteitskwesatie gaat bemoeien. In die situatie speelt de commissaris niet meer de rol als achtervang of tweedelijns steunpilaar, maar neemt hij als het ware de regie in het integriteitsproces van de burgemeester over.’ Munneke is dan ook kritisch: het wetsvoorstel *Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* geeft weinig extra mogelijkheden en laat veel open, ook wat betreft de definiëring en aanpak van integriteitschendingen, terwijl ‘geen integriteit zonder duidelijkheid.’

De vierde bijdrage is van Toon Kerkhoff en gaat over de betekenis en handhaving van ambtelijke integriteit. Kerkhoff laat zien dat enerzijds denken over de goede overheid en goede ambtenaar al eeuwen oud is maar benadrukt ook dat de concrete invulling van integriteit door de tijd heen verandert. Hoewel een bepaalde basis gelijk blijft, worden er telkens nieuwe eisen gesteld aan ambtenaren, onder invloed van nieuwe maatschappelijk uitdagingen en politieke ideeën. Zo krijgen waarden als eerlijkheid, betrouwbaarheid, efficiëntie en rechtmatigheid telkens een andere invulling, of een andere positie in de rangorde. Ook het ‘Weberiaanse’ ideaaltype, dat zo

vaak zonder discussie als voorbeeld wordt genomen of als beschrijving van de werkelijkheid, klopt niet met de realiteit. Ambtenaren zijn (en waren) geen robots die volledig neutraal zijn, alleen maar uitvoeren wat de politiek zegt en verder geen persoonlijke voorkeuren zouden hebben. Ambtenaren maken niet alleen voortdurend morele afwegingen, sterker, de maatschappij verwacht dat ze een moreel kompas hebben en hanteren. Zonder het belang van ‘Weberiaanse’ waarden te ontkennen, zoals de scheiding van politiek en bestuur of bureaucratische neutraliteit, benadrukt Kerkhoff de rekkelijkheid van het ambtelijke integriteitsbegrip en de inherente spanningen tussen de verschillende normen die een ambtenaar moet hooghouden. De vele ambtelijke integriteitscodes en reglementen kunnen dat probleem wel signaleren maar niet wegnemen. Kerkhoff: ‘Al deze sets van normen kunnen botsen, het is niet altijd duidelijk wat nu boven wat gaat en er bestaat bovendien ondanks alle regels nog veel discretionaire ruimte.’ En daarmee wijst deze bijdrage op een belangrijke voedingsbodem voor ambtelijke integriteitskwesaties die niet zomaar is weg te nemen.

De laatste bijdrage is die van Miranda de Meijer en Joep Simmelink, over integriteit bij de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie (OM). De Meijer en Simmelink brengen in herinnering de hoge eisen op het gebied van integriteit die het Openbaar Ministerie voor zichzelf heeft geformuleerd, evenals het eerder genoemde schandaal rondom procureur-generaal Marc van Nimwegen en hoofdofficier Marianne Bloos, en het rapport daarover van de commissie-Fokkens. De auteurs wijzen niet alleen op de gelaagdheid en algemeenheid van integriteit, zelfs bij een organisatie waarin wordt gewerkt binnen strikte formeel-juridische kaders, maar ook op het soms problematische karakter van de omgang met integriteit (shandhaving) bij het OM. De Meijer en Simmelink citeren de commissie-Fokkens die stelde dat het ‘niet helder is wat acceptabel is binnen de organisatie’. Ook opvallend: het Openbaar Ministerie dacht zelf, zeker sinds de oprichting van het ‘Bureau Integriteit Openbaar Ministerie’ (BIOM) in 2012, dat het met de integriteit en controle daarop wel goed zat. En dan is de inhoud van de momenteel geldende gedragscode ook nog eens ‘ronduit mager’ omdat het daarin genoemde te open en te weinig specifiek

is, aldus De Meijer en Simmelink. Deze scherpe analyse wordt afgesloten met een beschrijving van enkele recente veranderingen en aanbevelingen voor de toekomst.

De bijdragen tezamen laten zien dat geen enkele sector gevrijwaard is gebleven van extra aandacht voor integriteit, ook omdat in alle sectoren integriteitskwesaties spelen en hebben gespeeld. De auteurs beamen dat binnen de verschillende politiek-bestuurlijke sectoren integriteit van cruciaal belang wordt geacht voor het functioneren en publieke vertrouwen. Overal zijn maatregelen genomen: er zijn gedragscodes, eecodes, protocollen, reglementen, statuten en wetten opgesteld of aangepast. Ondanks deze aandacht en maatregelen, constateren de auteurs dat integriteit nog steeds een veelzijdig begrip is: 'integriteit is een containerbegrip' (Van Leunen en Voerman). Er lijkt wel een kern te zijn, namelijk dat integriteitskwesaties gaan over het misbruiken van een publiek ambt voor private en of deelbelangen. Maar dan nog is de vraag wanneer dat precies speelt. Er zijn heel wat zaken die zeer verschillend van aard waren maar toch zijn aangewezen als integriteitskwesaties. Daarom stellen de auteurs dat, ondanks de hernieuwde aandacht en aanscherpingen, integriteit nog lang geen 'opgelost' probleem is, laat staan dat dat kan of wenselijk is (zie verderop). Er is behoefte aan meer sancties en duidelijkheid over wanneer iets nu een kwestie van belangenverstrengeling is. Overigens lijkt het erop dat er wel accentverschillen worden gelegd, mogelijk ook als gevolg van verschillende wetenschappelijke achtergronden. Sommige auteurs leggen sterk de nadruk op duidelijkere normen en sancties die integriteitsbevorderend zouden werken (de juristen Bovend'Eert en Munneke), andere wijzen op het belang van een systeem (de politicologen Van Leunen en Voerman) en de gevaren, of eerder de valse zekerheid, van een overdaad aan nauwe regels (de bestuurskundige Kerkhoff).

Dan nog een paar zaken die niet aan bod kwamen, waarvoor begrip want men moet een onderwerp als integriteit afbakenen, maar die mijns inziens wel van belang zijn om in ogenschouw te houden. Ten eerste valt te denken aan de opmars en effecten van *new public management* (npm), bedrijfsmatige

waarden en de ‘nieuwe zakelijkheid’ in het openbaar bestuur in de laatste decennia. Van publieke ambtsdragers wordt verwacht dat ze niet alleen precies, rechtmatig en eerlijk handelen maar ook efficiënt, resultaatgericht, ondernemend en inventief. Dit geldt niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor rechters die sneller en efficiënter zaken moeten afhandelen of wethouders en gedeputeerden die lokaal en regionaal ‘projecten’ snel en kosten-efficiënt moeten realiseren.

Van Leunen en Voerman wijzen wel kort op de ‘publiek/private samenwerking, met als gevolg meer structurele contacten tussen openbaar bestuur en marktpartijen’ en Kerkhoff op spanningen veroorzaakt door marktinvloeden, maar deze invloeden verdienen meer aandacht vanwege de dagelijkse realiteit waarin leden en vertegenwoordigers van (semi)publieke belangen en organisaties opereren. Hieronder vallen ook de bredere invloeden en effecten op het openbaar bestuur die uitgaan van het bedrijfsleven en (internationale) economische structuren. We zijn al opgeschrikt door verschillende ‘bouwfraudeaffaires’ en recent is gebleken dat Nederland als handelsland en logistiek scharnierpunt een voedingsbodem voor de zware drugscriminaliteit is die al tot ambtelijke corruptie bij de douane¹⁸ heeft geleid en tot lokale integriteitsaffaires.¹⁹ De mondiale context is ook om een andere reden belangrijk: het thema omkoping van buitenlandse ambtenaren staat in een stijgende belangstelling en heeft al tot verschillende integriteitskwesaties en veroordelingen geleid. De beroemde Amerikaanse *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) was in 1977 de eerste internationale wet die het omkopen van buitenlandse ambtenaren strafbaar stelde en werd in de Verenigde Staten aangenomen in reactie op de Lockheedaffaire waarbij ook prins Bernhard was omgekocht (en waarvoor hij politiek schuldig werd bevonden). De FCPA stond aan de basis van diverse OECD-, EU- en

- 18 ‘Opnieuw douanier van Rotterdamse haven opgepakt voor corruptie’, *NRC Handelsblad*, 18 februari 2020; ‘Opnieuw corruptieschandaal: Douane in Rotterdamse haven nog altijd zo lek als een mandje’, *Algemeen Dagblad*, 18 februari 2020.
- 19 ‘Justitie wil CDA-penningmeester 5 jaar cel in voor grootste drugslab ooit’, *NOS*, 28 maart 2018, <https://nos.nl/artikel/2224757-justitie-wil-cda-penningmeester-5-jaar-cel-in-voor-grootste-drugslab-ooit.html>.

VN-maatregelen tegen internationale corruptie, wat na 2000 mede heeft geleid tot een andere cultuur in Westerse landen tegenover buitenlandse corruptie. Het Nederlandse bedrijf SBM offshore trof in 2014 een schikking met het Nederlandse Openbaar Ministerie voor het omkopen van ambtenaren in onder meer Brazilië voor het verkrijgen van opdrachten.²⁰ Dat deze veranderende context niet alleen over bedrijven of buitenlandse ambtenaren gaat, bleek recent nog toen de Nederlandse ambassadeur in Nigeria moest opstappen voor het doorspelen van gevoelige informatie aan Shell²¹ en dit voorval in verband werd gebracht met een systematischer handelswijze.²²

Nu, de kern blijft dat wat als integer publiek optreden wordt gezien, inclusief wat wordt verstaan onder een ‘juiste’ balans tussen publiek en privaat belang, in een bredere politiek-maatschappelijke en economische context vorm krijgt. En omdat die context nog wel eens wil veranderen, zal ook de zoektocht naar de beste manieren om integriteit te bevorderen en corruptie tegen te gaan nooit ophouden. Dit hoeft niet als een pessimistische boodschap te worden gezien. Het geeft eerder een handvat om de huidige discussie – of er nu wel of niet sprake is van meer problemen of dat te veel aandacht tot integritisme leidt – voorbij te komen: goed bestuur is nooit af; kwesties, affaires en schandalen wijzen ons daarop, evenals de vele pogingen om integriteit telkens opnieuw te definiëren en te waarborgen via wetten, codes, reglementen en handvesten.

20 Ronald Kroeze, ‘Lockheed en de herontdekking van corruptie (1976)’, in: Lex Heerma van Voss, Marjolein ’t Hart, Karel Davids, Karwan Fatah-Black, Leo Lucassen en Jeroen Touwen (red.), *Wereldgeschiedenis van Nederland*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2018, p. 671-676.

21 ‘Nederlandse ambassadeur lekte informatie naar Shell’, *NRC Handelsblad*, 3 juni 2020.

22 ‘Nederlandse regering negeert corruptie Nigeria’, *NRC Handelsblad*, 28 juni 2020.

Om het vertrouwen

Politieke partijen & integriteit – een verkenning

*Sebastiaan van Leunen & Gerrit Voerman**

Voor politieke partijen is de integriteit van hun bestuurders en politici van cruciaal belang. Inbreuken daarop kunnen het imago van de partijen en hun electorale positie negatief beïnvloeden, en breder beschouwd de legitimiteit van het openbaar bestuur en de volksvertegenwoordiging ondermijnen. Dat de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen het belang van integriteit in de politiek inzien, blijkt uit het feit dat zij in de periode 2005-2019 bijna allemaal integriteitscodes hebben geïntroduceerd. In deze bijdrage wordt verkend op welke wijze de partijen in die codes invulling hebben gegeven aan het begrip ‘integriteit’, met behulp van definities, kernwaarden en normen. Om integriteit binnen een organisatie te stimuleren en zo veel mogelijk te garanderen is een zogeheten ‘integriteitssysteem’ nodig, die meer omvat dan alleen integriteitscodes.¹ Dit artikel gaat niet na of partijen over een dergelijk systeem beschikken; daarvoor zou meer onderzoek noodzakelijk zijn. De focus ligt hier op hun integriteitscodes.

* Sebastiaan van Leunen is masterstudent rechtsgeleerdheid en geschiedenis aan respectievelijk de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) en de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij als student-assistent verbonden aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de RuG. Prof. dr. G. (Gerrit) Voerman is aan de RuG hoogleraar Geschiedenis en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel en directeur van het DNPP.

1 W. Slingerland, F.E. Six en L.W.J.C. Huberts, ‘Integriteitssystemen en hun werking’, in: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012, p. 219-238.

1 Inleiding: politiek en integriteit

Vertrouwen is essentieel voor het maatschappelijke draagvlak van het politieke en bestuurlijke bestel. Bij verkiezingen vragen politici om een mandaat van de kiezer. Eenmaal gekozen nemen zij als bestuurder besluiten die diep in het leven van mensen kunnen ingrijpen, of geven zij als volksvertegenwoordiger een oordeel over het te voeren beleid en controleren zij het bestuur. In deze met elkaar verbonden electorale, politieke en bestuurlijke processen speelt vertrouwen een cruciale rol. De kiezer schenkt de politicus zijn of haar vertrouwen – in politieke zin, dat die zich sterk zal maken voor het uitvoeren van het verkiezingsprogramma; en in morele zin, dat die zich niet door oneigenlijke belangen of persoonlijk gewin zal laten leiden. Strafbbaar of moreel laakbaar gedrag tast niet alleen de reputatie van de politicus aan, maar straalt ook negatief af op de politiek als zodanig – en op de partij waartoe de politicus behoort. Partijen hebben dan ook alle reden om te bevorderen dat hun politici integer opereren.

Hoe belangrijk integriteit ook wordt gevonden, over wat eronder wordt verstaan bestaat geenszins overeenstemming: integriteit is een containerbegrip, dat op uiteenlopende wijzen kan worden ingevuld. De bestuurskundige Leo Huberts onderscheidt op basis van de literatuur acht ‘visies’ op integriteit, waaronder integriteit als professionele verantwoordelijkheid; bewust moreel reflecteren en handelen; waarde(n), inclusief onkreukbaarheid; overeenstemming met (waarden in) wet en regel, alsmede met geldende waarden en normen.² Niet alleen hebben deze interpretaties alle – vanzelfsprekend – een sterk normatieve lading, ook is het duidelijk dat zij naast een morele ook een legalistische component kunnen hebben, die elkaar kunnen aanvullen maar niet met elkaar samen hoeven te vallen. ‘Gedrag dat juridisch in orde is, kan tegelijk moreel problematisch zijn en andersom’, aldus de bestuurskundige Toon Kerkhoff.³ Vaak wordt

- 2 L.W.J.C Huberts, ‘Visies op integriteit’, in: Van den Heuvel, Huberts en Muller, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, p. 21-37; zie ook Leo Huberts, Muel Kaptein en Bart de Koning, ‘De VVD en integriteit: over woorden en daden’, *Liberal Reflecties*, december 2018, p. 66-79.
- 3 Toon Kerkhoff, ‘Zonden in de politiek en politieke zonden. Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw’, in: Anne Bos e.a. (red.), *Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2016*, Amsterdam: Boom uitgeverij 2016, p. 9-19, 10.

integriteit opgevat als kenmerk van gedrag dat in overeenstemming is met geldende morele waarden, normen en regels.⁴

Wanneer organisaties op effectieve wijze integriteit willen beschermen en waarborgen, en integriteitsschendingen willen voorkomen, is het opzetten van een integriteitssysteem een noodzakelijke voorwaarde.⁵ Zo'n systeem bestaat uit een samenhangende configuratie van instrumenten en instituties, zoals integriteitstrainingen, toegespitst personeelsbeleid, risicoanalyses, registratieprocedures, meldpunten, integriteitscommissies, vertrouwenspersonen, ethisch leiderschap, een klokkenluidersregeling en sancties (disciplinaire maatregelen). Gedragscodes maken daarvan ook deel uit, met herkenbare waarden en normen (voorschriften).

2 Introductie van integriteitscodes

Het is niet zo dat het thema integriteit pas na de eeuwwisseling bij de politieke partijen in beeld is gekomen. Aan het begin van de jaren tachtig bijvoorbeeld kende het CDA een 'gedragscode' met betrekking tot nevenfuncties, met het oog op 'belangenvermenging... ten aanzien van het ambt'.⁶ Of andere partijen ook zo'n leidraad hebben gehad en hoe zij in het verleden aandacht hebben besteed aan integriteit is in het kader van dit artikel niet onderzocht, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat integriteit destijds geen enkele rol speelde – in de interne kandidaatstellingsprocedures voor de vertegenwoordigende organen bijvoorbeeld ligt dat wel voor de hand. Nieuw zijn echter de speciale integriteitscodes, die vanaf 2005 door de partijen zijn geïntroduceerd.

4 Leo Huberts en André van Montfort, 'Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems', in: A. Graycar (red.), *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration* Cheltenham/Northampton, p. 448-461, nog te verschijnen.

5 Slingerland, Six en Huberts, 'Integriteitssystemen en hun werking'.

6 *Jaarverslag CDA 1984*, p. 38. In 1994 publiceerde de CDA-bestuurdersvereniging het rapport 'Een steekpenning bederft het hart'. Notitie over integriteit in het openbaar bestuur. De geformuleerde aanbevelingen hadden echter betrekking op het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat, niet op de partij zelf.

In 2005 stelde het PvdA-bestuur een gedragscode vast voor zijn politieke ambtsdragers (onder wie in dit artikel zowel de volksvertegenwoordigers als de bestuurders op de verschillende niveaus worden gerekend).⁷ Vier jaar later werd een meer omvattende *Erecode* opgesteld, die in 2013 grondig werd herzien.⁸ Met die aanpassing werd ook een permanente integriteitscommissie ingesteld. De *Erecode* geldt sinds 2012 niet meer alleen voor PvdA-politici, maar voor de hele PvdA, aldus artikel 17 van de statuten: ‘Elk lid van de partij laat zich in zijn politieke handelen leiden door de kernwaarden van de partij die tezamen met een aantal gedragsnormen zijn beschreven in de *erecode* van de partij’.⁹

De ChristenUnie kent sinds 2008 de *Gedragscode voor vertegenwoordigers van de ChristenUnie*. Een jaar later kwam daar een regeling bij waarin de procedure ten aanzien van ‘vertrouwens- en integriteitskwesaties’ gedetailleerd werd uiteengezet.¹⁰ Het CDA stelde in 2009 een integriteitscommissie in, die in 2011 een ‘profiel’ presenteerde van ‘een goede, een betrouwbare CDA-vertegenwoordiger’. Bewust werd afgezien van ‘nog weer een nieuwe code, boven op de bestaande’.¹¹

Voor de VVD concipieerde de in 2013 ingestelde Permanente Commissie Integriteit de *Vuistregels integriteit*, bedoeld voor ‘iedereen die binnen of namens de VVD een functie vervult’.¹²

Het hoofdbestuur van 50Plus stelde in 2014 de *Code goed bestuur voor stimuleren gewenst gedrag* op, die in 2016 werd vervangen door de *Handreiking*

7 Afdrukt in: Jan de Roos, ‘Gedragscode voor alle PvdA-politici’, *Lokaal bestuur*, 29 (2005), 10 (okt.), p. 10-13.

8 Werkgroep Integriteit, *Integriteit en erecode. Een debat dat nooit eindigt*, z.pl., 2013. Zie voor de *Erecode* www.pvda.nl/wp-content/uploads/2013/12/10327-erecode-pvda.pdf (geraadpleegd 27 maart 2020).

9 Statuten en huishoudelijk reglement PvdA, vastgesteld door het congres van 21 en 22 januari 2012 te 's-Hertogenbosch; zie dnpprepo.ub.rug.nl/12128/7/PvdA_2017_Statuten-en-Reglementen.pdf (geraadpleegd 21 juni 2020).

10 Zie www.christenunie.nl/reglementen (geraadpleegd 27 maart 2020).

11 Commissie-Maij-Weggen, *Een betrouwbaar politicus: grondhouding voor volksvertegenwoordigers en bestuurders namens het CDA*, z.pl., z.j. (2011), p. 9-10; zie www.cda.nl/bestuurdersvereniging/politiek-bestuur/integriteit-intimidatie (geraadpleegd 27 maart 2020).

12 Zie dnpprepo.ub.rug.nl/11039/ (geraadpleegd 27 maart 2020).

Integriteit. Naar het voorbeeld van de PvdA werd in het huishoudelijk reglement vastgelegd dat ‘een lid... zich [dient] te gedragen conform de uitgangspunten zoals neergelegd in de Handreiking Integriteit’.¹³

In april 2015 kwam GroenLinks met een *Integriteitsprotocol en -verklaring voor GroenLinks-kandidaten*, die net als bij de VVD van toepassing is op interne bestuursfuncties en externe politieke functies; de laatste versie werd door het partijbestuur in mei 2020 vastgesteld.¹⁴

In november 2015 formuleerde de SGP een integriteitsverklaring, aanvankelijk ten behoeve van lokale politici, maar inmiddels van toepassing op alle SGP-politici.¹⁵ In januari 2019 stelde de PvdD een partijcode vast voor partijbestuurders en een voor haar vertegenwoordigers.¹⁶

Het partijbestuur van FvD kwam in mei 2019, ten tijde van de interne conflicten en het roeyement van medepartijoprichter Henk Otten, met een *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers, gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders van FvD*. In mei 2020 trad een licht gewijzigde versie in werking.¹⁷

D66 kent geen eigen integriteitscode. Vanaf april 2016 gebruikt de partij de *Handreiking Integriteitstoetsing* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en daarvoor onder meer de modelcode van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).¹⁸

13 Zie www.50pluspartij.nl/images/50plus_organisatie/20161210_50PLUS_Handreiking_Integriteit.pdf (geraadpleegd 27 maart 2020) en *Huishoudelijk Reglement 2016*; zie www.50pluspartij.nl/home/hr-2016 (geraadpleegd 21 juni 2020).

14 Zie www.groenlinks.nl/sites/groenlinks.nl/files/downloads/page/Integriteitsverklaring%20en%20protocol%20GroenLinks.pdf (geraadpleegd 21 juni 2020).

15 *Bewust geloofwaardig. Handleiding voor integere politiek*, z. pl., z. j., (2015); e-mail van Johan van Berkum, directeur partijbureau SGP, 19 juni 2020. Zie ook het integriteitsnummer van *De Banier*, 94 (2015), 9 (nov).

16 Zie www.partijvoordedieren.nl/uploads/algemeen/Integriteitscode-politieke-vertegenwoordigers-Partij-voor-de-Dieren.pdf en www.partijvoordedieren.nl/uploads/algemeen/Integriteitscode-Partij-voor-de-Dieren__bestuurders.pdf (beide geraadpleegd 27 maart 2020); e-mail van Peter Boogaard, secretaris partijbureau PvdD, 3 juli 2020.

17 *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers, gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders van Forum voor Democratie*. Zie [www.fvd.nl/partij --> integriteitscode](http://www.fvd.nl/partij-->integriteitscode) (geraadpleegd 2 juli 2020).

18 E-mail van Sander Bus, directeur van het Landelijk Bureau van D66, 30 juni 2020; zie ook www.d66.nl/organisatie/integriteit-en-vertrouwenspersonen (geraadpleegd 27 maart 2020).

De SP en Denk hebben in het geheel geen integriteitscode. Denk althans nog niet; tijdens een digitale partijbijeenkomst in juni 2020, na conflicten binnen de partijtop, werd een motie aangenomen waarin werd gevraagd om het opstellen van een integriteitsprotocol.¹⁹ De SP geeft aan nauwelijks te maken te hebben met integriteitsschendingen op het financiële vlak. Volgens de partij is zij niet aantrekkelijk voor ‘baantjesjagers’, mede door de zogeheten ‘solidariteitsregeling’, waarbij volksvertegenwoordigers een deel van hun inkomsten aan de partij afstaan. Daarnaast heeft de SP een ‘protocol ongewenst gedrag’.²⁰ Of de PVV een integriteitscode heeft, is onbekend.²¹

Tabel 1 *Introductie en herziening integriteitscodes door de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen, 2005-2020*

Partij	Jaar	Naam integriteitscode	Aantal woorden	Reikwijdte		
				(kandidaat) politieke ambtsdragers	(kandidaat-) partijbestuurders	partijleden
PvdA	2005	Gedragscode; sinds 2009 Erecode; herzien 2013	1127	X	X	X
CU	2008	Gedragscode voor vertegenwoordigers van de ChristenUnie; herzien 2019	971 ^{a)}	X	X	
CDA	2011	Een betrouwbaar politicus: grondhouding voor volksvertegenwoordigers en bestuurders namens het CDA	2832 ^{b)}	X		

19 *NRC Handelsblad*, 8 juni 2020. Eerder was Denk al wel op zoek naar een medewerker integriteit; zie www.bewegingdenk.nl/vacature-medewerker-integriteit/ (geraadpleegd 27 maart 2020).

20 De afdrachtenregeling kent wel een procedure voor partijleden die zich daaraan niet houden. Telefonisch gesprek Jannie Visscher, partijvoorzitter SP, 17 juni 2020, en e-mail 10 juli 2020.

21 Op een verzoek per e-mail (21 juni 2020) werd niet gereageerd.

Partij	Jaar	Naam integriteitscode	Aantal woorden	Reikwijdte		
				(kandidaat) politieke ambtsdragers	(kandidaat-) partijbestuurders	partijleden
VVD	2013	Vuistregels integriteit	611	X	X	
50Plus	2014	Code goed bestuur voor stimuleren gewenst gedrag; sinds 2016 Handreiking Integriteit	913	X	X	X
GL	2015	Integriteitsprotocol en -verklaring voor GroenLinks-kandidaten; herzien 2020	1577 ^{c)}	X	X	
SGP	2015	Integriteitsverklaring uit Bewust geloofwaardig. Handleiding voor integrale politiek	755	X		
PvdD	2019	Integriteitscodes Partij voor de Dieren (voor bestuurders en voor politiek vertegenwoordigers)	284/496	X	X	
FvD	2019	Integriteits- en gedragscode voor medewerkers, gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders van Forum voor Democratie; herzien 2020	675	X	X	X

a) Exclusief toelichting.

b) Hoofdstukken 2 t/m 5, waarin de daadwerkelijke integriteitsnormen aan bod komen, exclusief de voorbeelden.

c) Alleen het protocol, exclusief verklaring (vragenlijst) en bijlage.

Tabel 1 laat zien dat de PvdA, het CDA en de VVD als grotere partijen tot de eerste behoorden die een integriteitscode hebben opgesteld.²² Omdat zij meer politieke ambtsdragers hebben op de verschillende bestuurlijke niveaus dan andere partijen, zullen zij vaker te maken hebben met integriteitsschendingen, zo blijkt ook uit de zogeheten ‘politieke integriteits-index’. De PI-index registreert sinds 2013 jaarlijks gemiddeld zo’n 50 in de openbaarheid gekomen ‘integriteitsaffaires’ (waarbij politici zijn afgetreden, dan wel formeel of informeel zijn gesanctioneerd).²³ Hoe dit aantal zich verhoudt tot de periode ervoor is niet exact bekend, maar verwacht mag worden dat het in het decennium voor en na de eeuwwisseling niet echt veel lager zal zijn geweest, gezien de individualisering van de samenleving (dat wil zeggen een fragmentering van waardenoriëntaties) en de opkomst van de publiek/private samenwerking, met als gevolg meer structurele contacten tussen openbaar bestuur en marktpartijen.²⁴ Ook zal de gegroeide aandacht van de overheid voor integriteit hebben bijgedragen aan de bewustwording binnen de partijen. Zo werd in 2009 de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* gepresenteerd, opgesteld door het ministerie van BZK; twee jaar later gevolgd door de *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*.

- 22 In ieder geval bij de PvdA en de VVD speelden concrete integriteitskwesaties een rol: de bestuurlijke integriteit van Bram Peper (PvdA) als burgemeester van Rotterdam en die van Jos van Rey (VVD) als wethouder van Roermond; zie Ruud Koole, *Menselijk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 60-63; en Gerry van der List, *Liberale lessen. Macht en onmacht van de VVD*, Amsterdam: Prometheus 2019, p. 123-124.
- 23 De PI-index is ontwikkeld door Leo Huberts, Muel Kaptein en Bart de Koning; zie ook idem, ‘De VVD en integriteit’. Met dank aan Leo Huberts voor het verstrekken van data van de PI-index. Zie verder ook *Vrij Nederland*, 14 maart 2014, 15 maart 2015, 30 januari 2016, 23 februari 2017 en 22 februari 2018; en *de Volkskrant*, 25 januari 2019 en 8 februari 2020.
- 24 Jan Peters en Albert Felling, ‘Individualisering als fragmentering’, in: Albert Felling, Jan Peters en Peer Scheepers (red.), *Individualisering in Nederland aan het eind van de twintigste eeuw. Empirisch onderzoek naar omstreden hypothesen*, Assen: Van Gorcum 2000, p. 183-194; M.J.M. Schoonhoven, ‘Publiek/private samenwerking: integriteit in een ander daglicht?’, *Binnenlands Bestuur*, 5 maart 2013; zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/capra-advocaten/publiek-private-samenwerking-integriteit-in-een.8935487.lynkx (geraadpleegd 8 juli 2020).

Andere partijen zijn later aangehaakt, wellicht eveneens vanwege integriteitsschendingen in eigen gelederen, of om geen electoraal risico te lopen: partijen met integriteitscodes kunnen bij schendingen hun kiezers immers verzekeren dat zij hun best doen om dergelijke incidenten te voorkomen. Daarbij nemen partijen nog wel eens wat van elkaar over. De code van de PvdA is gebruikt door de PvdD en FvD, en die van de VVD door de SGP en FvD. 50Plus heeft goed gekeken naar de door het CDA geformuleerde normen, en de vragen die de SGP bij de kandidaatstelling voor Tweede Kamerverkiezingen aan potentiële kandidaten voorlegt, zijn ontleend aan die van GroenLinks. Opvallend is overigens dat de ChristenUnie al in 2008 een gedragscode opstelde, een paar jaar na de PvdA. 50Plus en Forum voor Democratie gingen relatief snel na hun debuut in de Tweede Kamer over tot de opstelling van een integriteitscode.

Het aantal woorden van de codes loopt nogal uiteen, zonder dat daarin een patroon zichtbaar wordt. De codes van PvdA, VVD, GroenLinks SGP en PvdD hebben de vorm van een formeel bindende integriteitsverklaring, die ondertekend dient te worden. Het bereik van de codes varieert nogal. Zij hebben standaard betrekking op (kandidaat-)politieke ambtsdragers, maar in een aantal gevallen ook op (kandidaat-)bestuursleden binnen de partij, en soms zelfs op alle leden (PvdA, 50Plus).

Omschrijving van integriteit

De meeste partijen vatten integriteit niet primair of uitsluitend op als het simpelweg naleven van bepaalde regels, maar meer als de verinnerlijking van conventies waar men zich uit vrije wil aan houdt.²⁵ 'Integriteit is lang niet altijd alleen een kwestie van het zich houden aan de betrokken codes. Integriteit is vooral ook een grondhouding. Een basishouding van waaruit het zich houden aan codes een vanzelfsprekendheid is. Een grondhouding die functioneert als een kompas, waarop men ook zonder codes een goede koers zal varen', aldus het CDA.²⁶ Termen als 'grondhouding' en 'moreel kompas'

25 Zie Harry van de Loo, 'Integriteit', augustus 2017; zie www.boxmeer.nl/organisatie/regelgeving_41712/item/notitie-integriteit_53080.html (geraadpleegd 22 juni 2020).

26 *Een betrouwbaar politicus*, p. 5.

komen ook bij enkele andere partijen terug, zoals bij 50Plus en GroenLinks. FvD definieert integriteit als een 'karaktereigenschap die maakt dat iemand eerlijk en oprecht is; niet omkoopbaar of gericht op eigenbelang'.²⁷ Politici moeten dus niet alleen integer handelen door zich aan de regels te houden, maar idealiter ook als persoon integer zijn – als de beste garantie voor integer gedrag. Integriteit dient geïnternaliseerd te zijn, als een persoonlijke eigenschap of karaktertrek.

De twee kleine orthodox-christelijke partijen beschouwen integriteit eveneens als grondhouding, maar dan wel in een christelijke context. De SGP koppelt het integriteitsbegrip expliciet aan Bijbelse waarden. 'Integriteit in de politiek wortelt in het besef dat God de schepper, Regeerder en Onderhouder is van hemel en aarde en dat de overheid Gods dienaar is. Hieruit komt het verlangen voort om als politicus in alles te handelen overeenkomstig Gods geboden en door de overheid gestelde regels. Een christen-politicus beseft dat hij verantwoording moet afleggen tegenover God en de naaste.'²⁸ Volgens de ChristenUnie moeten politici 'bereid zijn om hun politieke en persoonlijke gedragingen en opvattingen vanuit de Bijbel te verantwoorden'.²⁹ Opmerkelijk genoeg verwijst het CDA in zijn code niet expliciet naar christelijke waarden of de Bijbel.

Kernwaarden

Waarden vormen een cruciaal bestanddeel van het polyinterpretabele begrip integriteit (dat zelf ook als een waarde kan worden opgevat). Ze kunnen worden omschreven als 'voorstellingen van het goede; principes die een gewicht hebben wanneer er beslissingen worden genomen'.³⁰ Alle partijen geven in hun codes aan 'integriteit' invulling aan de hand van kernwaarden (zie tabel 2). Onafhankelijkheid en transparantie worden door vrijwel alle partijen genoemd. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat deze waarden de essentie van het functioneren van een integer politicus of partijbestuurder bepalen: diens

27 *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers...*, p. 1.

28 *Bewust geloofwaardig*, p. 6.

29 *Gedragscode voor vertegenwoordigers van de ChristenUnie*, p. 1.

30 Z. van der Wal, 'Waarden en integriteit', in: Van den Heuvel, Huberts en Muller, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, p. 87-102, p. 90.

handelen dient enerzijds onbevangen, onpartijdig en onbevooroordeeld te zijn en niet beïnvloed te worden door oneigenlijke belangen of maatschappelijke druk, en anderzijds zichtbaar en controleerbaar te zijn voor anderen.³¹ Andere kernwaarden waaraan partijen belang hechten en die doorgaans ook in combinatie worden genoemd, zijn zorgvuldigheid en respect (vaak in de zin van het op gelijke wijze behandelen van burgers), alsmede geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Enkele partijen vermelden verder nog de kernwaarden dienstbaarheid en betrokkenheid.

Concrete normen

Waarden wijzen in de richting van een bepaald gedragsideaal. In de codes worden ze door de partijen geconcretiseerd in handelingsvoorschriften, die beogen het gedrag te normeren.³² De partijen tekenen daarbij vaak aan dat die regels niet in alle situaties uitkomst bieden – vandaar de wens van integriteit als grondhouding of moreel kompas. Ook benadrukken zij in geval van onduidelijke situaties of dilemma's het belang van overleg met fractiegenoten, de partijleiding of vertrouwenspersonen.

De normgeving in de codes is grotendeels gerelateerd aan de kernwaarden onafhankelijkheid en transparantie – in de eerste plaats met betrekking tot nevenfuncties, giften en declaraties. Nevenfuncties moeten vaak openbaar zijn en gemeld worden. Belangenverstrengeling is uit den boze; ook de schijn van gunsten en wederdiensten moet worden vermeden. Sommige partijen verbieden ook dubbelfuncties in partij en politiek om 'dubbele petten' te voorkomen. Wat betreft giften verlangen de meeste partijen melding, registratie en openbaarmaking, in combinatie met terughoudendheid. Bij de PvdA en de PvdD moeten giften met een waarde boven de 50 euro gemeld worden. Bij 50Plus mag men giften van boven de 50 euro ontvangen noch geven. Verder benadrukken partijen uitsluitend daadwerkelijk gemaakte kosten te declareren, waarbij ook vaak om matigheid en soberheid wordt gevraagd. 50Plus geeft aan dat kleine onkosten zelf worden betaald.

31 Transparantie wordt door een enkele partij genoemd in samenhang met verantwoording afleggen voor het handelen.

32 Van der Wal, 'Waarden en integriteit', p. 90.

Tabel 2 Kernwaarden in de vigerende integriteitscodes, 2020

Kernwaarden	Integriteitscode									
	Partij	Onafhankelijkheid	Transparantie	Zorgvuldigheid/Respect	Geloofwaardigheid/Betrouwbaarheid	Dienstbaarheid	Betrokkenheid	Verantwoording	Overig	
CDA	Onkreukbaar	Transparant	Respectvol		Betrokken	Communicatief	Moedig, bezonnen			
CU	Onafhankelijk	Open		Politiek geloofwaardig, betrouwbaar	Betrokken	Verantwoordelijk	Authentiek, eerlijk, deskundig			
FvD ^{a)}		Open	Zorgvuldig, respect		Dienstbaar		Sober			
GL	Onafhankelijkheid	Transparantie	Zorgvuldig, respect				Moraliteit, vertrouwelijkheid, loyaliteit			
PvdA	Onafhankelijkheid	Openheid	Respect	Geloofwaardigheid	Betrokkenheid	Verantwoording	Sober			
PvdD	Onafhankelijkheid	Transparantie	Zorgvuldigheid				Vertrouwelijkheid, loyaliteit			
SGP	Onafhankelijkheid	Openheid	Zorgvuldigheid	Betrouwbaarheid	Dienstbaarheid		Functionaliteit			
VVD	Onafhankelijk	Open	Zorgvuldig	Betrouwbaar	Dienstbaar		Functioneel			
50Plus	Onafhankelijkheid	Openheid	Zorgvuldigheid, respect							

^{a)} FvD noemt in zijn integriteitscode niet expliciet kernwaarden, de andere partijen wel. NB D66 is niet in deze tabel opgenomen, omdat deze partij geen eigen integriteitscode heeft opgesteld.

De meeste codes verlangen zorgvuldigheid in de omgang met informatie. De VVD en de ChristenUnie staan expliciet het gebruik van ‘functionele’ informatie voor persoonlijke doeleinden niet toe. De invalshoek van FvD is anders: ‘partijleden houden geen informatie voor elkaar achter. Kongsis worden voorkomen.’³³

De codes kunnen ook normen bevatten die aan het privéleven van de politicus raken, zoals de plicht om zaken te melden die in het verleden zijn voorgevallen en die mogelijk diens functioneren kunnen belemmeren. 50Plus verwacht van haar leden dat zij zich in de privé sfeer zo gedragen dat de partij niet wordt geschaad; het CDA rekent erop dat het gedrag van zijn politici ‘ook privé’ altijd de toets der kritiek kan doorstaan.³⁴ Beide partijen wensen dat over ‘persoonlijke fouten’ ook verantwoording wordt afgelegd. De PvdA vraagt haar politici en bestuurders om in het persoonlijk leven de beginselen en de integriteitswaarden van de partij na te leven. De PvdD eist dat bestuurders en volksvertegenwoordigers niets zullen doen (of hebben gedaan) dat de partij in diskrediet kan brengen of in strijd is met de partijlijn.

3 Slot

In betrekkelijk korte tijd hebben de Nederlandse politieke partijen integriteitscodes ingevoerd die beogen het gedrag van hun politici, vaak ook van hun partijbestuurders en soms zelfs van hun leden, in morele zin te reguleren. Die introductie had plaats in een periode waarin integriteitsschendingen volop aandacht kregen in de media, en partijen mogelijk de electorale gevolgen vreesden van het negeren of althans niet adequaat adresseren van gevallen van normoverschrijdingen in eigen gelederen. Inhoudelijk vertonen de door hen opgestelde codes veel overeenkomsten: bijna alle partijen hechten groot belang aan de voor politici uiterst relevante kernwaarden onafhankelijkheid en transparantie. Ook wat betreft de mogelijke integriteitsrisico’s

³³ *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers...*, p. 2.

³⁴ *Een betrouwbaar politicus*, p. 18.

bestaat er brede consensus: vrijwel alle codes bieden regels ten aanzien van nevenfuncties, giften en declaraties, de omgang met informatie, en in een aantal gevallen ook van privégedrag.

Of deze integriteitscodes als zodanig effectief zijn, is moeilijk te zeggen, al was het maar omdat de meeste partijen niet bekendmaken hoeveel kwesties er zich jaarlijks voordoen.³⁵ Afgaande op de PI-index lijkt in de afgelopen jaren het totaal aantal jaarlijkse affaires van politici van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen gemiddeld wat af te nemen. Naast de codes zetten partijen – in uiteenlopende mate – tevens andere instrumenten en instituties in, die eveneens op het aantal affaires van invloed kunnen zijn. Vaak is een lid van het landelijk partijbestuur – meestal de voorzitter – verantwoordelijk voor integriteit. PvdA, CDA, VVD en FvD kennen ook een permanente integriteitscommissie, die kwesties kan onderzoeken en beoordelen en vervolgens het partijbestuur daarover adviseert. Sommige partijen hebben vertrouwenspersonen aangesteld, andere bieden (daarnaast) integriteitstrainingen voor hun politieke ambtsdragers aan. Kandidaat-politici en -bestuurders worden tegenwoordig gescreend. Het betreft hier alle componenten van een integriteitssysteem, maar in hoeverre partijen een dergelijke structuur hebben opgezet is onduidelijk.

Meer onderzoek naar de configuratie, het functioneren en de effectiviteit van de integriteitssystemen van de verschillende partijen en de hiaten daarin is dan ook gewenst. In de eerste plaats voor de partijen zelf, die met de uitkomsten van zo'n onderzoek en een inventarisatie van *best practices* hun voordeel kunnen doen. Voor het democratische bestel als zodanig is dit eveneens uiterst relevant, en dan vooral vanuit het oogpunt van legitimiteit. Partijen hebben het monopolie op de rekrutering van de politieke ambtsdragers (zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders).

35 Een uitzondering vormt de VVD, die in haar jaarverslagen het aantal meldingen van mogelijke integriteitsschendingen opneemt en de afhandeling daarvan (bijvoorbeeld het instellen van een onderzoek).

Zij zijn daarmee verantwoordelijk voor de integriteit van het door hen geselecteerde politieke personeel van de representatieve democratie, op alle bestuurlijke niveaus (van gemeente tot de Europese Unie). Verbetering van de integriteitssystemen van de Nederlandse politieke partijen draagt zodoende ook bij aan een betere werking van het ‘nationale integriteitssysteem’ – en daarbij is iedereen gebaat.³⁶

36 Willeke Slingerland en Johan Wempe, ‘De sleutelrol van politieke partijen in het Integriteitssysteem’, *Civis Mundi Digitaal*, juni 2013, nr. 19, zie: www.civismundi.nl/index.php?p=artikel&aid=2118 (geraadpleegd 29 juni 2020).

Eerste stap in de goede richting

Gedragcodes in het Nederlandse parlement

*Paul Bovend'Eert**

1 Inleiding

De afgelopen twee jaar hebben beide Kamers van het Nederlandse parlement zich behoorlijk ingespannen om nieuwe integriteitsregels voor de leden van het parlement vast te stellen en in een gedragscode te verankeren. Die inspanningen kwamen na een betrekkelijk lange periode van stilstand, waarin de Kamers zich passief en afwijzend opstelden om nieuwe gedragsregels op het punt van integriteitsbevordering tot stand te brengen.

Tot voor kort kenden de Tweede en Eerste Kamer slechts enkele summiere regelingen in het Reglement van Orde. Voor de leden waren registratieverplichtingen vastgelegd op het punt van nevenfuncties en nevenwerkzaamheden, geschenken, reizen op kosten van derden en financiële belangen.¹ In het Reglement van Orde van de Eerste Kamer (RvOEK) werd hieraan in 2015 nog een bijzondere bepaling toegevoegd met betrekking tot het tegengaan van belangenconflicten, luidende: 'ieder lid geeft zich rekenschap van de belangen die hij anders dan als lid van de Kamer heeft en waakt ervoor dat deze belangen niet leiden tot het op oneigenlijke wijze uitoefenen van zijn functie' (artikel 156a RvOEK). Toezicht op de registratieverplichtingen ontbrak in beide Kamers. Hetzelfde gold voor de bijzondere verplichting voor Eerste Kamerleden inzake belangenconflicten. Sancties op het niet naleven van de regels waren niet in de Reglementen van

* Prof. mr. P.P.T. (Paul) Bovend'Eert is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

1 P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, twaalfde druk, Deventer: Kluwer 2017, p. 173 e.v.

Orde opgenomen. De praktijk was dat veel Kamerleden slordig omgingen met het nakomen van deze verplichtingen.²

De afgelopen tien jaar nam de druk van buitenaf om nadere integriteitsregelingen vast te stellen, geleidelijk toe. Met name de Raad van Europa heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. In 2013 presenteerde een werkgroep van de Raad, genaamd 'Group of States Against Corruption' (GRECO) in het kader van een evaluatie van anticorruptiemaatregelen in de lidstaten van de Raad van Europa, een evaluatierapport over de situatie in het Nederlandse parlement. Daarin stelde GRECO vast dat zich in Nederland vooralsnog geen ernstige integriteitsproblemen hadden voorgedaan, en dat integriteitskwesaties in het parlement in Nederland hoofdzakelijk aan de politieke partijen en de Kamerfracties, respectievelijk aan de Kamerleden zelf overgelaten werden.³ GRECO wees vervolgens op het risico van uiteenlopende beoordelingen bij de behandeling van integriteitsvraagstukken door de verschillende politieke partijen en fracties, hetgeen afbreuk zou kunnen doen aan de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van het parlement. De werkgroep adviseerde beide Kamers om integriteitsvraagstukken meer in eigen hand te nemen en niet langer te vertrouwen op andere instituties. Meer in het bijzonder bepleitte GRECO de vaststelling van een gedragscode in elk van de Kamers en de invoering van een adequaat toezicht- en handhavingsmechanisme.⁴

De rapportage van GRECO werd in het Nederlandse parlement met weinig enthousiasme ontvangen. Veel fracties vonden dat het bevorderen van parlementaire integriteit een zaak was van de politieke partijen en de fracties zelf, en niet van het parlement. De Kamers waren wel bereid om de bestaande regeling (registratieregelingen) iets aan te scherpen, maar een gedragscode bleek een brug te ver.

2 Zie o.a. D. Kuijpers en K. van Keken, 'Wiens brood men eet: dubbele petten van senatoren', en 'Voedende handen worden niet gebeten: hoe senatoren ministeries helpen', *Follow the Money*, 25 september 2018.

3 GRECO Evaluation Report Netherlands, *Corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors* 18 juli 2013 (zie verder de GRECO website).

4 Zie verder GRECO Report 2013.

Het is vooral aan de vasthoudendheid van GRECO te danken geweest dat de kwestie van een nadere regeling van integriteitsvragen in het parlement langzaam in beweging kwam. In 2015 hekelde GRECO in een Compliance Report het tekortschieten van het Nederlandse parlement om een gedragscode en handhavingsmechanisme vast te stellen.⁵ In een rapportage uit 2016 herhaalde GRECO deze bevinding, evenals in een ‘Second Compliance Report’ uit 2018.⁶ Het was duidelijk dat GRECO onverminderd kritisch op het Nederlands parlement zou blijven, zolang gedragscodes in de Kamers niet tot stand waren gekomen.

Daarnaast is van belang geweest dat ook in het Nederlandse parlement de afgelopen jaren steeds vaker integriteitsproblemen bij politici optraden en in de media breed uitgelicht werden, waarbij opviel dat vooral VVD-politici in de praktijk in opspraak kwamen.⁷

De integriteitsproblemen varieerden van vormen van belangenverstrengeling, veroordeling wegens strafbare feiten,⁸ ongewenst gedrag jegens medewerkers van de Kamer, onzorgvuldige registratie van geschenken en belangen, snoepreispjes op kosten van lobbyisten, schending van geheimhoudingsplichten, tot oneigenlijke besteding van fractiebudgetten.⁹

De praktijk leerde daarbij dat politieke partijen zeer wisselend omgingen met integriteitsproblemen. Sommige deden er helemaal niets aan, andere hadden op papier mooie regelingen, maar kwamen als het erop aankwam niet tot actie, bijvoorbeeld in de zaak van de schenking van een appartement in Scheveningen aan de politiek leider van D66, Pechtold. Weer andere partijen, zoals de VVD, hadden een gedragscode en een compleet handhavingssysteem opgetuigd. Maar in de praktijk functioneerde zo’n systeem

5 GRECO Report 19 juni 2015.

6 GRECO Report 21 oktober 2016, GRECO Report 14 juni 2018.

7 Zie de Politieke Integriteitsindex van Bart de Koning, Leo Huberts en Muel Kaptijn, vanaf 2013 jaarlijks gepubliceerd in *Vrij Nederland* en later in *de Volkskrant*.

8 Onder andere belastingfraude, mishandeling, rijden onder invloed.

9 P.P.T. Bovend’Eert, ‘Publiek vertrouwen: integriteitsregels voor leden van het parlement’, *TvCR* 2018, p. 4 e.v.

dan nogal gebrekkig.¹⁰ Het ontbreken van een behoorlijke regeling in het parlement deed meer kwaad dan goed voor de Kamerleden die in opspraak raakten.

In september publiceerde het onderzoekscollectief Follow the Money een uitgebreid dossier over praktijken van belangenverstrengeling van Eerste Kamerleden, waarbij in het bijzonder de zakelijke activiteiten van senator Duthler (VVD) bij de advisering van een ministerie over de totstandkoming van wetgeving een schrijnend voorbeeld van een belangenconflict gaven.¹¹ De Eerste Kamer werd (terecht) in de media door het slijk gehaald, onder andere in het populaire programma 'Zondag met Lubach'.

Wellicht heeft deze publiciteit een belangrijke rol gespeeld bij het in beweging brengen van de Eerste Kamer. Eind 2018 kwam de Senaat eindelijk tot de conclusie dat een gedragscode gewenst was. Voor de verkiezingen van 2019 is vervolgens de eerste gedragscode in het Nederlandse parlement tot stand gekomen. En ook in de Tweede Kamer is het integriteitsvraagstuk in 2018 in een stroomversnelling terechtgekomen en is in de loop van 2019 op instigatie van het Presidium, en in het bijzonder Kamervoorzitter Khadija Arib, een gedragscode voor leden van de Tweede Kamer opgesteld. De gedragscode is inmiddels vastgesteld. Daarnaast heeft de Tweede Kamer op 22 september 2020 een regeling voor de handhaving van de gedragsregels vastgesteld.

Hierna worden de beide gedragscodes besproken en van kanttekeningen voorzien. Maar eerst volgen nog enkele opmerkingen over de grondslag van gedragscodes voor leden van het parlement.

2 Constitutionele grondslag voor gedragscodes voor leden van het parlement

Een traditionele opvatting in kringen van veel parlementen in de westerse wereld was lange tijd dat het niet aan het parlement zelf was om gedragsregels te stellen voor volksvertegenwoordigers. Indien politici zich ernstig

10 Paul Bovend'Eert, 'Gedragsregels voor leden van het parlement. Een zaak voor de partij of voor het parlement', *Liberale reflecties*, december 2018, p. 12 e.v.

11 Kuijpers en Van Keken 2018.

misdroegen, was het aan de kiezers om hen af te straffen bij de eerstvolgende verkiezingen. Hoogstens zou de politieke partij nog tussentijds kunnen ingrijpen bij ernstig wangedrag van politici.¹² Hiervoor zagen we dat deze opvatting ook lange tijd dominant is geweest in het Nederlandse parlement.

Tegenover deze opvatting staat de gedachtegang dat volksvertegenwoordigers een publiek ambt uitoefenen en dat aan die ambtsvervulling, net als bij andere ambtsdragers, rechten maar ook verplichtingen verbonden zijn. In de ambtseed van Kamerleden zijn bijvoorbeeld van oudsher in algemene zin enkele verplichtingen opgenomen. Een van die verplichtingen betreft de zogeheten zuiveringseed (artikel 60 Gw), een kernelement op het punt van integriteit, erop gericht om de ernstigste vorm van belangenverstremming tegen te gaan, namelijk omkoping/corruptie. Daarnaast zijn Kamerleden onderworpen aan de grondwettelijke en wettelijke regelingen inzake hun (constitutionele) rechtspositie, alsmede aan de regels van het Reglement van Orde van hun Kamer. Die regels betreffen hoofdzakelijk hun handelen als Kamerlid in de Kamercommissies en in de plenaire vergadering van de Kamer. Maar ook de eerder vermelde registratieverplichtingen waren tot voor kort in de Reglementen van Orde verankerd.

In sommige westerse parlementen is de grondslag voor gedragscodes voor leden van het parlement rechtstreeks uit de constitutie af te leiden. In de VS bijvoorbeeld bepaalt Article I section 5 US Constitution: 'Each House may punish its members for disorderly behaviour and with the concurrence of two thirds expel a member.' In het Britse parlement wordt uit het beginsel van het parliamentary privilege (article IX Bill of Rights) de bevoegdheid afgeleid van elk Huis 'to regulate the behaviour of MPs and take internal disciplinary measures against MPs'. Elk Huis mag een lid zijn zetel ontnemen, schorsen met inhouding van zijn salaris, berispen of waarschuwen.¹³

In Nederland ontbreekt zo'n expliciete constitutionele grondslag. Niettemin kan uit de rechtspositie van de leden van het parlement als publieke

12 Paul Bovend'Eert, *Public Office and Public Trust. Standards of Conduct in Parliament. A comparative analysis of rules of conduct in three parliaments, Parliamentary Affairs*, Oxford: Oxford University Press 2020, p. 296 e.v.

13 Bovend'Eert 2020, p. 296 e.v.

ambtsdrager, werkzaam in overheidsdienst, afgeleid worden dat de Kamer van het parlement, waartoe zij behoren, de bevoegdheid heeft om gedragsregels vast te stellen en te handhaven, zoals andere overheidsinstellingen voor hun ambtsdragers en hun ambtenaren gedragsregels kunnen vaststellen. Het publieke dienstverband van Kamerleden is formeel de grondslag voor het stellen van gedragsregels. Deze gedragsregels kunnen worden opgenomen in het Reglement van Orde of in een bijzondere regeling naast of krachtens het Reglement van Orde. In bepaalde gevallen zal een regeling in de Grondwet (Gw) of in de wet noodzakelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan het ontnemen van het lidmaatschap aan leden wegens wangedrag. Hiervoor zal gelet op artikel 54 Gw een bijzondere grondwetsbepaling vereist zijn. Of denk aan het opleggen van een financiële sanctie, waarvoor gelet op artikel 63 Gw een wettelijke voorziening nodig is.

Voor Kamerleden geldt dat zij als publieke ambtsdragers een vrij en representatief mandaat vervullen (artikelen 50 en 67, derde lid, Gw). Dit vrije mandaat betekent in de kern dat Kamerleden in volledige onafhankelijkheid hun vertegenwoordigende functie vervullen en dat zij daarbij de rechtsplicht hebben het algemeen belang te behartigen. Meestal wordt bij dit vrije mandaat de nadruk gelegd op de onafhankelijke positie van Kamerleden ten opzichte van hun politieke partij en fractie. Zij kunnen niet tot zetelafstand gedwongen worden als zij zich onttrekken aan de directieven van partij of fractie. Men spreekt dan van de restfunctie van het vrije mandaat. Maar daarnaast waarborgt het vrije en representatieve mandaat van artikel 50 en artikel 67 Gw in essentie dat Kamerleden vanuit hun politieke overtuiging geacht worden onafhankelijk het algemeen belang te behartigen in die zin dat zij niet persoonlijke belangen of op persoonlijk gewin gerichte (financiële) belangen mogen behartigen, bijvoorbeeld uit verplichtingen, aangegaan ten opzichte van derden. Corruptie is (uiteraard) uit den boze. Dit vereiste van onafhankelijke en algemene belangenbehartiging vormt materieel de belangrijkste grondslag voor het stellen van gedragsregels voor Kamerleden. Deze regels hebben als belangrijkste functie dat Kamerleden eventuele belangenconflicten tussen het algemeen belang en mogelijke persoonlijke belangen dienen te vermijden.

Gedragscodes in westerse parlementen hebben als belangrijkste functie om belangenverstrengeling van leden van het parlement tegen te gaan. Daarnaast kunnen andere onderwerpen deel uitmaken van een gedragscode. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting voor leden van het parlement om zich te onthouden van gedragingen die de geloofwaardigheid en het gezag van het parlement schaden. Ook bijzondere geheimhoudingsverplichtingen zijn vaak deel van een gedragscode. Of denk aan regels om ongewenst gedrag in de omgang met anderen tegen te gaan. De regelingen betreffende ordeverstoringen tijdens vergaderingen van het parlement maken doorgaans geen deel uit van een gedragscode, maar zijn een traditioneel onderdeel van het Reglement van Orde. De kern van een gedragscode is niettemin het tegengaan van belangenverstrengeling en corruptie. In die zin is een gedragscode bij uitstek de integriteitsregeling in het parlement.

In de gedragscodes zijn gebods- en verbodsbepalingen voor leden van het parlement opgenomen. De gedragsregels verschillen niet van andere bindende regels voor leden van het parlement. In die zin is het een misvatting te denken dat gedragscodes in een parlement in het algemeen niet bindende codes (soft law) zijn voor parlementariërs, waarin (vage) aanbevelingen op het terrein van integriteit zijn opgenomen. Uiteraard is daarbij wel van belang op welke wijze in de handhaving van de gedragsregels wordt voorzien. Een adequaat handhavingsmechanisme draagt bij aan een effectieve en bindende werking van een gedragscode. Ook in de gedragscodes van de beide Kamers van de Staten-Generaal staat, zoals hierna zal blijken, het tegengaan van belangenverstrengeling centraal. Ook deze gedragscodes bevatten verbods- en gebodsbepalingen en een (begin van een) handhavingsmechanisme. De gedragscodes van de Twee Kamers zijn nogal verschillend, zoals de Kamers onderling aanzienlijk verschillen. Zij worden hierna derhalve apart behandeld.

3 De gedragscode in de Eerste Kamer

De Eerste Kamer had de primeur bij de vaststelling van een gedragscode in juni 2019.¹⁴ De code is in een afzonderlijk reglement vastgelegd en vindt zijn grondslag in artikel 156a RvOEk.¹⁵

Uitgangspunt volgens de toelichting is dat de gedragscode op de positie van het Eerste Kamerlid toegesneden moet zijn. De gedragscode moet recht doen aan het gegeven dat senatoren deeltijdpolitici zijn die doorgaans elders hun hoofdfunctie en andere functies naast hun Kamerlidmaatschap hebben. Maar van belang is ook dat zij in die andere functie door de samenleving als lid van de Eerste Kamer worden gezien.

De gedragscode omvat 12 artikelen. De artikelen 1 tot en met 6 gaan over belangenverstrengeling. De artikelen 10 tot en met 12 gaan over de handhaving. De andere artikelen gaan over geheimhouding en omgang met vertrouwelijke stukken. Deze artikelen blijven hier verder buiten beschouwing.

Artikel 1 bepaalt dat ieder Eerste Kamerlid in overeenstemming met beginselen van integriteit en betrouwbaarheid handelt. Deze bepaling is op zichzelf rijkelijk vaag. Wat precies de beginselen van integriteit en betrouwbaarheid inhouden, is moeilijk te zeggen. De toelichting gaat daar niet uitgebreid op in. In die zin lijkt dit artikel op het eerste oog weinig bruikbaar. Blijkens de toelichting is voor de invulling van dit algemene kader vooral van belang dat de leden vanuit hun eigen politieke ideologie en overtuiging het algemeen belang behartigen. Zij beschikken over een vrij mandaat. Hun onafhankelijkheid is constitutioneel gewaarborgd. Vanuit deze gedachtegang gaat de toelichting bij artikel 1 vooral in op de vraag of combinaties van functies toelaatbaar zijn ervan uitgaande dat de leden onafhankelijk het algemeen belang moeten behartigen. Artikel 1 betreft, althans blijkens de toelichting, een kernelement van de gedragscode, namelijk het tegengaan van belangenverstrengeling. Met betrekking tot de vraag welke combinaties van functies toelaatbaar zijn, wordt terecht de kant-

14 *Kamerstukken I 2018/19, CXXXIV, B, p. 1 e.v.*

15 De al bestaande integriteitsbepalingen (m.n. registratieverplichtingen) in het RvOEk zijn vervallen.

tekening geplaatst dat formele onverenigbaarheden van openbare functies in de Grondwet of wet verankerd moeten zijn. Maar daarnaast is het volgens de toelichting mogelijk bepaalde ‘materiële incompatibiliteiten’ te onderscheiden die gedragingen opleveren in strijd met artikel 1 van de gedragscode. Het gaat dan om functies waarbij leden activiteiten verrichten die de schijn van niet-onafhankelijk zijn wekken.¹⁶ De toelichting noemt twee voorbeelden. Ten eerste wordt de casus-Duthler in beeld gebracht, het verrichten van advieswerk ten behoeve van de regering. Door dat advieswerk zet het Kamerlid zijn onafhankelijkheid als controleur van de regering op het spel. Het tweede voorbeeld betreft de combinatie van Kamerlidmaatschap met een rechterlijke functie, een combinatie die nog altijd (grond)wettelijk is toegestaan. Ook dan kan er sprake zijn van activiteiten die afbreuk doen aan de onafhankelijke behartiging van het algemeen belang.

Artikel 1 kan dankzij de uitleg ervan in de toelichting een belangrijke rol gaan vervullen bij de integriteitsbevordering in de Eerste Kamer. Terecht wordt benadrukt dat Eerste Kamerleden onafhankelijk het algemeen belang dienen te behartigen en dat activiteiten in andere functies hieraan geen afbreuk mogen doen. Interessant is dat de Kamer het obstakel van de formele incompatibiliteiten, waarvoor een (grond)wettelijke grondslag vereist is, omzeilt door ervan uit te gaan dat bepaalde activiteiten in andere functies ongewenst zijn. De Kamer zal dan ontraden dergelijke activiteiten te verrichten.¹⁷

De vraag is hoe deze toetsing aan artikel 1 de komende tijd gaat uitpakken. In dit verband stemt het overigens weinig hoopvol dat het uitoefenen van lobbyactiviteiten door Eerste Kamerleden recent in de media werd aangekaart, maar de Eerste Kamer zelf geen reden zag om het verrichten van dergelijke activiteiten in andere functies te ontraden, hoewel zeker bij het verrichten van lobbyactiviteiten het vereiste van onafhankelijke behartiging van het algemeen belang in het gedrang kan komen.¹⁸

16 *Kamerstukken I 2018/19, CXXXIV, B, p. 2.*

17 Als het gaat om het rechterschap wordt overigens eigenlijk een buitenwettelijke incompatibiliteit gecreëerd.

18 Paul Bovend'Eert, 'De gedragscode van de Eerste Kamer. Wat te doen met lobbypraktijken?', *Ars Aequi* 2020, p. 475 e.v.

Artikel 2 van de gedragscode bepaalt dat ieder lid zich rekenschap geeft van de belangen die hij anders dan als lid van de Kamer heeft en ervoor waakt dat deze belangen niet leiden tot het op oneigenlijke wijze uitoefenen van zijn functie. Een lid onthoudt zich ook van handelingen en activiteiten die de schijn van belangenverstrengeling oproepen.

Dit artikel ligt sterk in het verlengde van artikel 1. Het gaat nader in op het vermijden van belangenconflicten. In de toelichting wordt terecht opgemerkt dat een persoonlijk belang niet per definitie leidt tot een belangenconflict. Denk aan het gegeven dat ook Eerste Kamerleden belastingbetalers zijn, of huizenbezitters, of aandeelhouders. Waar het om gaat, is dat zij een specifiek belang hebben en dat sprake is van oneigenlijke beïnvloeding bij belangenconflicten. Dat specifieke belang zal dan veelal verbonden zijn aan de specifieke andere functie die het Kamerlid uitoefent. Als er daarbij sprake is van de schijn van belangenverstrengeling, dient het Kamerlid zich te onthouden van activiteiten.

Ook voor de toetsing aan dit artikel geldt dat de komende jaren zal moeten blijken welke betekenis het heeft voor de integriteitsbevordering in de senaat.

In artikel 3 is vervolgens vastgelegd dat de Kamerleden in hun contacten met derden waken voor oneigenlijke beïnvloeding. Zij moeten transparantie betrachten over deze contacten. Denk bijvoorbeeld aan contacten van Eerste Kamerleden met betaalde lobbyisten, waarbij de nodige terughoudendheid betracht moet worden. Dat nogal wat Eerste Kamerleden zelf in hun andere functies tevens lobbyist zijn, en hoe dan met de collega's om te gaan, komt overigens niet aan bod in de toelichting!

De artikelen 4 tot en met 6 regelen de registratieverplichtingen voor andere functies en belangen, voor geschenken en reizen op kosten van derden. De regelstelling is summier vergeleken met registratieverplichtingen in andere westerse parlementen. Beperkingen met betrekking tot het ontvangen van giften boven een bepaald bedrag, zoals te doen gebruikelijk bij andere publieke ambtsdragers, worden niet opgelegd.

De laatste drie artikelen van de gedragscode betreffen het toezicht op de naleving. Uitgangspunt is dat de Huishoudelijke Commissie, bestaande uit

de Kamervoorzitter en twee ondervoorzitters in de Senaat, toezicht houdt en oordelen geeft over de uitleg van de gedragscode (artikel 10). De Huis-houdelijke commissie kan daarbij aanbevelingen doen aan leden. Sancties kunnen niet worden opgelegd, omdat volgens de toelichting formele sancties zich niet verdragen met het grondwettelijke vrije mandaat van de leden.¹⁹ Dit laatste is plat gezegd flauwekul. Zoals de Kamer van oudsher bij ordeverstoringen sancties kan opleggen aan de leden, bijvoorbeeld het ontnemen van het woord of de uitsluiting van de vergadering, zo is het mogelijk om sancties op te leggen aan leden die de gedragscode schenden. Denk aan een berisping of een schorsing of aan een inhouding van de vergoeding, in het laatste geval mits daarvoor een wettelijke voorziening wordt getroffen. Ontnemen van het lidmaatschap is, zoals gezegd, zonder grondwets-herziening niet mogelijk, maar andere sancties zonder twijfel wel.

Ten slotte voorziet de gedragscode nog in de benoeming van een externe vertrouwenspersoon (artikel 12) om leden van vertrouwelijk advies te dienen.

4 De gedragscode in de Tweede Kamer

Eind 2019 is ook in de Tweede Kamer van de zijde van het Presidium een gedragscode opgesteld.²⁰ Daarnaast heeft de Kamer, zoals gezegd, op 22 september 2020 een regeling vastgesteld ter handhaving van de gedragscode. In de gedragscode van de Tweede Kamer ligt begrijpelijkerwijs veel minder het accent op het vraagstuk van combinaties van functies, zoals in de Eerste kamer. De Tweede Kamer bestaat hoofdzakelijk uit leden die het Kamerlidmaatschap als een fulltime functie uitoefenen.

Inhoudelijk gezien sluit de gedragscode meer dan die van de Eerste Kamer aan bij gedragscodes in andere westerse parlementen, zoals de gedragscode van het Britse Lagerhuis.

De gedragscode kent slechts vijf beknopte gedragsregels.

Interessant is dat de gedragscode opent met een algemene reikwijdtebepaling, luidende: ‘Deze gedragscode ziet op al het handelen in het ambt

¹⁹ *Kamerstukken I 2018/19, XXIV, B, p. 10.*

²⁰ *Kamerstukken II 2019/20, 35351, nr. 1, p. 3.*

van Kamerlid, waaronder tevens begrepen wordt gedragingen die het gezag of de waardigheid van de Kamer in ernstige mate aantasten.' Hieruit blijkt duidelijk dat de gedragscode een ruimere strekking heeft dan alleen vormen van belangenverstrengeling tegen te gaan. Tweede Kamerleden vervullen een publiek ambt. Dat vraagt van hen om het gezag en de waardigheid van het instituut waar zij werkzaam zijn, in ere te houden. Indien zij door hun gedragingen in of buiten het parlement dat gezag en die waardigheid ernstig schaden, kan sprake zijn van overtreding van de gedragscode.

Gedragsregel 1 van de gedragscode legt vervolgens vast dat het Kamerlid zijn ambt in onafhankelijkheid en in het algemeen belang uitoefent. Blijkens de toelichting betekent dit onder meer dat als een Kamerlid te maken krijgt met persoonlijke belangen naast het algemeen belang, altijd gekozen moet worden voor het algemeen belang. In het verlengde hiervan bepaalt gedragsregel 2 dat het Kamerlid geen gift of gunst accepteert die bedoeld is om zijn handelen in het ambt te beïnvloeden. Deze bepaling is doorgaans de kernbepaling van gedragscodes in westerse parlementen. Zij betreft het verbod van 'lobbying for reward'. Ook hier is de vraag aan de orde hoe de bepaling in de toekomst zal worden uitgelegd. Houdt zij slechts een verbod in om giften/gunsten te aanvaarden in ruil voor bepaalde handelingen in het parlement (bijvoorbeeld de indiening van een amendement of motie, of een stemming), hetgeen de facto neerkomt op omkoping? Of is de bepaling ruimer en betreft het allerlei vormen van indirecte beïnvloeding van leden van het parlement door het verlenen van gunsten, zonder dat in ruil voor die gunsten specifieke prestaties gevraagd worden?

Gedragsregel 3 verplicht de Kamerleden te voldoen aan de registratieverplichtingen. In de toelichting zijn deze verplichtingen nader uitgewerkt. Hoewel zij verder gaan dan die van de Eerste Kamer, valt ook hier op dat er geen beperkingen worden opgelegd aan bijvoorbeeld giften en geschenken, of reizen op kosten van derden, al wordt nog wel opgemerkt dat men voorzichtig moet zijn als deze afkomstig zijn van lobbyisten.

Gedragsregel 4 en 5 ten slotte betreffen de geheimhoudingsplichten en de verplichting te handelen conform de regels van de Kamer.²¹

21 Dit laatste is een open deur.

Na de opstelling van de gedragscode heeft het Presidium van de Tweede Kamer zich apart gebogen over een toezicht- en handhavingsmechanisme.²² Krachtens deze nieuwe regeling komt er een onafhankelijk adviseur integriteit²³ en een onafhankelijke klachteninstantie (college van onderzoek integriteit) die klachten over overtreding van de gedragscode onderzoekt en rapporteert aan het Presidium en de Kamer. Gedacht wordt ook nog over een voorziening in hoger beroep. Eenieder is gerechtigd om een klacht in te dienen. De Kamer kan in de rapportage van de klachteninstantie aanleiding vinden een sanctie op te leggen, waarbij in het voorstel van het Presidium gedacht wordt aan een aanwijzing tot herstel van een overtreding, een berisping en een schorsing van maximaal een maand.²⁴

De Tweede Kamer heeft met deze regeling een toezicht- en handhavingsmechanisme in het leven geroepen dat veel verder gaat dan dat van de Eerste Kamer. Het in de Tweede Kamer voorgestelde handhavingssysteem sluit aan bij dat van andere westerse parlementen die een vergevorderd handhavingssysteem hebben, zoals het Britse parlement.

5 Conclusie

De beide Kamers van het Nederlandse parlement hebben in de loop van 2019 een belangrijke stap voorwaarts gezet op het punt van integriteitsbevordering door voor hun leden gedragscodes vast te stellen. De twee gedragscodes zijn nogal verschillend. In de Eerste Kamer ligt begrijpelijkerwijs sterk het accent op het tegengaan van belangenverstrengeling door combinaties van functies. In de Tweede Kamer is meer sprake van een traditioneel concept van een gedragscode, voor zover men bij dit onderwerp van ‘traditioneel’ kan spreken.

In beide gevallen bevat de gedragscode, afgezien van de registratie- en geheimhoudingsverplichtingen, betrekkelijk open en vage gebods- en verbodsbepalingen die in de praktijk nadere invulling moeten krijgen. Dat is op zichzelf niet bezwaarlijk mits de gedragscode een adequaat toezicht- en

22 *Kamerstukken II 2019/20*, 35351, nr. 2.

23 Inmiddels is oud-griffier Jacqueline Biesheuvel in deze functie benoemd.

24 Zie verder *Kamerstukken II 2019/20*, 35351, nr. 2, p. 7.

handhavingsmechanisme heeft. De regels krijgen juist invulling en betekenis door hun uitleg en toepassing in de praktijk. Die praktijk elders in westerse parlementen leert dat het van overwegend belang is om een externe en onafhankelijke instantie te betrekken bij het toezicht en de handhaving, en om daadwerkelijk sancties te verbinden aan overtreding van de gedragscode.²⁵ Zonder zo'n onafhankelijk toezichtinstrument en zonder sancties is het risico groot dat van de integriteitsbevordering in de praktijk weinig terecht komt.

De Tweede Kamer heeft met de onlangs vastgestelde regeling wat dat betreft een veelbelovende constructie bedacht voor toezicht en handhaving. Het is te hopen dat de Kamer dit voorstel overneemt.²⁶ In de Eerste Kamer is voorsnog gekozen voor hoofdzakelijk intern toezicht en een regeling zonder sancties. Een transparante handhaving van de gedragscode ontbreekt in deze Kamer, wat geen gunstig voorteken is. Juist voor een Kamer met deeltijdpolitici is het risico nu eenmaal groot dat belangenconflicten optreden. Een herbezinning op toezicht en handhaving is in de Eerste Kamer zeker gewenst.

25 Bovend'Eert 2020, p. 296 e.v.

26 Bij het schrijven van deze bijdrage had de stemming in de Tweede Kamer nog niet plaatsgevonden.

Ook een zaak voor de provincie?

Gemeenten en integriteit

*Solke Munneke**

1 Inleiding

‘Inwoners van Nederland hebben recht op een goed functionerend en integer openbaar bestuur.’ Met die klaroensloot opent de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel *Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*, dat op het moment van schrijven¹ bij de Tweede Kamer in behandeling is.² De toelichting vervolgt dat gemeenten een belangrijke rol spelen bij een integer openbaar bestuur. Integriteit bij gemeenten staat dan ook sinds jaren hoog op de politieke agenda.

Het onderwerp integriteit mag zich sowieso in een grote belangstelling verheugen. Afgaande op de berichtgeving in de Nederlandse kranten zagen we tussen 1994 en 2010 een enorme stijging in de aandacht voor dit onderwerp, waarna die belangstelling stabiliseerde, maar onverminderd hoog bleef. Het is wellicht een wat twijfelachtige eer. Een zeer grove inventarisatie van die krantenberichten³ leert dat van de 3500 tot 4000 berichten per jaar, zo’n 15-20 procent specifiek ziet op gemeentelijke integriteit.

Uiteraard mag uit die toegenomen en voortdurend hoge belangstelling voor het onderwerp niet worden afgeleid dat ook het aantal gevallen van integriteitsschendingen sterk is toegenomen en nog steeds hoog is.

* Prof. mr. S.A.J. (Solke) Munneke is hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1 28 september 2020.

2 *Kamerstukken II* 2019/20, 35546, nr. 3, p. 1.

3 Via de database LexisNexis Academic. Gekeken is naar nieuwsberichten in de Nederlandse kranten in de jaren 2015-2019. Gezocht is op de zoekterm ‘integriteit’ afzonderlijk en in combinatie met de zoekterm ‘gemeente’.

Het blijkt lastig daarover goede kwantitatieve uitspraken te doen.⁴ Wat wel zeker is, is dat (gemeentelijke) integriteitskwesaties sterk in de publieke belangstelling staan en veel (gewoonlijk negatieve) aandacht genereren. Voor de beeldvorming door burgers van de overheid en voor hun vertrouwen daarin, is dat van groot belang. In de reeds genoemde memorie van toelichting vervolgt de minister dan ook:

‘Een goed functionerend en integer openbaar bestuur levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van mensen in de politiek. Daarmee draagt het ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Een integer en stabiel openbaar bestuur is effectiever en efficiënter in staat om de taken uit te voeren en diensten te leveren waar inwoners recht op hebben.’⁵

Ondanks die grote aandacht voor vraagstukken van integriteit, blijkt het lastig het begrip scherp te omschrijven. Publicaties over dit onderwerp beginnen dan ook gewoonlijk met de vaststelling dat het moeilijk zo niet onmogelijk is het begrip integriteit helder af te bakenen, vervolgen dan meestal met een aantal verschillende betekenissen van het begrip, waarna ook vrijwel altijd de uitspraak van oud-minister Ien Dales ergens de revue passeert dat ‘een beetje integer niet bestaat’, een uitspraak die mij overigens niet juist en in ieder geval niet heel zinvol lijkt.⁶ De ene integriteitschending is de andere niet. De vaagheid van het begrip ‘integriteit’ wordt verschillend gewaardeerd. Voor de een is er een direct verband tussen integriteit en het vraagstuk van ondermijning, of tussen integriteit en het plegen van strafbare feiten, of tussen integriteit en bestuurlijke probleem-

4 Zie daarover onder andere: S. Zouridis en B. van der Vorm, ‘Laveren door een mijneveld. Over – de verantwoordelijkheid voor – bestuurlijk integriteitsonderzoek, in: S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof en A.E. Schilder, *Integriteit in politiek en bestuur. De (on)mogelijkheden van het recht* (Publicaties van de staatsrechtkring. Staatsrechtconferenties deel 18), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 189-206.

5 *Kamerstukken II 2019/20*, 35546, nr. 3, p. 1.

6 Om mij tot één voorbeeld te beperken: L.W.J.C. Huberts en E. Kolthoff, ‘Integriteit en de burgemeester’ (hoofdstuk 14) in: E.R. Muller en J. de Vries, *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Serie Handboeken Veiligheid), Deventer: Kluwer 2019, p. 305-324.

gemeenten, voor de ander zijn dat onderwerpen die duidelijk van elkaar onderscheiden moeten worden.

Sinds 2016 kent de Gemeentewet een bepaling waarin staat dat de burgemeester tot taak heeft de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen (art. 170 lid 2 Gemw). Hoewel die taak van de burgemeester over het algemeen op instemming kan rekenen, was er bij de introductie van de bepaling wel kritiek op het feit dat de burgemeester geen wettelijke bevoegdheden kreeg toebedeeld om deze rol als hoeder van de integriteit waar te maken. Hij moest het, volgens de minister, hebben van zijn gezag en onafhankelijke positie.⁷

Mede in het licht van die kritiek moet het nu voorliggende wetsvoorstel worden bekeken. Erkend wordt dat de burgemeester die onafhankelijke gezagspositie in de praktijk niet altijd heeft. Als oplossing daarvoor wordt de burgemeester niet zozeer met nieuwe bevoegdheden toegerust, maar versterkt het wetsvoorstel de positie van de commissaris van de Koning als achtervang en steunpilaar voor de burgemeester die in zijn gemeente met lastige integriteitskwesaties te maken krijgt. De commissaris krijgt wél een aantal nieuwe bevoegdheden om zijn ondersteunende en toezichhoudende positie te versterken. In deze bijdrage ga ik na hoe tegen die rol van de commissaris zou kunnen worden aangekeken vanuit een staatsrechtelijk perspectief. Daartoe schets ik eerst – zeer beknopt – hoe de bestaande regulering van gemeentelijke integriteit er thans uitziet. Vervolgens ga ik in op de rol die de burgemeester op dit punt in 2016 kreeg toebedeeld, op de rol van de commissaris van de Koning, en op hun onderlinge verhouding.

2 Gemeentelijke integriteit volgens de Gemeentewet

Een bepaling die vrij direct in verband kan worden gebracht met het onderwerp integriteit, is de bepaling over de eed of belofte. Hoewel de juridische betekenis van de bepaling geringer is dan in de praktijk vaak wordt gedacht, heeft zij een belangrijke symbolische functie. Zowel raadsleden als

⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 33691, nr. 3, p. 9-10. Zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35300 VII, nr. 7, p. 8 (Toekomst openbaar bestuur).

wethouders en burgemeesters zijn verplicht de eed of belofte af te leggen.⁸ Zij zweren of beloven dan drie dingen. In de eerste plaats dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om in het ambt benoemd te worden. In de tweede plaats, en in het verlengde daarvan, dat zij zich bij de vervulling van het ambt ook niet zullen laten beïnvloeden door het aannemen van geschenken of beloften. En in de derde plaats dat zij Grondwet en wetten zullen naleven en naar eer en geweten hun ambt zullen vervullen. Bij de eerste twee aspecten van de eed komt duidelijk naar voren dat het er in wezen om gaat dat bij handelingen in het publiek belang alleen dat publieke belang een rol mag spelen, en andere belangen, met name privébelangen niet bij de besluitvorming of goede vervulling van het ambt betrokken mogen worden. Het gaat dus primair om het tegengaan van belangenverstrengeling en rolverwarring. Het derde element van de eed, het naleven van wet en Grondwet en het handelen naar eer en geweten, is duidelijk ruimer geformuleerd.

Het tegengaan van rolverwarring, vriendjespolitiek en belangenverstrengeling vormt ook de kern van de artikelen over incompatibiliteiten, verboden handelingen en stemverboden.⁹ Met name voor raadsleden zijn deze artikelen belangrijk, juist omdat het raadslidmaatschap een deeltijdfunctie is die wordt vervuld naast een andere (hoofd)baan. De wetgever heeft zich tot nu toe tegen professionele raadsleden verzet, juist om de band van raadsleden met wat in de gemeentelijke maatschappij leeft sterk te houden. Het mag duidelijk zijn dat ook juist dan vragen kunnen opkomen in hoeverre raadsleden met hun pet van raadslid op mogen meepraten of stemmen over zaken die aan hun andere functie raken. Mag een aannemer die raadslid is meedoen in een aanbestedingsprocedure voor een gemeentelijke opdracht? Mag een winkelier die raadslid is meepraten over de plannen voor het stadscentrum? Mag de directeur van een culturele stichting in de raad meebeslissen over cultuursubsidies?

8 Raadsleden: art. 14 Gemw, wethouders: art. 41a Gemw, burgemeesters: art. 65 Gemw. Ook voor tal van andere gemeentelijke functies is overigens het afleggen van de eed of belofte voorgeschreven, bijvoorbeeld voor de leden van de rekenkamer of voor de gemeentelijke ombudsman.

9 Voor raadsleden respectievelijk de art. 13, 15 en 28 Gemw.

Met name ten aanzien van het deelnemen door raadsleden aan de beraadslagingen en de stemmingen is veel discussie geweest. Volgens het huidige artikel 28 neemt een raadslid niet deel aan een stemming over een aangelegenheid die hem persoonlijk aangaat (of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken).¹⁰ Het is belangrijk om vast te stellen dat de wetgever deze verplichting enkel en alleen bij het individuele raadslid zelf heeft gelegd. Het is de eigen verantwoordelijkheid van het raadslid. De raad noch de burgemeester is in de positie om een raadslid ervan te weerhouden aan een stemming deel te nemen.¹¹ De vraag is dan wel hoe een raadslid kan vaststellen of een persoonlijk belang zodanig conflicteert met de verplichtingen als raadslid dat hij of zij van deelname aan de stemming moet afzien. Daarover werd en wordt in de praktijk ook heel verschillend gedacht. Voor het ene raadslid is het het belangrijkste om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, voor de ander weegt de democratische plicht om waar maar mogelijk de rol als gekozen volksvertegenwoordiger te vervullen zwaarder. De laatste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State op dit punt kan zo worden samengevat, dat niet te snel moet worden aangenomen dat een persoonlijk belang aan de deelname aan stemming in de weg staat.¹²

Ook de regeling in de Gemeentewet over nevenfuncties, en de openbaarmaking daarvan, draait in ieder geval ten dele om het vraagstuk van interfererende belangen. Voor bestuurders (wethouders, de burgemeester) is wettelijk vastgelegd dat zij geen nevenfuncties vervullen waarvan de

- 10 In het onderhavige wetsvoorstel (35546) wordt voorgesteld de werking van art. 28 Gemw niet langer te beperken tot de stemming maar uit te breiden met de beraadslaging. Art. 2:4 Awb, dat op dit moment in die functie voorziet, wordt dan uitdrukkelijk uitgesloten.
- 11 Wel is in de rechtspraak vastgesteld dat als een raadslid met een persoonlijk belang toch deelneemt aan de stemming, dit de rechtmatigheid van het genomen besluit kan aantasten. Zie ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796 (*Graft-De Rijp*), r.o. 12.6.
- 12 In het al eerdergenoemde wetsvoorstel over het bevorderen van integriteit wordt getracht art. 28 Gemw te moderniseren en verduidelijken. Voorgesteld wordt om de bepaling voortaan niet alleen op het stemmen, maar ook op de daaraan voorafgaande beraadslaging betrekking te laten hebben (iets wat nu nog uit art. 2:4 Awb wordt afgeleid), en te verduidelijken dat een persoonlijk belang niet te snel aan die deelname in de weg staat.

uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van het ambt.¹³ Voor de burgemeester is daaraan nog toegevoegd ‘of met het oog op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin’. Die toevoeging is interessant. De burgemeester duikt, zo blijkt eruit, bij kwesties rondom integriteit in feite in twee hoedanigheden op. Niet alleen dient hij als burgemeester zelf private en publieke belangen niet te verwarren, hij heeft daarnaast als onafhankelijke, boven de partijen staande figuur ook een rol in de oplossing van integriteitskwesties die bij anderen (raadsleden, commissieleden, wethouders) spelen. In de volgende paragraaf ga ik daarop nader in.

Een laatste element in de Gemeentewet dat veelal met integriteit in verband wordt gebracht, is van een wat andere orde. Het betreft de bepalingen over de omgang met geheime informatie. Dat raakt rechtstreeks aan het vertrouwen dat in raadsleden en bestuurders wordt gesteld dat zij niet naar eigen inzicht en op eigen houtje opereren, maar in lijn met de besluiten en belangen van het ambt waarvan zij deel uitmaken. Het ‘lekker’ naar de pers of naar belanghebbenden wordt gewoonlijk als een integriteitskwestie gezien omdat het haaks staat op die door het ambt geëxpliciteerde publieke belangen. Dat is overigens soms anders als het klokkenluiders betreft die door het openbaar maken van geheime informatie juist misstanden aan de kaak proberen te stellen.

Naast de bepalingen in de Gemeentewet zelf spelen in de praktijk ook gedragscodes een rol. De gemeenteraad is verplicht voor zijn leden een gedragscode vast te stellen (art. 15 lid 3 Gemw). De gemeenteraad stelt bovendien verplicht een gedragscode vast voor de wethouders (art. 41c lid 2 Gemw) en voor de burgemeester (art. 69 lid 2 Gemw).¹⁴ Uit het feit dat hier ambtsdragers worden genoemd en geen bestuursorganen, valt af te leiden dat integriteitskwesties volgens de wetgever nauw verbonden zijn met

13 Wethouders: art. 41b Gemw, burgemeester: art. 67 Gemw.

14 Er zijn modelgedragscodes voor volksvertegenwoordigers en voor decentrale bestuurders opgesteld door de decentrale koepelorganisaties in samenwerking met het Ministerie van BZK.

de wijze waarop private personen gebruikmaken van of invulling geven aan hun ambt. De gedragscodes zijn interne regelingen en juridisch niet bindend.¹⁵ Hun betekenis in de rechtspraak is om die reden zeer beperkt. Niettemin spelen zij in de praktijk een belangrijke rol; zij concretiseren de wettelijke normen, bijvoorbeeld ten aanzien van de omgang met giften of declaraties, bevatten zorgplichten ten aanzien van de zorgvuldige omgang met geheime informatie, en maken meer in het algemeen de belangenproblematiek die zich kan voordoen tastbaar.

Alles zo overziend wordt de kern van de integriteitsbepalingen in de Gemeentewet (en zoals uitgewerkt in verschillende gedragscodes) gevormd door een vrij duidelijk afgebakend vraagstuk: integriteit draait primair om de behartiging van het publieke belang met de juiste middelen en zonder dat daarin andere belangen – met name private belangen – een rol spelen. In de media wordt gemeentelijke integriteit soms ook ruimer geïnterpreteerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschuldigingen van seksuele intimidatie of het creëren van een sociaal onveilige werkomgeving.¹⁶ Het kan gaan om vermoedens van corruptie of het ronselen van stemmen.¹⁷ Het kan ook gaan om de onderhandse aankoop van een burgemeesterswoning,¹⁸ of om het ontvangen van een riant wachtgeld,¹⁹ zelfs als daarbij rechtmatig is gehandeld. In die laatste gevallen wordt een bestuurder dan veelal in ieder geval een gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit verweten. Maar of dat hetzelfde is als niet-integer handelen is maar zeer de vraag.

15 Daarover H. Doornhof en S.A.J. Munneke, 'De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden', *De Gemeentestem* 2013/118.

16 Zie bijv. 'Ontslag bij gemeente na seksuele intimidatie', *Haarlems Dagblad*, 6 december 2019. In deze zaak betrof het een ambtenaar, geen gemeentelijk bestuurder of raadslid.

17 Zie bijv. 'Een schande voor de derde stad van het land', *Trouw*, 11 oktober 2019.

18 Zie bijv. 'Burgemeester Maastricht kocht onderhands huis van ambtenaar', *de Volkskrant*, 6 september 2019.

19 Zie bijv. 'In opspraak geraakte Isabelle Diks (GroenLinks) verruult Kamer voor wet-houderschap in Groningen', *de Volkskrant*, 27 maart 2020.

3 De burgemeester en de commissaris

Toen in 2016 de zorg voor het bevorderen van de gemeentelijke integriteit aan de burgemeester werd opgedragen, onderbouwde de regering dat met de constatering dat het hier in feite een rol betrof die burgemeesters tot dan toe ook al hadden vervuld. Codificatie in de wet zou moeten bijdragen aan de versterking van hun gezag bij de vervulling van deze taak:

‘Zeker ingeval vragen rijzen over de integriteit van wethouders of raadsleden kan de burgemeester echter in een kwetsbare positie geraken. In de vervulling van deze niet eenvoudige taak dient buiten twijfel te staan dat de burgemeester daarin een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Hij moet vanuit die verantwoordelijkheid zelfverzekerd kunnen optreden. Het waarborgen en mogelijk versterken van deze rol kan geschieden door buiten twijfel te stellen dat hier voor de burgemeester een verantwoordelijkheid en een opdracht ligt. Voorgesteld wordt om in artikel 170 Gemeentewet te bepalen dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert.’²⁰

In de literatuur was er de nodige kritiek op de bepaling.²¹ Deze betrof enerzijds het ontbreken van wettelijke instrumenten om aan de taak invulling te geven, anderzijds was er kritiek op de onduidelijkheid omtrent de inhoud van het begrip integriteit, en de openheid van de wettelijke normen. Ook de gedragscodes waren aanvankelijk veel vager geformuleerd, en hun verschil in functie en juridische binding bracht mee dat de betekenis ervan voor de uitleg van de wél bindende wettelijke termen beperkt was. Ten slotte was er het feit dat de zorg voor de gemeentelijke integriteit niet alleen bij de

²⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33691, nr. 3, p. 10.*

²¹ Deze wordt overzichtelijk samengevat door J.L.W. Broeksteeg, P.P.T. Bovend'Eert en W. Doeleman, *Onderzoek integriteitsprocedures wethouders*, Radboud Universiteit Nijmegen, juni 2019. Zie in het bijzonder ook: C.J.N. Versteden, ‘De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?’, *De Gemeentestem 2014/40*. Zie ook: D. de Cloe, *Zorgplicht bestuurlijke integriteit. Over de rol en bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot integriteitsconflicten bij wethouders en de autonome positie van de raad*, Onderzoeksverslag juli 2019.

burgemeester berust. Integriteit is immers eerst en vooral een eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast is zij juist vanwege de gevolgen voor het aanzien van de gemeente ook een zaak van alle gemeentelijke organen afzonderlijk, en voor de raad als hoofd van de gemeente (en als ambt dat de wethouders benoemt en ontslaat) in het bijzonder. Kortom: onduidelijk was, en is, hoe de zorgplicht van de burgemeester zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van alle andere betrokkenen en de eigen verantwoordelijkheid van degenen die het betreft.

Bij de introductie van de zorgplicht van de burgemeester kwam ook de rol van de commissaris van de Koning in beeld. Volgens het sindsdien geldende artikel 182, eerste lid, onderdeel c van de Provinciewet is de commissaris (als rijksorgaan) belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. De regering daarover:

‘De zorg voor gemeentelijke integriteit rekt de commissaris ook tot zijn taken. Adviseren en bemiddelen door de commissaris bij integriteitsvraagstukken zou expliciet als rijkstaak benoemd kunnen worden. Omdat burgemeesters een rol hebben bij de gemeentelijke integriteit, is het passend dat de commissaris hier een adviserende en ondersteunende rol kan vervullen. Dat kan ook een meerwaarde hebben als een probleem zich bij meerdere gemeenten voordoet. Een rol voor de commissaris kan ook aangewezen zijn als bij een integriteitskwestie wethouders of raadsleden betrokken zijn. Het lokale politieke krachtenveld kan er dan aan in de weg staan dat de burgemeester onbelemmerd optreedt. In dit soort gevallen kan bemoeienis van de commissaris uitkomst bieden.’²²

Een enkele keer zien we de commissaris van de Koning op dit terrein ook zichtbaar een rol vervullen. Zo moesten de Haagse fractievoorzitters zich recent melden bij commissaris van de Koning Jaap Smit van Zuid-Holland, naar aanleiding van de ophef die was ontstaan in het vermeende corruptie-

22 *Kamerstukken II 2014/15*, 33691, nr. 3, p. 10.

schandaal rond Richard de Mos en Rachid Guernaoui. De inhoud van het vertrouwelijke gesprek met de commissaris lekte overigens al snel uit naar de pers...²³

De vraag is hoe nu deze verhouding tussen de burgemeester en de commissaris moet worden gezien. Temeer nu in het wetsvoorstel *Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur* deze positie van de commissaris wordt versterkt door hem het recht te geven geheime gemeentelijke stukken tot zich te nemen en bij (besloten) raadsvergaderingen aanwezig te zijn. En dat terwijl aan de positie van de burgemeester die toch primair met deze zorg is belast niet direct iets verandert.

Het mag duidelijk zijn dat een grotere rol voor de commissaris de positie van de burgemeester als hoeder van de gemeentelijke integriteit alleen bevordert, zolang de burgemeester in het proces zichtbaar de regie houdt. Verstedend heeft erop gewezen dat de soms eenzame burgemeesters steun en advies bij hun commissaris kunnen vinden.²⁴ Denkbaar is ook nog dat de burgemeester besluit een integriteitsprobleem ‘op te schalen’ en zelf besluit de commissaris in te schakelen.

Heel iets anders wordt het echter als de commissaris zich, onafhankelijk van de burgemeester, en wellicht zelfs tegen diens uitdrukkelijke wens in, met een gemeentelijke integriteitskwestie gaat bemoeien. In die situatie speelt de commissaris niet meer de rol als achtervang of tweedelijns steunpilaar, maar neemt hij als het ware de regie in het integriteitsproces van de burgemeester over. Zelfs als dat in het concrete geval nodig lijkt voor de oplossing van het integriteitsprobleem, zal het op de langere termijn de positie van de burgemeester op dit vlak eerder schaden dan bevorderen.

Evenals in het huidige artikel 182 lid 1 onderdeel c van de Provinciewet worden in het wetsvoorstel twee taken van de commissaris in gezamenlijkheid besproken: zijn adviserende en bemiddelende rol bij integriteitskwesties,

23 ‘Een schande voor de derde stad van het land’, *Trouw*, 11 oktober 2019.

24 C.J.N. Verstedend, ‘De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?’, *De Gemeentestem* 2014/40.

en zijn rol bij verstoorde gemeentelijke verhoudingen en gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen. Het mag duidelijk zijn dat de nieuwe rechten van de commissaris die nu worden voorgesteld veel beter aansluiten bij die laatste rol dan bij zijn ondersteunende rol op het terrein van integriteit. Er vindt op het terrein van de integriteit als het ware een bijzondere metamorfose plaats. In de eerste fase is de commissaris nog adviseur en ondersteuner van de burgemeester die de wettelijke taak heeft de gemeentelijke integriteit te bevorderen. Pas wanneer deze daarin niet slaagt, en slechts dan, komt de commissaris als gezaghebbende en op verdere afstand geplaatste figuur in beeld. Dat past ook bij zijn toezichthoudende rol op dit punt: er wordt niet opgeschaald als dat niet nodig is: op gemeentelijk niveau wordt opgelost wat op dat niveau opgelost kan worden. Maar als er is opgeschaald, is het station ook gepasseerd waarin de burgemeester nog de centrale rol op het terrein van de gemeentelijke integriteit vervult. Niet alleen in het concrete geval, ook ten aanzien van mogelijke zich nog aandienende kwesties in de toekomst.

4 Conclusies

De conclusie moet zijn dat de voorgestelde uitbreiding van taken en rechten van de commissaris niet of nauwelijks zal kunnen helpen om de burgemeester beter te positioneren in zijn lastige rol op het terrein van de gemeentelijke integriteit. Waarschijnlijk zal deze uitbreiding van bevoegdheden veeleer het tegendeel bewerkstelligen. Het ondersteunen van de burgemeester in zijn aanpak van integriteitsproblemen is iets wezenlijk anders dan de burgemeester als onderdeel van het probleem beschouwen. Met dat laatste zal, ook gelet op de positie van de commissaris als toezichthouder, terughoudend moeten worden omgegaan.

Wat de burgemeester vooral nodig lijkt te hebben is versterking van zijn eigen gezagspositie. Daarbij zou het al een heel stuk helpen als niet elk probleem als integriteitsprobleem zou worden aangemerkt, en de focus wat meer zou worden gelegd op een basisstructuur van heldere normen op het terrein van belangenverstrengeling. Daarbij dient dan overigens niet alleen acht te worden geslagen op de private belangen die aan zo'n belangenverstrengeling ten grondslag kunnen liggen. Ook zou meer aandacht

moeten worden geschonken aan de vervulling van het publieke ambt, de belangen die daarmee samenhangen en de wijze waarop ook die belangen bescherming verdienen en beschermd kunnen worden. Ook daar kan een rol voor de burgemeester zijn weggelegd en het zou goed zijn ook dit aspect sterker in de gedragscodes naar voren te brengen. Met name voor volksvertegenwoordigers is dat van het grootste belang.

I-woord moet niet te snel vallen

Over ambtelijke integriteit

Toon Kerkhoff*

‘Is uw karakter scherp uitgebeiteld? Zijt gij een Dieu et mon droit-mensch? Gevoelt gij een onweerstaanbaaren drang om gevoelens welke u heilig voorkomen, steeds onversaagd te ontblooten? Word dan geen ambtenaar, want gij zoudt den boven u gestelden en, wat erger is, u zelf een dagelijksche ergernis zijn.’

Minister J.B. Kan, 1923.¹

Samenvatting

Integriteit is een belangwekkend thema in de wetenschap en praktijk van het openbaar bestuur. Vaak gaat het daarbij over politiek-bestuurlijke in plaats van specifiek ambtelijke integriteit. In deze bijdrage wordt juist naar dat laatste gekeken. Aan bod komt de inherent rekkelijke betekenis van ambtelijke integriteit, die meer dan ooit vorm krijgt in een complexe publieke context waarin juist ook ambtenaren voortdurend morele keuzes moeten maken en ethiek moeten bedrijven. Vervolgens komt aan bod hoe een rekkelijk integriteitsbegrip consequenties heeft voor (naleving van) codificatie. Besproken wordt wat er zoal bestaat aan codificatie en wat enkele voorname problemen en oplossingen zijn voor de naleving daarvan. Uiteindelijk is codificatie van ambtelijke integriteit enerzijds goed geregeld. Anderzijds kan dat niet voldoende zijn om integriteit te blijven verankeren wanneer ambtenaren in toenemende mate wordt gevraagd om flexibel en naar eigen inzicht en context integer te zijn.

* Dr. A.D.N. (Toon) Kerkhoff is werkzaam als Universitair Docent bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

1 Kan, *De jurist als ambtenaar* 1923, p. 5.

1 Inleiding

Integriteit is een belangrijk en veelbesproken onderwerp in wetenschap en praktijk van het openbaar bestuur. Veel aandacht – zeker in media, parlement en publieke opinie – lijkt uit te gaan naar politieke ambtsdragers: Kamerleden, ministers, burgemeesters en wethouders.² Enerzijds is dit begrijpelijk. Zij zijn het meest zichtbaar, zitten meer aan de knoppen, hebben meer discretionaire ruimte en eerder te maken met publieke en politieke verantwoordingsmechanismen. Tegelijkertijd mag ambtelijke integriteit niet worden verwaarloosd. Hoewel het lang niet zo slecht gesteld is met ambtelijke integriteit in Nederland,³ zijn er immers genoeg voorbeelden van zaken die misgaan. De recente ophef rondom de kinderopvangtoeslag en het etnisch profileren bij de Belastingdienst is hier slechts een voorbeeld van, net als de individuele misstap van een Doetinchemse ambtenaar die tussen 2007 en 2020 kennelijk maar liefst een miljoen euro wist te verduisteren.⁴

De gevolgen van gebrekkige ambtelijke integriteit wegen zwaar. Dat komt vooral doordat juist de ambtenarij het minst democratisch gelegitimeerde, meest verborgen en tegelijkertijd grootste deel van de overheid uitmaakt. Ambtenaren leveren bovendien in belangrijke mate de benodigde kennis en expertise voor de overheid, zorgen voor langetermijncontinuïteit en zijn een directe schakel tussen politiek en bestuur enerzijds en burgers en private partijen anderzijds. Om het belang van ambtelijke integriteit zodoende te blijven belichten gaat deze bijdrage ten eerste over nadere begripsbepaling. Ambtelijke integriteit is een inherent rekkelijk begrip, want krijgt betekenis in een sterk veranderende en complexe publieke context. Ten tweede komt de (naleving van) codificatie van ambtelijk integriteitsbeleid aan bod, in het bijzonder gegeven dat rekkelijke integriteitsbegrip.

2 Vgl. de jaarlijks integriteitsindex van *Vrij Nederland* of Kerkhoff & Overeem, *In opspraak*.

3 Vgl. Van der Wal, *Integriteit bij de overheid 2020*.

4 NOS.nl, *Doetinchemse Ambtenaar*.

2 Ambtelijke Integriteit: een korte begripsbepaling

Aandacht voor de ‘goede’ overheid is zo oud als overheden zelf.⁵ Aandacht voor integriteit als zelfstandig thema is in Nederland echter slechts iets van de laatste circa drie decennia.⁶ Meningingen over de betekenis van integriteit lopen bovendien nogal uiteen.⁷ Maar toch: integriteit heeft in essentie betrekking op heelheid of ongeschondenheid. Dat wil zeggen: je bent consistent en coherent, je zegt wat je denkt en doet wat je zegt. Je doet dat naar jezelf maar vooral – als het gaat over *publieke* in plaats van *private* integriteit – ook naar een breder publiek toe. Publieke functionarissen handelen (met zwaarmacht) in dienst van of uit naam van burgers en/of hun politieke principaal. Zij moeten handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving en ‘algemeen aanvaarde’ morele waarden en normen. Publieke integriteit is daarmee soms wel maar lang niet altijd juridisch afdwingbaar en is fundamenteel een moreel begrip. Voor ambtenaren geldt immers ook dat zij rekening houden met het ‘unieke’ karakter van de publieke sector.⁸ Maar de meningen daarover lopen uiteraard uiteen. De betekenis van integriteit hangt altijd af van een tegenstrijdige publieke context en *waardenpluralisme*. Wat acceptabel gedrag is en wat de betekenis en hiërarchie is van publieke waarden en normen kan immers verkeren.⁹

Ambtenaren hebben deels te maken met een eigen omgeving, die anders is dan de politiek-bestuurlijke wereld. Dat is uiteraard ook van belang voor begripsbepaling van ambtelijke integriteit. Volgens de klassieke ‘Weberiaanse’ scheiding tussen de politicus en de ambtenaar is die laatste dienend

5 Vgl. Rutgers, *Grondslagen* 2004; Buchan & Hill, *An intellectual history* 2014; Euben, *Greek tragedy* 1986.

6 Ter vergelijking: in de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur lijkt er voor de term tot zeker in het midden van de twintigste eeuw geen aandacht te zijn geweest. Zie Kerkhoff e.a., *A history of Dutch corruption* 2020. Ook na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit nauwelijks. Veelzeggend is wellicht dat integriteit noch als thema noch als term aan bod kwam in een congrespublicatie over ambtenaren en ambtelijke cultuur van de *Vereniging voor Bestuurskunde* in 1985. Zie Ringeling, *Ambtelijke cultuur* 1985.

7 Zie definities in Van den Heuvel, Huberts & Muller, *Integriteit* 2012 of Huberts, *Integrity: What it is and why it is important* 2018.

8 Vgl. Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren* 2002, p. 1-2; Nieuwenburg, *Ethiek in het openbaar bestuur* 2001; Rijnja & Klinkers, *Waarden maken de overheid* 2011.

9 Vgl. Kerkhoff e.a., *A history of Dutch corruption*; Kerkhoff & Overeem, *In opspraak* 2018; Kerkhoff, *Public Value Dynamics* 2016; Rutgers, *Het pantheon* 2011.

en volgzzaam. Hij stelt geen of nauwelijks vragen, voert enkel het beleid uit en/of ondersteunt dit door te leunen op technische expertise, recht en kennis van de ‘ambtelijke waarheid’. Dat wil zeggen: op basis van de beschikbare middelen wordt een advies uitgebracht over het uitvoeren van politieke plannen. Ambtenaren – in tegenstelling tot politieke ambtsdragers – maken in deze opvatting geen beleid, articuleren geen publiekelijke visie en zijn niet bezig met macht, strijd, politieke ideologie, achterban en publiciteit. Van discretionaire ruimte is bovendien nauwelijks sprake.

Het idee dat ambtenaren niet of nauwelijks worden geconfronteerd met morele dilemma’s of ethiek is uiteraard onderhand wel afdoende bekritiseerd.¹⁰ Niet voor niets was het ook voor Weber zelf een ideaaltypisch onderscheid.¹¹ Ook ambtenaren hebben zodoende voortdurend met morele dilemma’s en waardenconflicten te maken en moeten steeds met discretie de balans tussen publieke waarden en belangen opmaken. Ambtelijk handelen is, zoals Korsten en Janssen schrijven,

‘doordrenkt van praktische ethiek, hoewel sommigen het gevoel hiervoor iets zijn kwijt geraakt met het denken in termen van resultaatgerichtheid en prestatiemeting. Veel ambtelijke keuzen zijn geen moreel neutrale keuzen, alleen al omdat een wet die men uitvoert niet neutraal is. Niet alleen is bezinning nodig op het verschil van goed en kwaad, maar ook op het in een context tolerabele niet helemaal goede, of het minst kwade. Integriteit is een kwestie van je staande houden in de omgang met dilemma’s.’¹²

Tegelijkertijd blijft te ver doorgevoerde ambtelijke discretie een democratisch probleem en moet de klassieke scheiding zodoende wel enigszins overeind blijven. Het is immers goed om zo veel mogelijk gescheiden taken en rollen te houden. Ook al zijn de lijnen soms vaag in de praktijk, dan nog blijft de centrale spanning overeind staan. Ambtenaren mogen niet te

10 Vgl. Thompson, *The possibility* 1985; 't Hart, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* 2002; Bovens, Pikker & Harreman, *Op elkaar aangewezen* 2004.

11 Zie Raadschelders & Rutgers, *Verklaring en bureaucratie* 1989; Van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* 1957; Elwell, *Verstehen* 1996.

12 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 6.

‘politiek’ worden en/of te veel zelfstandig handelen (zie Max Weber) maar moeten de politiek wel in toom kunnen houden (zie Woodrow Wilson).¹³ Bovendien mag van ambtenaren verwacht worden dat zij bepaalde publieke waarden blijven articuleren en uitdragen, ook al zijn zij het ergens niet mee eens. In het uiterste geval kan men opstappen. Bij twijfel moet echter het morele kompas in orde zijn en moet de omgeving of de politieke principaal worden geraadpleegd. De integere ambtenaar maakt wel degelijk eigen keuzes en accepteert eigen individuele verantwoordelijkheid¹⁴ maar moet die eigen integriteit wel samen met anderen en in het licht van algemene wetten, procedures en publieke waarden bepalen.¹⁵

Een tweede essentieel punt voor de verdere afbakening van een specifiek ambtelijk integriteitsbegrip, is dat er natuurlijk verschillende soorten ambtenaren zijn.¹⁶ De loketambtenaar is immers niet de secretaris-generaal of de moderne ‘publieke manager’. Ambtelijke integriteit kan in essentie niet voor iedereen hetzelfde zijn. Iedereen moet weliswaar eerlijk zijn, rechtvaardig zijn, etc. maar ‘het moeten tonen van meer eigen initiatief, het bedenken van alternatieve oplossingen, meer klantgericht werken en concurrentie organiseren door middel van marktwerking’¹⁷ vereist voor publieke managers ook nieuwe en andere vaardigheden en een ander integriteitsbegrip. Er wordt ook steeds meer verwacht, variatie neemt toe en er is sprake van oprukkende *normalisering*.¹⁸ Korsten en Janssen beschreven al in 2002¹⁹ hoe ‘het aantal criteria ter beoordeling van de beleidskwaliteit van ambtelijke organisaties’ sterk was toegenomen; van ‘4 R-en’²⁰ tot ‘4 S-en’²¹

13 Zie Overeem, *In defense of the dichotomy* 2006.

14 Vgl. Thompson, *The Possibility*; idem, *Moral responsibility of public officials* 1989.

15 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 4-5, 23. Vgl. ook het belang van loyale tegenspraak, zie: Van der Meer & Dijkstra, *Het openbaar bestuur heeft dwarsliggers hard nodig* 2020.

16 Vgl. voor definiëring en categorisering het werk van Aris van Braam of Van der Meer & Roborgh, *Ambtenaren in Nederland* 1993.

17 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 4-5.

18 Zie Groot, *Wnra en integriteit* 2020.

19 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 1.

20 Richting geven, Ruimte geven, voor Resultaten zorgen en Rekenschap geven.

21 Slagvaardigheid in besluitvorming, Samenwerking tussen overheden, Stimulering door verantwoorde marktwerking en Selectie, in de vorm van verzelfstandiging waar dat kan.

tot '4 B's'.²² En ook tegenwoordig gaat dit door, zeker in de laatste decennia als gevolg van een veranderende publieke omgeving.²³ Typisch is werk over 'verbindend vakmanschap',²⁴ de 'VUCA-professional',²⁵ de 'nieuwe ambtenaar'²⁶ of de ambtenaar en 'co-production'.²⁷

3 Een rekkelijk ambtelijk integriteitsbegrip en codificatie

Een correct begrip van ambtelijke integriteit dient te berusten op twee belangrijke 'pijlers'. Er moet waar mogelijk worden vastgehouden aan de klassieke scheiding, maar tegelijkertijd moet er rekening worden gehouden met een veelal vage scheidslijn in de praktijk en met verschillende soorten ambtenaren. Dat levert een inherent rekkelijk ambtelijk integriteitsbegrip op. Een algemeen integriteitsbegrip voor 'de ambtenaar' bestaat niet, omdat die laatste niet bestaat. Verwachtingen ten aanzien van goed bestuur en de integere ambtenaar zijn bovendien per definitie altijd contingent en contextueel in plaats van statisch en universeel.²⁸ Een beetje integriteit kan daarmee best.²⁹ Dit heeft uiteraard gevolgen voor codificatie en de naleving daarvan.

Ambtelijke integriteit is in Nederland een stuk uitvoeriger gecodificeerd dan politiek-bestuurlijke. Ongetwijfeld komt dit door het overwegend vasthouden aan voornoemde klassieke scheiding en ook vanwege het permanente karakter van de ambtenarij. De grondslag voor ambtelijke integriteit ligt volgens het Ministerie van BZK³⁰ – die toch het voortouw moet nemen – 'in een aantal rechtsstatelijke en democratische beginselen besloten', zoals vormgegeven in wet- en regelgeving. Het gaat, ten eerste, om *Rechts-*

22 Behoorlijk bestuur, Behoorlijke regelgeving, Behoorlijke behandeling en Behoorlijke interactieve beleidsvorming.

23 Vgl. 't Hart, *Ambtelijk vakmanschap* 3.0 2014, p. 4. Zie specifiek in relatie tot integriteit Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 3-4.

24 Vgl. Mulders e.a., *Leren werken aan Publieke Waarden* 2014; Popma e.a., *Eindrapportage de praktijk* 2015; Binnema & Geuijen, *Verbindend vakmanschap* 2015.

25 Van der Wal, *The 21st century public manager* 2017.

26 Steijn, *Over de competenties* 2009.

27 Brandsen, Verschuere & Steen, *Co-Production and Co-Creation* 2018.

28 Kerkhoff & Overeem, *In opspraak*.

29 Bovens, *Het ongelijk van C. Dales* 2006; Bekkers, *Plasterk: een beetje integer kan best* 2014.

30 Zie *Wijziging van de Ambtenarenwet* 2004.

statelijke beginselen. De overheid is bij al haar handelen gebonden aan het recht en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals ‘het honoreren van het opgewekte gerechtvaardigde vertrouwen, een zorgvuldige voorbereiding, een afweging van alle betrokken belangen, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel’. In het beleid dient bovendien ‘steeds voorrang gegeven te worden aan het belang van de gemeenschap in algemene zin (...). De overheid behartigt het algemeen belang met collectieve middelen. Deze middelen dienen zo efficiënt en effectief mogelijk te worden besteed’. Het gaat, ten tweede, om *Democratische rechtsbeginselen*. Met andere woorden: voor ambtelijke integriteit en de afbakening van (morele) verantwoordelijkheid geldt in de regel de ministeriële verantwoordelijkheid.

Hoekstra en Kaptein hebben uiteengezet hoe vanaf de jaren negentig vooral is gewerkt aan codificatie van integriteit voor ambtenaren in plaats van politieke ambtsdragers³¹ – ook al lijkt zoals gezegd voor die laatste groep de meeste publieke en parlementaire aandacht te zijn geweest. De *Ambtenarenwet* werd uitgebreid in 1997 met bepalingen over het melden, registreren en verbieden van bepaalde nevenfuncties, in 2003 met verplichtingen ten aanzien van het openbaar maken van nevenfuncties, het melden van financiële belangen en een klokkenluidersregeling en in 2006 met betrekking tot goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en dertien algemene regels over integriteit. En natuurlijk is daar de *Algemene wet bestuursrecht* en het *Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)*, met daarin nadere uitwerking van algemene bepalingen van de *Ambtenarenwet*, ook voor wat betreft integriteit. Daarnaast zijn er ook diverse ‘integriteits-handreikingen, -modellen en -audits³² gekomen, zoals een nieuwe regeling over beloningsbeleid en nevenfuncties in de publieke sector als gevolg van advies van de commissie-Dijkstal (2004),³³ de *Code Goed Openbaar Bestuur* (2009) voor ambtenaren op alle niveaus en de *Gedragscode Integriteit Rijk*

31 Hoekstra & Kaptein, *Twee decennia integriteitsbeleid* 2011; Hoekstra, Huberts & Gaisbauer, *Integrity and integrity management* 2016.

32 Hoekstra & Kaptein, *Twee decennia integriteitsbeleid*, p. 39-40; Van der Wal, *Integriteit 2025* 2020, p. 24.

33 Zie ook: *Over dienen en verdienen* 2004.

van december 2019 (verwijzend naar de laatste Ambtenarenwet van 2017). Verschillende publieke (koepel)organisaties hebben ook hun eigen ‘toolkits’, handleidingen en gedragscodes voor ambtenaren ontwikkeld, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Waterschappen of de Vereniging voor Griffiers. Organisaties als het Openbaar Ministerie, de Rijksrecherche, de Politie of de IND – om er maar enkele te noemen – hebben natuurlijk ook hun eigen websites, codes en hulpmiddelen.

Wetgeving voor zogenoemde harde schendingen (fraude, omkoping, diefstal) zit in de regel dus wel goed. En ook voor het ‘grijze gebied’ (wanneer is iets nu wel of geen belangenverstrengeling, welk gedrag is niet strafbaar maar wel laakbaar? Etc.)³⁴ zijn er gedragscodes en handreikingen. Sinds 1 maart 2006 zijn overheidsorganisaties bovendien wettelijk verplicht verplicht om integriteitsbeleid te voeren. Ambtelijke integriteit lijkt daarmee afdoende gecodificeerd. Tegelijkertijd is codificatie in verleden en heden wel ‘onsamenhangend’ genoemd³⁵ en is het lang niet altijd duidelijk wat nu wanneer en voor wie geldt. Codes kunnen ook politiek worden.³⁶ BZK spreekt bovendien ook van het belang van ‘algemeen in de samenleving aanvaarde normen (...). Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde omgangsvormen die iedere ambtenaar in acht moet nemen.’³⁷ Korsten en Janssen hebben eveneens opgemerkt dat ambtenaren te maken hebben met veel verschillende soorten normen.³⁸ Het gaat niet alleen om wet- en regelgeving maar ook om persoonlijke en professionele normen en om organisatiecultuur (‘zo doen wij dat hier’). Al deze sets van normen kunnen botsen, het is niet altijd duidelijk wat nu boven wat gaat en er bestaat bovendien ondanks alle regels nog veel discretionaire ruimte.

Het bovenstaande betekent dat er ook potentiële problemen zitten in de borging en naleving van (ambtelijke) integriteit.³⁹ Formele wetgeving

34 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 9.

35 Zie bijvoorbeeld: Algemene Rekenkamer, *Stand van zaken integriteitszorg Rijk* 2009; Olsthoorn, *Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend* 2010; Hoekstra, Kaptein & Van der Burg, *Het institutionaliseren van integriteit*.

36 Vgl. Elzinga, *Pas op met politieke gedragscodes* 2013.

37 Zie *Wijziging van de Ambtenarenwet 2004*.

38 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 4-5.

39 Vgl. Zouridis & Van der Vorm, *Omwillen van geloofwaardigheid* 2013.

blijkt in de praktijk niet altijd goed hanteerbaar. Zo zijn er bekende problemen met een strafrechtelijke route als reputatieschade en lang moeten wachten op uitsluitel.⁴⁰ Nieuwssite Nu.nl concludeerde bovendien in 2014 dat er zelden aangifte wordt gedaan wanneer ambtenaren worden verdacht van een misdrijf. Als er al iets gebeurt, blijft het vaak bij een interne berisping.⁴¹ Dat laatste zal helemaal het geval zijn bij voornoemde ‘grijze’ schendingen. Integriteit – ook die van ambtenaren – is lang niet altijd in regels te vangen. Zowel formele wetgeving als meer informele gedragscodes lopen bovendien vaak achter bij nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, datagebruik of activiteit van ambtenaren op sociale media. Er doemen ook andere gevaren op aan de horizon, bijvoorbeeld als gevolg van ambtelijk ‘ondernemerschap’, werken in netwerkverbanden, digitalisering of toenemende diversiteit op de werkvloer.⁴² Dat kan onmogelijk allemaal – en zeker niet op voorhand – worden gecodificeerd en zaken voortdurend achteraf bijwerken geeft ook geen goed signaal af. Het is dan ook niet verwonderlijk dat beleid vaak ad hoc en incidentgedreven is.⁴³ Het wonderlijke is juist te denken dat dit ooit heel anders kan zijn. Regels en codes zullen nooit een sluitend antwoord bieden. Voor wat betreft gedragscodes geldt van oudsher bovendien dat deze vaak een dode letter blijven als er niet goed wordt opgetreden.⁴⁴

Oplossingen voor deze problemen zijn er wel degelijk. Om te beginnen volgt uit het voorgaande dat meer regels maken, dan wel te groot vertrouwen hebben in bestaande regels niet per se een goede zaak is. Een correcte (en soms betere) balans tussen een zogenoemde *compliance* en *integrity*-aanpak is daarentegen noodzakelijk.⁴⁵ Meer aandacht voor het op de lange termijn ontwikkelen van ambtelijke professionaliteit⁴⁶ en een goed moreel

40 Zie Hoenderkamp, *Criminal investigation* 2016.

41 Nu.nl, *Overzicht: Integriteitsschendingen van ambtenaren* 2014.

42 Zie Van der Wal, *Integriteit 2025*; idem, *De 21e-eeuwse overheidsmanager* 2017, p. 30-46; Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 23-24.

43 Ministerie BZK, *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*, Den Haag 2014, p. 30. Vgl. ook Demmke & Moilanen, *Effectiveness of Good Governance and Ethics* 2011.

44 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 5.

45 Vgl. Lawton, Lasthuizen & Rayner, *Ethics and Management* 2013 of Hoekstra, Huberts & Gaisbauer, *Integrity and integrity management*.

46 Vgl. Noordegraaf, Van der Steen & Van Twist, *Fragmented or connective professionalism?*

kompas is vaak nodig. Hier zijn verschillende manieren voor, zoals – zo sommen Korsten en Janssen op⁴⁷ – de organisatie doorlichten, de strafrechtelijke benadering verbeteren, zorgen voor betere inrichting van de organisatiestructuur, meer aandacht hebben voor cultuur (dat wil zeggen opvattingen en houdingen van ambtenaren), een forumbenadering ten behoeve van discussie en reflectie op de werkvloer of speciale regelingen en vertrouwenspersonen instellen. Voor de leidinggevende zijn er bovendien allerlei concrete instrumenten om integriteit te bevorderen.⁴⁸ Daar wordt echter lang niet altijd gebruik van gemaakt. Formele institutionalisering, zo schreven ook Hoekstra en Kaptein in 2012 al, is er in Nederland volop (ook al kan het altijd beter). Het probleem zat ‘m destijds veelal in de gebrekkige naleving.⁴⁹ Dat heeft ook te maken met gebrekkig ethisch leiderschap.⁵⁰ Het is de vraag of dat inmiddels fundamenteel anders is.

Bij beter integriteitsmanagement zou bovendien moeten worden bedacht dat dezelfde regels en codes niet per se universeel inzetbaar zijn voor een steeds pluriformer ambtenarenapparaat. Verschillende codes lijken nu echter vaak nog op elkaar (vaak immers gebaseerd op dezelfde gedragscode, Ambtenarenwet of ARAR). Er lijkt relatief weinig aandacht voor een verschillend integriteitsbegrip voor ambtenaren van verschillende soorten en maten. Daarnaast dient er blijvend geïnvesteerd te worden in betere integriteitsystemen. Dat kan door bestaande regelingen te verbeteren en institutioneel beter te beleggen. Zo kan, bijvoorbeeld, de regeling voor klokkenluiders worden verbeterd, en kan de positie van verschillende actoren zoals vertrouwenspersonen⁵¹ of burgemeesters⁵² worden verbeterd, ook om juist in zaken van ambtelijke integriteit goed op te kunnen treden. Vooral bij kleine en middelgrote organisaties is integriteit bovendien nog

47 Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 17-19.

48 Idem, p. 21-23; Hoekstra, Karssing & Kiebert, *Instrumenten voor bevordering* 2002. Zie ook de integriteitswijzer die ooit mooi door het voormalige BIOS in elkaar is gezet: <https://vng.nl/sites/default/files/20141029-1a-checklist-bios-integriteitsbeleid.pdf>.

49 Hoekstra & Kaptein, *The Institutionalization* 2012.

50 Heres & Lasthuizen, *What's the Difference?* 2012; Den Hartog, *Ethical Leadership* 2015.

51 Hoekstra & Talsma, *Introducing a new key player* 2020.

52 Karsten, *Not biting the hand that feeds you* 2019; Karsten, Schaap & Verheul, *Stijlen van lokaal leiderschap* 2010.

niet altijd goed belegd, en ook grote organisaties zoals overheidsbureaucratieën zijn soms gebaat bij een andere dan de huidige – veelal centrale en hiërarchische – institutionalisering.⁵³

Ook kan er – in weerwil van het klassieke ‘Weberiaanse’ idee – meer expliciete aandacht komen voor ethiek en verantwoordelijkheid van de *individuele* ambtenaar.⁵⁴ Het handelen van de politiek in het geval van de recente problemen bij de Belastingdienst is hier mogelijk een voorbeeld van. Het is ongekend dat een minister ervoor kiest om individuele ambtenaren van de dienst te vervolgen in plaats van de ministeriële verantwoordelijkheid in te roepen door zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het handelen van ambtenaren en organisatie. Dat zet kwaad bloed onder ambtenaren maar is, mits gebaseerd op een zorgvuldige afweging, tegelijkertijd wellicht wat er soms nodig is om te zorgen voor meer individuele ambtelijke morele verantwoordelijkheid.⁵⁵ Expliciete aandacht voor ethiek is, tot slot, nodig en is bovendien gebaat bij ‘regelmatig beraad’ over ethische dilemma’s tussen professionals. Als dat niet gebeurt, blijft integriteitsbeleid veelal een lege huls.⁵⁶ Tegelijkertijd moet er in discussies over ambtelijke integriteit – op de werkvloer maar zeker ook in media en ‘publieke opinie’ – gewaakt worden voor integritisme.⁵⁷ Er moet prudent en flexibel met ambtelijke integriteit worden omgegaan – uiteraard niet met betrekking tot ‘harde’ omkoping of fraude maar zeker wel waar het ‘gedrag in de grijze zone’ betreft.⁵⁸ Conclusies moeten niet te snel worden getrokken en het i-woord mag niet te snel vallen. Dat geldt des te meer als het gaat om het handelen van ambtenaren die moeten werken in een vaak tegenstrijdige en veeleisende publieke omgeving, waar sprake is van een spanning tussen regels en praktische uitvoerbaarheid en van toenemende openbaarheid.

53 Hoekstra & Kaptein, *The institutionalization*.

54 Vgl. Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 12.

55 Hofs, Belastingdienst vreest heksenjacht 2020; Thompson, *The possibility*; idem, *Moral Responsibility*; Provis, *Ethics and Issues in Public Policy* 2007.

56 Zie Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 6.

57 Huberts, *Integriteit anno 2015* 2015; Maesschalck, *When integrity and integrity management are taken too seriously* 2019.

58 Vgl. Korsten & Janssen, *Integriteit van ambtenaren*, p. 23; Kerkhoff & Overeem, *In opspraak*.

Een dergelijke omgeving zorgt ervoor dat ambtelijke integriteit of gebrek daaraan steeds opnieuw moet worden gezien.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Stand van zaken integriteitszorg Rijk* 2009, *Kamerstukken II* 2009/10, 32341, nr. 1-2, Den Haag 2010.
- Olsthoorn, S., 'Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend', *Binnenlands Bestuur*, 11 juni 2010.
- Bekkers, H., 'Plasterk: beetje integer kan best', *Binnenlands Bestuur*, 24 oktober 2014.
- Binnema, H. & Geuijen, K., 'Verbindend vakmanschap. De kunst van het loslaten', *Bestuurswetenschappen* 2015 (69) 2, p. 85-97.
- Bovens, M.A.P., 'Het ongelijk van C. Dales; over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid', *Bestuurskunde* 2006, 15(1), p. 64-74.
- Bovens, M.A.P., Pikker, G. & Harreman, A., *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren. Eindrapportage*, Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap 2004.
- Braam, A. van, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*, 's-Gravenhage: Excelcior, Foto-Offset 1957.
- Brandsen, T., Verschuere, B. & Steen, T. (eds.), *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*, New York: Routledge 2018.
- Buchan, B. & Hill, L., *An Intellectual History of Political Corruption*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014.
- Demmke, C. & Moilanen, T., *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform* European Institute of Public Administration Outcomes in the Context of the Financial Crisis, Maastricht: European Institute of Public Administration 2011.
- Elwell, F., *Verstehen: The Sociology of Max Weber*, 1996/2020, www.faculty.rsu.edu/~felwell/Theorists/Weber/Whome2.htm.
- Elzinga, J., 'Pas op met politieke gedragscodes', *Binnenlands Bestuur*, 12 april 2013.
- Euben, J.P. (ed.), *Greek Tragedy and Political Theory*, Berkeley: University of California Press 1986.

- Groot, H., *Wnra en integriteit: een ongemakkelijke waarheid*, CAOP, 7 januari 2020, www.caop.nl/artikelen/2020/wnra-en-integriteit-een-ongemakkelijke-waarheid/.
- Hart, P. 't, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom 2002.
- Hart, P. 't, *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, Den Haag: NSOB 2014.
- Hartog, Deanne den, 'Ethical Leadership', *The Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 2015, 2, nr. 1, p. 409-434.
- Heres, L. & Lasthuizen, K., 'What's the Difference? Ethical Leadership in Public, Hybrid and Private Sector Organizations', *Journal of change management* 2012, 12, nr. 4, p. 441-466.
- Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W. & Muller, E.R. (red.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012.
- Hoekstra, A. & Talsma, J., 'Introducing a New Key Player in Internal Whistleblowing Procedures: Examining the Position of Confidential Advisers', *Public Integrity* 2020, p. 1-16, doi.org/10.1080/10999922.2020.1775462.
- Hoekstra, A., Huberts, L.W. & Gaisbauer, I., 'Integrity and Integrity Management in the Netherlands. Describing the Scene, Definitions, Strategies and Developments', in: L.W. Huberts & A. Hoekstra (eds.), *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach*, The Hague: BIOS 2016, p. 9-29.
- Hoekstra, A. & Kaptein, M., 'Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen', *Bestuurswetenschappen* 2011, nr. 4, p. 32-52.
- Hoekstra, A. & Kaptein, M., 'The Institutionalization of Integrity in Local Government', *Public Integrity* 2012, 15, nr. 1, p. 5-28.
- Hoekstra, A. & Kaptein, M., 'Het institutionaliseren van integriteit. De organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend', *Bestuurswetenschappen* 2010, nr. 5, p. 54-73.
- Hoekstra, D., Karssing, E. & Kiebert, R., 'Instrumenten voor bevordering van integriteit binnen de publieke sector', *Openbaar Bestuur* 2002, 1, p. 16-19.

- Hoenderkamp, E., 'Criminal Investigation. First Aid for Administrative Mishaps', in: L.W. Huberts & A. Hoekstra (eds.), *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach*, The Hague: BIOS 2016, p. 86-97.
- Hofs, Yvonne, 'Belastingdienst vreest heksenjacht na uit de hand gelopen fraudebestrijding', *de Volkskrant*, 26 mei 2020.
- Huberts, L.W., 'Integriteit anno 2015: pijnpunten op de agenda', in: *Jaarboek Integriteit 2015*, Den Haag: BIOS 2015, p. 12-21.
- Huberts, L.W., 'Integrity: What It Is and Why It Is Important', *Public Integrity* 2018, p. 18-32.
- Kan, J.B., *De jurist als ambtenaar*, Leiden: A.W. Sijthoff 1923.
- Karssing, E., *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2006.
- Karsten, N., Schaap, L. & Verheul, W.J., 'Stijlen van lokaal leiderschap. Over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen', *Justitiële Verkenningen* 2010, 36, nr. 3, p. 31-44.
- Karsten, N., 'Not Biting the Hand That Feeds You: How Perverted Accountability Affects the Ethical Leadership of Dutch Mayors', *Public Integrity* 2019, 21, nr. 6, p. 571-581.
- Kerkhoff, A.D.N., 'Public Value Dynamics', in: Ali Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Cham: Springer International Publishing 2016.
- Kerkhoff, A.D.N., Kroeze, D.B.R., Wagenaar, F.P. & Hoenderboom, M.P., *A History of Dutch Corruption and Public Morality (1648-1940)*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing 2020.
- Kerkhoff, A.D.N. & Overeem, P., *In opspraak: leren van integriteitsteksties*, Den Haag: CAOP 2018.
- Korsten, A.F.A. & Janssen, J.I.H., 'Integriteit van ambtenaren', in: A. Bestebreuer, *Management in overheidsorganisaties*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2002, p. 1-46.
- Lawton, A., Lasthuizen, K. & Rayner, J., *Ethics and Management in the Public Sector*, Londen: Routledge 2013.
- Maesschalck, J., 'When integrity and integrity management are taken too seriously: On integritism and the integrity industry', in: Gjal't de Graaf (ed.), *It is all about integrity, stupid: Studies on, about or inspired by*

- the work of Leo Huberts, Den Haag: Eleven International Publishing 2019, p. 67-76.
- Meer, F.M. van der & Roborgh, L.J., *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993.
- Mulders, M., Horst, K. ter, Popma, M. & Geerdink, Y., 'Leren werken aan publieke waarden. Een oriëntatie', in: *Bundel Publieke Waarden & Verbindend Vakmanschap*, Utrecht 2014, p. 6-38.
- Nieuwenburg, P., *Ethiek in het openbaar bestuur*, Bussum: Coutinho 2001.
- Noordegraaf, M., Steen, M. van der & Twist, M. van, 'Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals', *Public Administration* 2014, 1, p. 21-38.
- NOS.nl, 'Doetichemse Ambtenaar verduisterde ruim een miljoen euro', 3 juni 2020. <https://nos.nl/artikel/2336104-doetichemse-ambtenaar-verduisterde-ruim-eeen-miljoen-euro.html>.
- Nu.nl, 'Overzicht: Integriteitsschendingen van ambtenaren', 21 februari 2014, www.nu.nl/data/3708003/overzicht-integriteitsschendingen-van-ambtenaren.html.
- Over dienen en verdienen. Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, Den Haag: Ministerie van BZK 2004.
- Overeem, P., 'In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara', *Administrative Theory & Praxis* 2006, 28, nr. 1, p. 140-147.
- Popma, M., Nieuwerth, B., Mellink, L. & Geerdink, Y., *Eindrapportage De Praktijk: Leren werken aan publieke waarden*, Den Haag: IKPOB/PLUK/NSOB 2015.
- Provis, C., 'Ethics and Issues in Public Policy', *Policy and Society* 2007, 26, nr. 3, p. 21-33.
- Raadschelders, J.C.N. & Rutgers, M.R., 'Verklaring en Bureaucratie', *Beleidsanalyse* 1989, 18, nr. 2, p. 22-29.
- Rijnja, G. & Klinkers, L., 'Waarden maken de overheid', in: *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*, Alphen aan den Rijn: CAOP 2011, p. 15-51.

- Ringeling, A.B. (red.), *Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur* (Geschriften van de Vereniging voor bestuurskunde), Den Haag: VUGA 1985.
- Rutgers, M.R., *Het Pantheon van de publieke waarden*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.
- Rutgers, M.R., *Grondslagen van de bestuurskunde. Historie, begripsvorming en kennisintegratie*, Bussum: Coutinho 2004.
- Steijn, B. 'Over de competenties van de "nieuwe" ambtenaar', in: *Rijksambtenaren van de toekomst*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2009, p. 30-45.
- Thompson, D.F., 'The Possibility of Administrative Ethics', *Public Administration Review* 1985, 45, nr. 5, p. 555-561.
- Thompson, D.F., 'Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands', *The American Political Science Review* 1980, 74, nr. 4, p. 905-916.
- Wal, Z. van der, *The 21st Century Public Manager: Challenges, People and Strategies*, Londen: Palgrave Macmillan 2017.
- Wal, Z. van der, *De 21e-eeuwse overheidsmanager: een reis door tijd, plaats en context*, Den Haag: CAOP 2017.
- Wal, Z. van der, *Integriteit 2025*, Den Haag: CAOP 2018.
- Wal, Z. van der, *Integriteit bij de overheid: een sfeerimpressie*, Kennisbank Openbaar Bestuur/WerkCongres 2020, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256792/zeger-van-der-wal-lang.pdf>.
- Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemen regels over integriteit*, *Kamerstukken II* 2003/04, 29436, nr. 3 (MvT), 21 februari 2004, www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vi3am13xcjx8.
- Zouridis, S. & Vorm, B. van der, *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg: Tilburg University 2013.

Volop in beweging en discussie

Over integriteit van het Openbaar Ministerie

*Miranda de Meijer & Joep Simmelink**

1 Inleiding

Het alleenrecht op toegang tot de strafrechter, het opportuniteitsbeginsel en de uiteenlopende bevoegdheden tot opsporing en vervolging maken het Openbaar Ministerie¹ tot een machtig orgaan in de strafrechtspleging. De uitoefening van die macht is er uiteindelijk op gericht om een oordeel te geven over de ontoelaatbaarheid van gedrag van personen. Het uitspreken van oordelen over anderen kan alleen maar legitimiteit verwerven als het OM en zijn medewerkers van onbesproken gedrag zijn. Op de website van het OM is het als volgt verwoord: ‘Het OM neemt anderen de maat. Dat is alleen mogelijk als de integriteit van het OM en zijn medewerkers boven elke twijfel is verheven. Daarom maakt het OM werk van zijn eigen integriteit.’^{2/3} Gedrag mag integer of ‘onbesproken’ worden genoemd als dat voldoet aan maatstaven van integriteit. De actor moet met zijn gedrag laten zien onschendbaar, onkreukbaar en rechtschapen te zijn.⁴

* Prof. mr. M.E. (Miranda) de Meijer is senior advocaat-generaal bij het Ressortsparket Den Haag en bijzonder hoogleraar UvA; prof. mr. J.B.H.M. (Joep) Simmelink is senior advocaat-generaal bij het Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en bijzonder hoogleraar UM.

1 Verder: OM.

2 www.om.nl/onderwerpen/integriteit.

3 Deze gedachte ligt al besloten in de oude Bijbelse spreuk: ‘Oordeelt niet, opdat gij niet geoordeeld wordt; want met het oordeel, waarmede gij oordeelt, zult gij geoordeeld worden, en met de maat, waarmede gij meet, zal u gemeten worden’. Zie Mattheüs, 7:1-2.

4 Deze drie elementen maken volgens het Groot woordenboek der Nederlandse taal iets ‘integer’.

Voor een moderne overheidsorganisatie is integriteit een belangrijk aandachtspunt als het gaat om integriteitsbeleid, een gedragscode voor de dagelijkse taakuitoefening en personeelsbeleid.⁵ Dat is voor het OM niet anders. Publicaties in het NRC in mei 2018 over benoemingen in de top van het OM en de wijze van omgang binnen de organisatie met signalen over een relatie tussen twee hoofdofficieren van justitie waren echter genoeg voor een integriteitscrisis binnen het OM. De affaire leidde tot een onderzoek door de commissie-Fokkens, waarvan verslag is gedaan in een uitvoerig rapport met bevindingen en aanbevelingen,⁶ en een heroriëntatie omtrent de wijze waarop binnen het OM met integriteitsvraagstukken behoort te worden omgegaan. Dit is voldoende aanleiding om in deze bijdrage nader in te gaan op diverse aan 'integriteit' en het OM te relateren thema's. Als eerste worden woorden gewijd aan integriteit als concept (par. 2). Integriteit blijkt een gelaagd en breed begrip, waarbij de vraag kan worden gesteld of de feitelijke aandacht voor integriteit voldoende aansluit bij dit concept. Aansluitend zal worden ingegaan op het rapport van de commissie-Fokkens, de door haar geformuleerde aanbevelingen en de uitwerking die daaraan binnen het OM wordt gegeven (par. 3). Vervolgens wordt de voor het OM geldende Gedragscode besproken (par. 4). Hierbij wordt ingegaan op de verhouding tussen deze Gedragscode en de Gedragscode Integriteit Rijk. Daarna wordt een schets gegeven van de aard van de integriteitsschendingen die de laatste jaren binnen het OM aan de orde zijn geweest (par. 5) en de rol die het Bureau Integriteit Openbaar Ministerie⁷ hierbij speelt (par. 6). De bijdrage wordt afgesloten met enkele aanbevelingen (par. 7).

2 Integriteit als concept

Het begrip 'integriteit' kent voor het OM meerdere dimensies, al naar gelang de verschillende posities die het ten opzichte van andere instituten, organisaties of de burger inneemt en de taken die het vervult. Deze dimensies kunnen worden gezien op een meer abstract niveau van de rechtstatelijke of institutionele integriteit tot aan het concrete niveau van de persoon van het lid van

5 Vgl. art. 4 Ambtenarenwet 2017.

6 Rapport van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie, Den Haag, april 2019.

7 Verder: BIOM.

het OM, en de wisselwerking tussen de verschillende dimensies.⁸ De te onderscheiden dimensies zien op de positie van het OM als instituut en organisatie enerzijds, en de individuele leden van het OM anderzijds. De dimensies die zien op de positie van het OM als instituut en organisatie onderscheiden wij in de ‘rechtstatelijke integriteit’ en de ‘organisatorische integriteit’. De dimensies die zien op de individuele leden van het OM onderscheiden wij in de ‘functionele integriteit’ en de ‘persoonlijke integriteit’. De rechtstatelijke en de organisatorische integriteit zien op het OM als geheel. Onder de rechtstatelijke integriteit moet een onafhankelijke en onpartijdige, objectieve positie van het OM als onderdeel van de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende macht worden begrepen.⁹ Dit geldt met name in concrete strafzaken, waarbij de houding van het OM op de rechter dient te zijn gericht en het onafhankelijk van de uitvoerende macht moeten kunnen opereren.¹⁰ De integriteit van het OM als organisatie kent daarnaast diverse lijnen, afhankelijk van de relatie die de organisatie van het OM met andere organisaties of personen heeft. Het OM heeft een functionele relatie met de Minister van Justitie en Veiligheid en met zijn eigen werknemers; het OM is daarnaast ook een zogenoemde ‘ketenpartner’ en handelt ook buiten die keten met zowel publieke als private organisaties. In al die relaties dient het OM zich integer op te stellen, maar dient het er ook voor zorg te dragen dat integriteit wordt uitgedragen en in de relatie is geborgd.

Ten aanzien van de positie van de leden van het OM onderscheiden wij de functionele integriteit en de integriteit van het lid van het OM als privé-persoon.¹¹ In de Gedragscode van het OM is opgenomen dat de OM’er zich

8 De verschillende dimensies worden tevens besproken in: M.E. de Meijer, ‘Focus op de integriteit van het Openbaar Ministerie’, AA december 2019, p. 946-956; M.E. de Meijer, ‘Een integer Openbaar Ministerie’, *Strafblad* 2015/51; M.E. de Meijer, *Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie* (oratie Amsterdam UvA) Amsterdam: UvA 2016, www.uva.nl/onderzoek/onderzoek-aan-de-uva/hoogleraren/oratiegallery/2016/oraties-2016.html?1570727251328.

9 De Meijer 2019, De Meijer 2016, De Meijer 2015.

10 Vergelijkbaar: Rapport commissie-Fokkens, p. 31. Zie ook de aangehaalde werken in voetnoot 8.

11 De integriteitsregels die gelden voor de individuele OM’ers hebben veelal een schriftelijke neerslag gekregen. Zie hierover ook het Rapport commissie-Fokkens, p. 105, waar onder meer een opsomming wordt gegeven, en hier en daar ook een beschrijving van de geldende integriteitsregels voor de verschillende geledingen en functionarissen binnen het OM.

moet houden aan de regels, onkreukbaar is en zijn handelen baseert op zuivere beweegredenen. De OM'er is bovendien onpartijdig en laat zich niet leiden door de belangen en voorkeuren van bekenden, familieleden, zakenrelaties of door druk vanuit de media of de politiek. Van een officier van justitie wordt al met al een hoge mate van integriteit verwacht. De eisen die aan het lid van de individuele OM'er mogen worden gesteld, hebben doorwerking in diens taakuitoefening. Onderdeel van de taakuitoefening van de officier van justitie is dat deze het gezag over de opsporing heeft, en vanuit die positie dient te waken voor de integriteit ervan.¹² Er dient meer in het bijzonder gewaakt te worden voor een integere bewijsvoering en integere wetstoepassing bij zowel de vervolging als bij de berechting. Hij dient erop toe te zien dat alle bij de opsporing en berechting betrokken autoriteiten handelen overeenkomstig hun algemene taak om misdaad op rechtmatige wijze te bestrijden, waarbij de notie van de controleerbaarheid essentieel wordt geacht voor het waarborgen van die integriteit. Daarnaast is het uiteraard ook van belang dat OM'ers in de privé-situatie integer zijn, dat zij bijvoorbeeld geen strafbare feiten plegen, onderhandse betalingen verrichten of onbetrouwbaar zijn.

3 Het rapport van de commissie-Fokkens

Het onderzoek van de commissie-Fokkens bracht voor het OM belangrijke tekortkomingen op het vlak van leiderschap en integriteit aan het licht. De bevindingen van de commissie over de persoonlijke integriteit van de twee hoofdrolspelers wier gedrag de meer directe inzet betrof, blijven buiten beschouwing.¹³ Op deze plaats zijn de bevindingen van de commissie aangaande de organisatorische integriteit, het functioneren van de organisatie van het OM ten aanzien van de omgang met signalen over het gedrag van die hoofdrolspelers belangrijker. De commissie stuitte op problemen

12 Zie *Aanwijzing opsporingsbevoegdheden* (2014A009). Zie recent uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 23 juli 2020 in de *Sumo*-zaak, ECLI:NL:RBROT:2020:6585, waarin de rechtbank overwoog dat het OM de integriteit van het strafgeding in gevaar heeft gebracht door te trachten de verdediging te weerhouden van het voeren van verweren omtrent de documentaire die een documentairemaker in de loop van het opsporingsonderzoek heeft gemaakt.

13 Zie daarvoor hoofdstuk 4 van het rapport van de commissie-Fokkens.

betreffende de cultuur binnen het OM, die erop neerkomt dat ‘niet helder is wat acceptabel is binnen de organisatie’. Het gaat dan over ‘de wijze waarop mensen worden aangenomen en aangesteld, het wel of niet een relatie mogen hebben, het wel of niet elkaar aanspreken en het hoe met elkaar in gesprek te gaan’,¹⁴ en over het door leidinggevenden onvoldoende antwoord geven op levende gevoelens van onvrede. Een belangrijke verklaring daarvoor is volgens de commissie dat het destijds binnen het OM ontbrak aan ‘ethisch leiderschap’. De relatie tussen ethisch leiderschap en integriteit was volgens de commissie beperkt ontwikkeld.¹⁵ Hoewel de commissie meende dat met de oprichting van het ‘Bureau Integriteit Openbaar Ministerie’ (verder: BIOM) in 2012 het integriteitsbeleid en het optreden tegen integriteitsschendingen een stevige plaats heeft gekregen binnen het OM, sprak de commissie toch van zorgen. Deze hielden verband met bij de commissie gemelde gevoelens over verschillen tussen het optreden tegen integriteitsschendingen door rechterlijke ambtenaren en door andere medewerkers van het OM en over een legalistische invulling van de aandacht voor integriteitsschendingen. Met dit laatste wordt bedoeld dat de interventies van het BIOM met name betrekking hebben op gedrag dat als strafbaar zou kunnen worden aangemerkt en minder gericht is op gedrag dat zich niet verdraagt met integriteitsnormen of een heersende integriteitscultuur.¹⁶

In het licht van de bevindingen kon de commissie constateren dat er binnen het OM al diverse ontwikkelingen in gang waren gezet die waren gericht op verbetering van ‘governance’, benoemingsbeleid en ‘compliance’. Ten aanzien van integriteit kwam de commissie tot verschillende aanbevelingen. Zo zou voor de verdere ontwikkeling van integriteitsbeleid en van het BIOM kunnen worden gezien of inspiratie valt te halen uit de wijze waarop een en ander in andere organisaties vorm heeft gekregen. Als het gaat om integriteitsschendingen zou de blik moeten worden verbreed van overschrijdingen van grenzen naar houding en cultuur, met daarbij als bijzonder aandachtspunt de juridische oriëntatie en bemensing van het BIOM.

14 Rapport commissie-Fokkens, p. 106.

15 Rapport commissie-Fokkens, p. 108.

16 Rapport commissie-Fokkens, p. 109-110.

Voorts zou moeten worden gezien of de positie van het BIOM (financieel) kan worden verstevigd ten behoeve van de ontplooiing van activiteiten die zijn gericht op aandacht voor integriteit. Verder adviseerde de commissie de ontwikkeling van een gedragscode voor de tot de rechterlijke macht horende leden van het OM, die aansluit bij de Gedragscode Integriteit Rijk. Ten slotte gaf de commissie aan dat ter zake van integriteitsschendingen consequent, zichtbaar, transparant en zonder aanzien des persoons (geen onderscheid tussen rechterlijke ambtenaren en andere medewerkers) zou moeten worden opgetreden.

Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de commissie-Fokkens heeft het College van procureurs-generaal (P-G's) een plan van aanpak opgesteld.¹⁷ In dit plan staan vier thema's centraal: cultuur en leiderschap, ontwikkeling governance, benoemingenbeleid en integriteit. De ambitie van dit plan van aanpak is om medewerkers 'een werkklimaat te bieden waarin integer handelen en tegenspreken altijd wordt gewaardeerd, waar geleerd wordt van fouten, waar dilemma's bespreekbaar zijn en waar onheuse behandeling, zorgen of fricties ook "hogerop" gemeld, behandeld en opgelost worden'.¹⁸ Ten aanzien van het vierde thema, integriteit, gaat de aandacht uit naar de onafhankelijkheid en financiering van het BIOM, de verbinding tussen het BIOM en de bij de onderdelen van het OM aangestelde 'vertrouwenspersonen integriteit' en 'vertrouwenspersonen omgangsvormen', de bevordering van een gelijke behandeling van integriteitsschendingen, de aansluiting van de Gedragscode OM bij de Gedragscode Integriteit Rijk, de opstelling door het BIOM van een handleiding 'Integriteit voor leidinggevenden en bestuurders' en de invoering van een introductieprogramma integriteit als verplicht onderdeel voor het inwerk- en opleidingsprogramma voor nieuwe medewerkers.

17 Plan van aanpak van 31 mei 2019, als bijlage opgenomen bij *Kamerstukken II 2018/19*, 28844, nr. 182.

18 Plan van aanpak, p. 3.

Over de uitvoering van het plan van aanpak brengt het College periodiek verslag uit in de vorm van ‘voortgangsrapportages’.¹⁹ De eerste resultaten bestaan eruit dat de Gedragscode OM is aangepast, in die zin dat is bepaald dat de Gedragscode Integriteit Rijk ook geldt voor de rechterlijk ambtenaren van het OM, en dat het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers gereed is. Voor het overige is er sprake van ‘werk in uitvoering’. Als het gaat over beleidsontwikkeling, procedures en de instelling van commissies, gaat het ‘op tempo’, zo gaf de voorzitter van het College van P-G’s, Gerrit van der Burg, aan.²⁰ Lastiger ligt het volgens hem als het gaat over de ‘gevoelskant’ van integriteit, ‘het verbeteren van het gespreksklimaat’. Dat veranderproces zal een paar jaar in beslag nemen. Dit is niet verbazingwekkend. De op stoom liggende activiteiten horen min of meer tot het werkterrein van de jurist. Dat is anders als het gaat over veranderingsprocessen ten aanzien van de cultuur binnen een organisatie. De ontwikkeling van hierbij horende ‘soft skills’ vraagt tijd en geduld.²¹

4 Gedragscode van het OM

Het OM kent twee categorieën medewerkers:²² zij die worden gezien als ‘ambtenaar’ in de zin van de Ambtenarenwet 2017, met wie een arbeids-overeenkomst naar burgerlijk recht is afgesloten, en zij die horen tot de rechterlijke macht (de ‘togadragers’). Voor de eerste groep dient de overheids-werkgever te zorgen ‘voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen’.²³ Met de Gedragscode Integriteit Rijk is hierin voorzien. Voor een gedragscode voor de tot de rechterlijke macht behorende leden van

19 Zie voor de eerste voortgangsrapportage de bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 28844, nr. 191 en voor de tweede voortgangsrapportage de bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 28844, nr. 213.

20 Zie het interview op www.mr-online.nl/om-topman-75-is-mooie-beoordeling van 18 augustus 2020.

21 Vgl. over ‘soft law’ en ‘soft skills’ ten aanzien van integriteit: A.R. Mackor, ‘Juridische beroepsethiek. Over macht en moraal, *soft law* en *soft skills*, T-vormige juristen en kansen-rechters’, in: *Preadvies NJV 2020, De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 75 e.v.

22 Eigenlijk drie, te weten ook nog de tot de organisatie van de politie horende medewerkers van de Rijksrecherche. Deze derde groep blijft in deze bijdrage buiten beschouwing.

23 Zie art. 4 Ambtenarenwet 2017.

het OM is echter geen concrete wettelijke grondslag aanwijsbaar. De wenselijkheid van een ook voor deze categorie medewerkers geldende gedragscode is echter onbetwist. Hiervan blijkt uit bijvoorbeeld Opinion no. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, waarin onder VII is bepaald: 'Codes of professional ethics and of conduct, based on international standards, should be adopted and made public'.²⁴

De eerste gedragscode voor het OM is door het College van procureurs-generaal vastgesteld in 2000. Deze had de status van 'aanwijzing' in de zin van artikel 130 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Deze gedragscode heeft gegolden tot 31 maart 2012. De code was gericht tot alle medewerkers van het OM en had tot doel 'te bevorderen dat binnen de organisatieonderdelen een klimaat wordt bereikt waarin (morele) problemen herkend worden en bespreekbaar zijn'. Daartoe bevatte de code een hoeveelheid meer en minder concrete gedragsregels die bij de uitvoering van werkzaamheden in acht moesten worden genomen. Zo gaf de gedragscode regels met betrekking tot de functie-uitoefening, de onderlinge samenwerking en voor gedrag ten opzichte van de 'buitenwereld' (zoals de rechter, de verdachte en zijn raadsman, het slachtoffer, de politie, de minister en de media). Daarnaast gaf de gedragscode enkele regels voor gedrag 'buiten de uitoefening van zijn werkzaamheden'. Veel gedragsregels stonden in het teken van juridisch juist handelen bij de uitoefening van werkzaamheden²⁵ en van het effectief en efficiënt functioneren van de organisatie.²⁶ De duiding van situaties waarin er sprake zou kunnen zijn van het opkomen van vragen betreffende integriteit stond inhoudelijk op het tweede plan.

De sedert 2012 geldende 'Gedragscode Openbaar Ministerie' is geheel anders van aard. Deze geeft geen set van gedragsregels, maar zet een vijftal

24 Opinion no. 9 (2014) of the consultative council of European prosecutors to the Committee of ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, Straatsburg, 2014.

25 Bijvoorbeeld: 'De medewerker van het OM voert zijn werkzaamheden uit: binnen de grenzen van het recht; ... met inachtneming van de regels van proportionaliteit en subsidiariteit'.

26 Bijvoorbeeld: 'Tussen medewerkers van het OM wordt resultaatgericht samengewerkt en open gecommuniceerd', en 'De medewerker van het OM legt verantwoording af aan zijn leidinggevende over zijn werk(-wijze)'.

kernwaarden centraal. Die kernwaarden zouden moeten worden gezien als ‘algemene principes die leidend zijn voor het gedrag van OM-medewerkers’ en als ‘beginselen die tot uitdrukking brengen waar mensen in een organisatie voor staan’. Met wet en recht zouden de vijf kernwaarden een ‘moreel kompas voor alle medewerkers van het OM’ moeten zijn. Dat kompas voor gedrag bestaat in de gedragscode uit de waarden professionaliteit, omgevingsgerichtheid, integriteit, openheid en zorgvuldigheid. Aanvullend geeft de gedragscode in de toelichting op de strekking van verschillende kernwaarden enkele open gedragsnormen die als uitwerking kunnen worden gezien.

Als het gaat over integriteit, dan steekt de inhoud van de gedragscode ronduit mager af vergeleken met de Gedragscode Integriteit Rijk. Naast de duiding in deze laatstgenoemde code van de vele situaties waarin integriteit voor een overheidsmedewerker een aandachtspunt zou kunnen zijn, is de beperkte in de gedragscode OM aan integriteit bestede tekst toch bijzonder. Want naast de aanduiding dat integriteit voor het OM en zijn medewerkers ‘van groot belang’ is, geeft de gedragscode slechts een algemene, weinig richtinggevende omschrijving van gedrag dat als een integriteitschending zou moeten worden gezien,²⁷ worden de belangen van onpartijdigheid en onkreukbaarheid benadrukt en volgt een drietal vrij concrete gedragsnormen.

Meer in het algemeen roept de gedragscode de vraag op of de vijf gegeven kernwaarden wel specifiek zijn voor de identiteit van het OM. Van veel professionals – zoals medewerkers van financiële instellingen, dienstverlenende instellingen, politie, centrale en lagere overheden enzovoort – mag immers worden verlangd dat hun handelen professioneel, omgevingsgericht, integer, open en zorgvuldig is. Daar staat tegenover dat in de gedragscode geen woorden worden gewijd aan waarden die juist

27 Gedragscode OM, p. 13: ‘Als integriteitschending kan worden aangemerkt een handeling, of het nalaten daarvan – binnen of buiten diensttijd – waarbij in strijd is gehandeld met de wet, beleidsvoorschriften, circulaire, gedragsrichtlijnen of met de plichten en verantwoordelijkheden van het goed ambtenaarschap (of waar het de leden van het OM betreft “in strijd met hetgeen een goed rechterlijk ambtenaar betaamt”), dan wel een gedraging die een strafbaar feit oplevert’.

wel kenmerkend zijn voor het OM en ten onrechte niet als kernwaarden zijn benoemd. Soeharno en Mackor wijzen terecht op de waarden die een uitvloeisel zijn van een bij het OM horende magistratelijke taakopvatting, zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid en waarheidsgerichtheid.²⁸ Aanvullend kan worden gedacht aan waarden die tot uitdrukking zijn gebracht in de ‘European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors’,²⁹ zoals zorg voor een in alle opzichten rechtmatig strafproces, waarbij rekening wordt gehouden met alle op het spel staande belangen. Met dergelijke waarden zou een meer op het OM toegespitste gedragscode kunnen worden opgesteld, waarmee aan het begrip ‘integriteit’ een actuelere uitwerking kan worden gegeven, waarin aan de thematiek van de commissie-Fokkens een plaats zou kunnen worden gegeven en waarmee aan medewerkers een functioneler kompas wordt geboden.³⁰ Bezinning op het rapport van de commissie-Fokkens en de daarin vervatte aanbevelingen heeft echter niet geleid tot een inhoudelijke vernieuwing van de gedragscode van het OM. Zoals al opgemerkt, wordt volstaan met een beperkte aanpassing van de code waarmee wordt bewerkstelligd dat de Gedragscode Integriteit Rijk ook van toepassing wordt op de tot de rechterlijke macht horende leden van het OM. Dat zien wij toch als een gemiste kans.

5 Toezicht op integriteit: de rol van het BIOM en van de P-G bij de Hoge Raad

In februari van dit jaar (2020) zond de Minister van Justitie en Veiligheid een brief naar de Tweede Kamer waarin de vraag aan de orde kwam naar het versterken van het toezicht op het OM, thans op het terrein van integriteit.³¹ De versterking is zowel extern, in de persoon van de procureur-generaal

28 Zie de rubriek ‘van twee kanten’ in *RM Themis* 2014-1, p. 3-9 over de vraag: ‘Kernwaarden: nuttig of nonsens?’ met een bijdrage van J.E. Soeharno, ‘I. Kernwaarden. Een erekwestie’, en van A.R. Mackor, ‘II. Rechterlijke macht: geschraagd of ondermijnd door kernwaarden?’.

29 De zogenoemde ‘Budapest guidelines’ die zijn aanvaard op de Conference of Prosecutors General of Europe op 31 mei 2005.

30 Vgl. J. Silvis, ‘Kernwaarden voor juristen?’, in: *Preadvies voor de NJV 2020, De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 120-121, waar hij het heeft over de ‘historische band’ tussen ervaringen en functie van een gedragscode.

31 Zie de brief van 17 februari 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 28844, nr. 199.

bij de Hoge Raad (verder: P-G), alsook intern, bij het BIOM, gezocht. Als uitgangspunt heeft blijkens de brief te gelden dat toezicht op de wettelijke taakuitoefening behoort plaats te vinden binnen de rechterlijke organisatie. Om die reden is ingestoken op intensivering van de toezichthoudende taak van de P-G. Uitwerking van de verruiming van deze toezichthoudende taak zal worden vastgelegd in werkwijzen tussen de P-G en het College van P-G's van het OM, alsook tussen de P-G en de Inspectie Justitie en Veiligheid. Daarnaast – zo luidt de brief – zullen de P-G en de minister met grote regelmaat overleggen, in het licht van de politieke verantwoordelijkheid die de minister draagt voor het OM. Hierbij wordt de zelfstandigheid van het OM gerespecteerd.

De behandeling van klachten over gedragingen van een OM-medewerker en de behandeling van integriteitsmeldingen volgen een ander traject. Klachten die zien op gedragingen van parketmedewerkers, (plv.) hoofdofficieren, (plv.) hoofdadvocaten-generaal en leden van het College van P-G's volgen een functionele lijn: de functionele autoriteit is steeds degene die de klacht behandelt. Los daarvan of daarnaast kan een onafhankelijke klachtadviescommissie worden ingesteld. Na afloop van de klachtprocedure kan de klager zich nog eventueel wenden tot de Nationale ombudsman. De behandeling van klachten vindt plaats op grond van de uniforme klachtenregeling van Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het OM c.q. de officier van justitie is immers tevens een bestuursorgaan.

Nu in de brief van de minister expliciet wordt vermeld dat het te intensiveren toezicht door de P-G bij de Hoge Raad de wettelijke taakuitoefening betreft en de 'zelfstandige' positie van het OM in dat kader expliciet wordt benoemd, lijkt dit toezicht vooral te zijn gericht op de integriteit van het optreden van het OM en leden van het OM op het terrein van opsporing, vervolging en berechting in meer algemene of structurele zin, bijvoorbeeld waar het gaat om structurele vormverzuimen. De behandeling van klachten en integriteitsmeldingen betreffende gedragingen van individuele OM-medewerkers kennen immers een ander traject. Op zichzelf lijkt ons dat de insteek van de minister waar het gaat om een versterkte toezichthoudende rol binnen de rechterlijke organisatie zelf terecht is. Ook menen wij dat de klachtregeling past in gevallen waarin het gaat om gedragingen

van OM-medewerkers jegens elkaar. Toch menen wij dat de diverse trajecten in bepaalde opzichten en in bepaalde gevallen niet goed op elkaar aansluiten. Eerder is in de literatuur de vraag opgeworpen of de P-G bij de Hoge Raad niet een meer aangewezen functionele autoriteit van het College van P-G's is dan de minister, nu een dergelijke hoedanigheid goed zou aansluiten bij de toezichthoudende rol van de P-G, bij de onafhankelijke positie van het OM ten opzichte van de minister (de rechtstatelijke integriteit) en de leden van het OM als rechterlijk ambtenaar.³² In dat geval zouden klachten tegen leden van het College van P-G's bij de P-G bij de Hoge Raad terechtkomen. Tegen de achtergrond van het hierboven beschreven algemene uitgangspunt, de wettelijke regeling van klachtafhandeling en de wijze waarop het OM hieraan invulling heeft gegeven, ziet de minister echter geen reden om het OM hierin anders te behandelen dan andere bestuursorganen door een klachtrecht te introduceren dat afwijkt van het uniforme wettelijke klachtrecht. Het huidige stelsel van klachtenafhandeling geeft naar zijn mening reeds voldoende mogelijkheid om het 'hogerop' te zoeken, indien een klager ontevreden is over de wijze waarop de klachtenafhandeling door het OM heeft plaatsgevonden.

Wij volgen de minister hierin niet in alle gevallen, namelijk in die gevallen waarin het gaat om gedragingen die niet of niet geheel zijn los te zien van de taakuitoefening van de officier van justitie. De vraag is namelijk of steeds strikt te onderscheiden is wanneer de gedraging is verricht door de officier van justitie als bestuursorgaan – en dus valt onder de klachtregeling van de Algemene wet bestuursrecht – en wanneer het optreden valt aan te merken als verricht in het kader van de wettelijke taakuitoefening, dus in wezen als lid van de rechterlijke macht (in een concrete strafzaak). De officier van justitie is immers steeds beide: zowel bestuursorgaan als rechterlijk ambtenaar en lid van de rechterlijke macht. De Awb-klachtregeling vormt bovendien in bepaalde gevallen voor de klager een struikelblok

32 Ingevolge art. 122 Wet RO heeft de procureur-generaal ook reeds een toezichthoudende bevoegdheid jegens het OM. Zo zou in de functionele relatie meer afstand tussen het OM en de Minister kunnen worden gecreëerd.

nu in artikel 9:8, eerste lid en onder f, is opgenomen dat het bestuursorgaan niet verplicht is de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging zolang ter zake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en ter zake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.³³ Nu niet iedere opsporings- of vervolgingshandeling aan de beoordeling van een onderzoeksrechter of een zittingsrechter is onderworpen, zijn er gevallen denkbaar waarbij de klager tussen wal en schip raakt en er geen 'hogerop' is. In die gevallen is het denkbaar dat de klager de mogelijkheid wordt toegekend zijn klacht in te dienen bij de P-G bij de Hoge Raad en dat daartoe wordt voorzien in de Awb.

Ten aanzien van het thema 'integriteit' fungeert het BIOM als expertisecentrum voor het OM. De hoofdtaak van het BIOM is het bieden van ondersteuning aan de OM-onderdelen als het gaat over de invulling van verantwoordelijkheden ten aanzien van integriteit en vermoedelijke integriteitsschendingen. Het BIOM raakt betrokken bij een integriteitsschending of plichtsverzuim als de functionele autoriteit van de OM-medewerker c.q. het bestuur waar deze medewerker onder valt, daarvan melding doet bij het BIOM. Het bestuur dient daarbij de *Handreiking Melding integriteitsschendingen* te volgen. Betreft de melding een lid van het College van procureurs-generaal dan kan het Hoofd BIOM melding daarvan doen bij het ministerie. Op verzoek kan het BIOM een feitenonderzoek uitvoeren. Ten aanzien van de constatering en afhandeling van een integriteitsschending heeft het BIOM een adviserende rol. Geeft de aard van het incident aanleiding voor oplegging van een disciplinaire sanctie, dan moet een voorgenomen besluit van die strekking worden voorgelegd aan de 'adviescommissie afdoening integriteitsschendingen'. Deze commissie wordt gefaciliteerd en voorgezeten door het hoofd van het BIOM.

33 Wij zien een tendens in de praktijk dat ter zake van gedragingen van officieren van justitie en advocaten-generaal in lopende zaken aangifte wordt gedaan, gevolgd door een art. 13 Sv-procedure.

In bovenvermelde brief van de minister wordt in de lijn van de ‘Fokkens’-aanpak eveneens ingegaan op een versterkte rol van het BIOM wat betreft de formatie en de onafhankelijke positie. Voorts vermeldt de brief dat het BIOM en het College thans onderzoeken hoe de Vertrouwenspersonen Integriteit en de Vertrouwenspersonen Omgangsvormen nog beter ingezet en gefaciliteerd kunnen worden ter voorkoming en oplossing van integriteitschendingen en ongewenste omgangsvormen. De (gelijke) afhandeling van integriteitsschendingen en de invulling van integriteitsbeleid hebben inmiddels structureel de aandacht.

6 Integriteitsincidenten

Door het BIOM worden alle gemelde integriteitskwesties en de afdoeningswijzen geregistreerd. (Half)jaarlijks worden daarvan geanonimiseerde overzichten gepubliceerd.³⁴ In het navolgende zal worden ingegaan op de hoeveelheid en aard van de integriteitskwesties die in de periode 2017-medio 2020 bij het BIOM zijn gemeld en de wijzen van afdoening van integriteitschendingen.

Aantal integriteitsincidenten

De hieronder opgenomen cijfers geven over de genoemde jaren een overzicht van de hoeveelheid bij het BIOM gemelde integriteitskwesties.

2017	40
2018	27
2019	36
2020 (jan.- juni)	5

Aard van de integriteitsincidenten

Inhoudelijk zijn de integriteitskwesties door het BIOM verdeeld in elf categorieën.³⁵ Het betreft:

³⁴ Zie: www.om.nl/onderwerpen/integriteit/halfjaaroverzichten-integriteitsmeldingen.

³⁵ Deze indeling sluit aan bij het van rijkswegge gehanteerde overzicht van typen integriteitskwesties.

1. Belangenverstremgeling

Voorbeelden van deze categorie bestaan uit de directe bemoeienis van een officier van justitie met een strafzaak waarbij familie betrokken was, het gebruik van het zakelijk mailaccount door een medewerker ten behoeve van een privékwestie, het in een persoonlijke kwestie gewag maken van de functie van officier van justitie.

2. Fraude

Tot deze categorie hoort het onrechtmatig opvoeren van studiekosten in het personeelsadministratiesysteem, het frauderen met een urenregistratie, bewust tegen de afspraken in uitgaven declareren en het in de hoedanigheid van lid van een bestuur plegen van valsheid in geschrifte.

3. Het niet melden van loonbeslag

Bij de aanstelling wordt geen melding gemaakt van loonbeslag, of tijdens de aanstelling wordt, in strijd met daarover gemaakte afspraken, geen melding gemaakt van loonbeslag.

4. Misbruik van bedrijfsmiddelen

Hierbij gaat het over het privégebruik van dienstauto's en het gebruik van de door de werkgever verstrekte ov-kaart voor privéreizen.

5. Misbruik/lekkers van informatie

In deze categorie gaat het om gevallen waarin informatie wordt verloren (door bijv. diefstal vanuit een auto of het ergens laten liggen van documenten), of waarin informatie wordt gedeeld met personen buiten de organisatie van het OM.

6. Ongewenste omgangsvormen

In deze categorie gaat het om gevallen waarin sprake is van (verbale) agressie, intimidatie, het doen van discriminerende uitlatingen en het rondsturen van een link naar een filmpje dat kwetsend kan zijn voor groepen personen. Eén geval betrof seksueel ongepast en intimiderend gedrag.

7. Ongewenste privécontacten

Overwegend gaan de gevallen in deze categorie over strafrechtelijke onderzoeken tegen naaste familieleden van medewerkers of over contacten met personen met criminele antecedenten.

8. Overschrijding van interne regels

Deze categorie beslaat uiteenlopende gevallen, zoals het gebruik van alcohol tijdens werktijd, het gebruik van harddrugs, onjuiste verlofregistratie, het verzwijgen van relevante informatie tijdens een sollicitatiegesprek, de uitzendkracht die zich in een privéconflict uitgeeft voor officier van justitie, na ziekmelding en tijdens ziekteperiode vrijwilligerswerk verrichten, herhaaldelijk te laat komen op de werkplek, het niet nakomen van bijzondere meldingsafspraken en het nalaten de werkgever te informeren over voor het OM relevante ontwikkelingen in een geschil met de Belastingdienst.

9. Het om oneigenlijke redenen raadplegen van informatiesystemen

In deze categorie gaat het veelal om ongepaste nieuwsgierigheid. Politie- of justitiesystemen worden geraadpleegd voor privédoeleinden of uit nieuwsgierigheid naar de aard van antecedenten van familie of bekenden.

10. Het gebruik van sociale media

De gevallen in deze categorie gaan over het plaatsen van berichten op Facebook, LinkedIn e.d. die vanwege de werkzaamheden bij het OM als ongepast moeten worden aangemerkt.

11. Strafbare gedragingen in de privésfeer

Hierbij gaat het om OM-medewerkers die zich schuldig maken aan een strafbaar feit. Uiteenlopende delicten passeren de revue, zoals rijden onder invloed van alcohol, verduistering, winkeldiefstal, witwassen, geweldsdelicten, smaad en onverzekerd rijden.

Afdoening van integriteitsincidenten

De naar aanleiding van bovenstaande integriteitsincidenten te treffen maatregelen beslaan een breed scala aan mogelijkheden: waarschuwing,

schriftelijke berisping, vermindering van verlofuren, inhouding van salaris, uitsluiting van een periodieke salarisverhoging, overplaatsing, oplegging van een boete, voorwaardelijk en onvoorwaardelijk strafontslag. Hoewel de omstandigheden van het geval bepalend zijn voor de keuze voor de ene of andere vorm van afdoening, leidt een geconstateerde integriteitsschending bij stagiaires en tijdelijk personeel al snel tot beëindiging van het stage- of arbeidscontract. Voor de vaste medewerkers van het OM kunnen bij de weergegeven elf categorieën ten aanzien van de zwaarte van de maatregelen accentverschillen worden gezien. Als het gaat om belangenverstrengeling, fraude, ongewenste privécontacten en strafbare gedragingen in de privé-sfeer worden vaak de zwaardere maatregelen opgelegd, zoals (al dan niet voorwaardelijk) strafontslag. Bij het niet melden van loonbeslag, het om oneigenlijke redenen raadplegen van informatiesystemen en het gebruik van sociale media ligt de nadruk daarentegen op de lichtere maatregelen, zoals waarschuwing en berisping. Als het gaat om misbruik van bedrijfsmiddelen, ongewenste omgangsvormen en het overtreden van interne regels, dan komt het hele sanctiearsenaal voorbij. De omstandigheden van het geval zijn bepalend voor de op te leggen maatregel. Zo leidt bijvoorbeeld bij het misbruik van bedrijfsmiddelen een incidenteel privégebruik van de dienstauto tot een berisping, het veelvuldig privégebruik van de ov-kaart tot een financiële sanctie en de verplichting tot vergoeding van het schadebedrag. Het veelvuldige privégebruik van de dienstauto, in combinatie met het afleggen van valse verklaringen daarover, was voldoende voor onvoorwaardelijk strafontslag. In de categorie ‘overtreden van interne regels’ is het gebruik van alcohol tijdens werktijd onverenigbaar met een behoorlijke functie-uitoefening en ligt strafontslag in het verschiet. Het na een ziekmelding verrichten van fysieke werkzaamheden voor een vrijwilligersorganisatie leidde tot een strafkorting op verlofuren en een inhouding op het salaris. Bevriezing van een periodiek trof de medewerker die naliet strafbare gedragingen van een direct familielid te melden. Uiteenlopende andere schendingen, zoals onzorgvuldigheden met betrekking tot de verlofregistratie, het gebruik van internet voor privédoeleinden en het niet melden aan de leidinggevende van een schending van de leerplichtwet in verband met luxe schoolverzuim leidden tot een waarschuwing of berisping.

7 Afronding en aanbevelingen

Het voorgaande maakt duidelijk dat het thema ‘integriteit’ binnen het OM volop in beweging en discussie is. Voor de verdere richting van die beweging en discussie komen wij op deze plaats tegen de achtergrond van voorgaande beschouwingen tot twee aanbevelingen. Op de eerste plaats menen wij dat de Gedragscode OM moet worden herzien. De huidige kernwaarden moeten worden verrijkt met waarden die sprekender zijn voor het werk van het OM en meer aansluiten bij de rechtstatelijke positie van de organisatie. Hierin dient dan ook meer aandacht te worden gegeven aan het brede concept van integriteit, waarvan de elementen in de praktijk herhaaldelijk stof voor discussie opleveren.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de nieuwe rol inzake het toezicht op het OM die aan de P-G bij de Hoge Raad wordt toegekend. Met name gaat het dan om de afbakening van die rol ten opzichte van de bestaande klachtprocedures. Als het gaat om klachten over werkzaamheden van OM-leden van de rechterlijke macht in lopende strafzaken, dan menen wij dat de afhandeling van dergelijke klachten zou moeten toebedeeld aan de P-G bij de Hoge Raad. Voor deze regeling kan worden aangesloten bij de klachtenregeling die geldt voor leden van de zittende magistratuur en zal in artikel 9:8 Awb een voorziening moeten worden getroffen. Hiermee wordt voorkomen dat die klachten, zoals in de huidige situatie, tussen wal en schip vallen.

Slotbalans: Ook niet een beetje integer

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

‘Een beetje integriteit bestaat niet.’ Als één vermaning van oud-minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken is blijven hangen, dan is het wel haar waarschuwing uit het begin van de jaren negentig dat een politicus, een bestuurder of een magistraat het niet te gemakkelijk kan nemen. Dat klinkt, zeker achteraf, zo vanzelfsprekend dat het verhult hoe lastig integriteit is. Hoe meet je het af? Welke normen en waarden gelden? Kan wat gisteren mocht ook morgen nog? Verschilt het soms per hoedanigheid, per beroepsgroep, van geval tot geval?

Wat is, anders gezegd, integriteit precies?

Uiteraard is het niet integer om regels en wetten te overtreden: de overheid en publieke functionarissen worden geacht de wet te kennen – en na te leven. Maar wat als een regel niet in een publieke capaciteit wordt geschonden? Dan hangt de vraag of zo ook de integriteit als publieke functionaris is geschonden in grote mate af van de regel en de overtreding en van de functie van de functionaris. Leden van de rechterlijke macht liggen onder een sterker vergrootglas dan een Kamerlid. Maar dat ligt voor de hand, want een magistraat is geroepen juist ook anderen te houden aan regels. Maar hoe zit dat ten aanzien van een politicus zoals de minister van Justitie die op zijn huwelijksfeest zijn ‘eigen’ anderhalve meter niet naleeft, waar hij de rest van het land bestraffend toespreekt zich aan die norm te houden?

Vaak hangt het er gewoon van af. Een wethouder bouwzaken die zonder vergunning bouwt, handelt laakbaar niet integer. Dat geldt ook voor een burgemeester of minister die wettelijke regels schendt. Juist in die functies is het handhaven van regels (ook de overheid is rechtsstatelijk gebonden aan het recht) cruciaal – en dat geldt dan a fortiori voor deze functionarissen. Maar wat te denken van een raadslid dat door rood licht rijdt? Of een

Kamerlid dat tegen een versoepeling van de winkelsluitingswet is, maar wel 's zondags naar de kruidenier gaat?

Het ligt, kortom, ingewikkeld. En dat verklaart dan ook dat er zoveel en zo omvangrijke voorschriften, regels en codes zijn. Aan integriteit zitten zoveel kanten om die aspecten allemaal te laten meewegen dat je niet ontkomt aan subtiele, fijnmazige beschrijvingen. Dat is de goede weg. Zo proberen 'we' integriteit en vooral ook de naleving hanteerbaarder te maken. Als er gaten vallen en zich nieuwe, onverwachte situaties aandienen, kan gemakkelijk via dezelfde weg een code worden aangepast of aangescherpt. En waar dit soort regels relatief open is, kan een goed toezichtmechanisme zorgdragen voor concretisering en verheldering.

Diffuus

Publieke integriteit wordt diffuser als geen wettelijke regel is geschonden en evenmin een regel uit een toepasselijke integriteitscode. Dat kan het geval zijn – actueel voorbeeld – bij gebruik van wachtgeldregelingen, reiskostenvergoedingen of verhuisvergoedingen. Gebruik van dat soort voorzieningen komt soms in de pers als voorbeeld van niet integer gedrag, waar dat gebruik wel volgens de letter van de regeling was. Dat is niet corrupt, maar wel integer? In hoeverre is integriteit meer dan de wet nakomen? Vergelijkbaar met een belastingplichtige die een voordelige en rechtmatige belastingconstructie uitdoktert. Dat kan leiden tot lastige discussies waar van een politicus, ambtenaar of officier van justitie een hogere standaard wordt verwacht.

In de praktijk lopen we vaak en soms ook graag om dat soort lastige vragen heen. Ook al omdat de in opspraak geraakte publieke figuur al te snel besluit ten minste terug te betalen of af te zien van gebruik van een op zich rechtmatige voorziening, zo hij/zij al niet gedwongen wordt af te treden. Of het loopt met een sisser af. Zoals in het geval van een minister met goede track record die ontsnapt na een debat in de Tweede Kamer en 'slechts' wat krasjes oploopt.

Dat roep andere integriteitsvragen op. Hoe zuiver is het als publieke ambten tot een vorm van benadeling leiden? Of als bij de beoordeling ‘bijkomende feiten’ – hoe ligt de minister? – gaan meespelen? Maak je het zo, al dan niet goedbedoeld, niet erger?

Een eerste oplossing is uiteraard de desbetreffende regels zo opstellen dat geen ophef kan ontstaan als er conform de letter gebruik van wordt gemaakt. En ten tweede in codes en afspraken opnemen dat niet alleen de letter van dergelijke regelingen wordt gevolgd maar ook naar geest en strekking wordt gehandeld. Maar dan nog blijft het vaak steeds een proces van wegen. En waar gewogen wordt, spelen wegers een rol...

Vertrouwen

Integriteit is uiteraard een waarde op zich. Maar er is een driedubbel publiek belang mee gemoeid als we het hebben over integriteit in de publieke sector. Het eerste is dat de actoren in de publieke sector aangesteld/gekozen zijn en betaald worden (uit publieke middelen) om het publieke (en niet primair hun eigen) belang te dienen. Het tweede is dat de publieke sector in diskrediet komt en legitimiteit verliest. Dat is het geval als/omdat vertrouwen gaat ontbreken door integriteitsissues en -schandalen. En als het publiek de indruk krijgt dat bestuurders en politici niet in het algemeen, maar vooral in hun eigen belang handelen. Dat leidt tot aantasting van het gezag van de betrokken (overheids)organisatie. En, in de derde plaats, een niet integer of zelfs corrupt bestuur is minder effectief omdat om andere redenen dan die gelegen in de beste of de goedkoopste of meest effectieve maatregel besluiten tot stand komen.

Voldoende redenen om te waken tegen integriteitsschendingen zoals het vooringenomen benaderen van rechtzoekenden, de indruk wekken gevoelig te zijn voor schenkingen en belangen van donateurs, uit te zijn op het behartigen van vooral het eigen belang of dat van een nabij familielid – kortom, om van onkreukbaar gedrag te zijn. En om deze en andere varianten van corruptie te voorkomen, bestrijden en sanctioneren.

Normen en toezicht

Normen zijn één ding, naleving een tweede en handhaving een derde.

Integriteitsnormen zijn niet alleen specifiek en concreet, maar ook open en algemeen. Specifiek kunnen ze zijn als het gaat om strafbare feiten, het aannemen van geschenken of het bekleden van een baan die niet verenigbaar is met een publieke functie. Minder specifiek worden de normen van integriteit als het gaat om wat je onderhuidse belangen zou kunnen noemen. Neem een gemeenteraadslid dat in zijn gewone baan belang heeft bij een specifiek gemeenteraadsbesluit, bijvoorbeeld de winkelier die meestemt over een opknopbeurt voor de binnenstad of de bouw van een parkeergarage voor winkelend publiek. Dat is veel lastiger te vangen in codes. Maar daarom zijn die open normen zeker waardevol. Al is het alleen maar om met zoveel woorden te zeggen dat gehandeld wordt volgens de normen van integriteit die passen binnen die sector. Rijkelijk vaag natuurlijk, maar wel open voor uitwerking, concretisering en toepassing in bepaalde gevallen. Zo kun je structureel het belang van integriteit inprenten en continu op de agenda houden. Het dwingt tot nadenken – of je wel op het goede pad zit. En anders ‘helpen’ anderen in je omgeving je er wel bij. Kortom, zoals het OM fundamentele waarden voor zichzelf heeft vastgelegd, een uitgangspunt om elkaar binnen justitie op aan te spreken.

Het is een begin. Een open norm is een opstapje om, toetsend aan de praktijk, te komen tot concretisering en specificering, zo mogelijk aangevuld met eigen toespitsingen voor de specifieke sector. Dat vergt ook een objectief, en dus extern, toezichtmechanisme, een toezicht dat niet alleen toeziet, adviseert en oordeelt, maar ook de normen concretiseert, nadere inhoud geeft en levend houdt.

Transparant

Vergeet de vertrouwelijkheid. Hier en daar leeft nog de hoop dat incidenten en affaires stilletjes kunnen worden afgewikkeld. Maar dat is ijdele hoop. Ook door de opkomst van onderzoeksjournalistiek, versterkt via sociale media, ligt het ‘nieuws’ al voor het avondeten op straat. En anders morgen wel. Standaardonderdeel van een integriteitscode zal daarom steeds openheid moeten zijn. Een snelle en objectieve analyse en beoordeling door een

buitenstaander, al dan niet in commissie, die met en na een heldere procedure opereert is verre te prefereren boven geheimzinnige en onheldere procedures. Misschien is dat niet altijd leuk voor de betrokkene, maar wel nuttig om klachten over doofpot te voorkomen. Na een positief oordeel kan iemand publiek van blaam worden gezuiverd. Anders zal er altijd iets blijven hangen.

Dat pleit ervoor dat gemeenten, provincies, parlement en kabinet erop toezien dat zo'n procedure wordt ingericht – en niet op ad-hocbasis maar op een structurele wijze.

De Tweede Kamer heeft al een paar stappen in die richting gezet met een onafhankelijke adviseur en instantie. De Eerste Kamer doet dat niet en kiest voor afhandeling door de eigen Huishoudelijke Commissie en een externe vertrouwenspersoon. Het Openbaar Ministerie heeft eveneens geregelde procedures, plus een eigen integriteitsbureau BIOM. Om vele redenen is dat een nuttige stap: het onderstreept het belang van integriteit en het draagt bij aan de bewustwording en concretisering van integriteitsskwesies.

Daarop voortbordurend zou gedacht kunnen worden aan een landelijke onderzoeksraad/bureau/expertisecentrum integriteit, die integriteitsaspecten in verschillende sectoren bestudeert, expertise opbouwt en de algemene normen concretiseert. Zeker ook als zo'n instituut de bevoegdheid krijgt klachten over vermeende integriteitsschendingen te behandelen en te beoordelen, waarna het aan de bevoegde instanties is om eventueel geëigende en geboden rechtspositionele stappen te zetten.

Specifieke sancties

Zulke rechtspositionele stappen zijn niet altijd mogelijk. Neem het geval van Kamerleden. Zij hebben een constitutioneel mandaat, alleen de kiezer kan hen 'afzetten'. Maar dat behoeft de Kamer er niet van te weerhouden specifieke sancties op te leggen aan leden die het op het punt van integriteit hebben laten afweten. Een dergelijke procedure kan via transparantie meer bijdragen aan de publieke legitimiteit dan een ondershands onderzoek door burgemeester of commissaris van de Koning. Niet dat daarmee iets mis is. Als regel zal het beginnen met dit soort gesprekken, aandacht vragen voor het thema, informeel raadsleden wijzen op de grenzen, bespreekbaar maken

van dilemma's. Maar het is fase 1. In die eerste fase hoort ook dat een organisatie handleidingen opstelt en intern integriteit als thema op de agenda zet. Maar waar beschuldigingen verder gaan, publiek worden en partijen uit elkaar drijven, kan een onderzoeksraad integriteit nuttiger en transparanter en gezaghebbender zijn dan een vertrouwelijk Bibob-onderzoek of geheim rapport door een of twee experts.

Zo'n raad kan ook nuttig zijn voor het nodige gezag en het op elkaar afstemmen van de verschillende normen en codes. Normen verwerven gezag door hun inhoud, maar ook door het gezag en de kwaliteit van de toezichthouder.

Afwachten?

Wie doet wat? Of wachten we op elkaar? Niets is zo verleidelijk bij zaken rond integriteit dan terughoudendheid. Een beschuldiging van niet integer gedrag is niet niks, ook als blijkt dat er juridisch geen fouten zijn gemaakt door betrokkene. En vaak ligt het ook nog eens genuanceerd of ingewikkeld en komt er van alles bij kijken. Maar dat is geen reden om niets te doen. Al was het alleen maar omdat het vreet aan gezag en legitimiteit. Waar rook is...

Daarom is het zaak om het onderwerp expliciet te agenderen.

In codes over good governance (zoals de Code Zorg) is een belangrijk onderdeel dat 'goed bestuur' met alle gremia wordt besproken. Dat afspraken worden vastgelegd en niet eenmalig maar regelmatig, En dat besturen en toezichthouders intern en met elkaar regelmatig hun samenwerking en optreden bespreken en evalueren. Dat geldt ook voor integriteit. Integriteit moet je integreren, zagezegd, en internaliseren. De rechterlijke macht kent intervisies en cursussen waar over (ethische) dilemma's wordt gesproken. Dat kan leiden tot normbewustzijn en tot bevestiging en verduidelijking van normen. Het maakt het gemakkelijker om elkaar er op aan te spreken.

Dat hoort niet alleen de rol van de burgemeester of commissaris van de Koning te zijn, maar van alle betrokkenen. Waarom niet een vertrouwenspersoon integriteit in een fractie of een politieke partij aangesteld die debat en discussie stimuleert en faciliteert en ook adviezen en raad kan geven?

Waarom niet – zoals in vele besturen van non-profitorganisaties gebeurt – jaarlijks aandacht voor het thema integriteit? Inclusief de vraag of integriteit voldoende is gewaarborgd, of er reden is de code of de naleving aan te scherpen?

Dat geldt ook voor politieke partijen die, naast de vertegenwoordigende lichamen of publieke personen, een belangrijke rol hebben, deels ook uit eigen belang, om integriteit binnen de partij te verzekeren. Tussen die partijen zijn overeenkomsten maar ook grote verschillen. Reden om het toezicht op integriteit niet alleen aan hen te laten, maar ook ter hand te laten nemen door de vertegenwoordigende organen en door andere publieke ambten zoals burgemeesters.

Double jeopardy?

Kleine integriteitsschendingen hebben soms grote gevolgen. In het strafrecht geldt de regel van de proportionaliteit: een sanctie op fout gedrag dient evenredig te zijn aan de ernst van de fout en de mate van schuld. Is een kleine fout bij een declaratie aanleiding tot de zwaarste sanctie? Moet zo iemand publiekelijk aan de schandaal worden genageld? Of zelfs tot ontslag of aftreden worden gedwongen?

Veel zal afhangen van de functionaris. Voor ambtenaren is er het disciplinaire ambtenarenrecht met gradaties in disciplinaire straffen. Voor ministers speelt de mate van publieke beroering een rol plus de ophef die de media maken – en hoe er publiekelijk en in het parlement verantwoording wordt afgelegd. Voor Kamerleden geldt veelal de wet van de nuisance value. Hoeveel last denkt de eigen partij van de affaire te hebben? Hoe groot is de kans dat de affaire overwaait? Hoe ligt hij/zij in de eigen gelederen?

Er bestaat het risico van het dubbele aanpakken als niet alleen de eigen partij, maar ook de Tweede Kamer of de gemeenteraad sancties treft tegen de aangeklaagde politicus. Natuurlijk hebben beide gremia een eigen verantwoordelijkheid. En natuurlijk kan een zaak zo ernstig zijn dat beide zullen ingrijpen. Maar integriteitshandhaving vereist ook evenwicht en zorgvuldigheid.

Integraal systeem

Ook dat pleit voor en helder, integraal systeem voor integriteit, integriteitscultuur en integriteitshandhaving. Het is een must voor het moment waarop het aankomt. De normen moeten helder zijn, opgeschreven en regelmatig bijgewerkt, ze moeten besproken zijn en van tijd tot tijd 'beoefend' zijn. Onmisbaar onderdeel ervan, leert de ervaring, is een toezichthouder, een persoon of een commissie die – op basis van een analyse van wat is misgegaan (en waarom) – sancties kan voorstellen of opleggen. Die toezichthouder dient in het openbaar te opereren, dat wil zeggen: transparant verslag doen van analyse, onderzoek en bevindingen. Dat zou kunnen helpen om te snelle publieke veroordelingen terug te dringen.

Wellicht helpt het ook om te voorkomen dat alles over een kam wordt geschoren. Er is, zoals de bundel duidelijk maakt, veel verscheidenheid, ook in het publieke domein. Er is niet één publieke sector, maar een politieke publieke sector (met functionarissen benoemd of verkozen in publieke ambten als minister, Kamerlid, wethouder, burgemeester) en daarnaast een meer bestuurlijk deel, bestaande uit ambtenaren en een rechterlijk deel met meer specifiek rechterlijke ambtenaren (bij de zittende en staande magistratuur). Al die 'groepen' hebben een eigen positie, een eigen toegepast normenkader. Ook integriteitskwesaties verdienen het daarom met fijnzinnig onderscheid te worden behandeld.

Niet zo moeilijk...

Integriteitsissues in de publieke sector zullen er altijd zijn. Waar iets te verdelen valt (geld, vergunningen, baantjes), trekt het net als de strooppot vliegen aan. Vandaar dat publieke ambten van oudsher omgeven zijn met 'zuiveringseden', plechtige verklaringen dat de minister, het Kamerlid, de burgemeester en de rechter het algemeen belang zullen dienen. Vandaar dat er in elk geval sinds minister Dales zoveel aandacht is voor alles wat riekt naar gebrek aan integriteit. En vandaar ook dat we alles rond integriteit zo goed mogelijk willen organiseren.

En dat behoeft echt niet zo moeilijk te zijn.

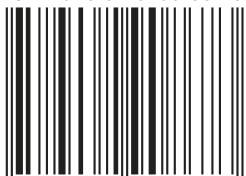
Practice what you preach. Wees transparant over waarden en normen. Integreer ze in de cultuur van de organisatie en maak ze bespreekbaar. Organiseer toezicht met inbegrip van sancties. En zoals bij vele normen, leg het toezicht niet louter in de handen van de betrokkenen zelf. Het is ongetwijfeld een onzekere stap om zoiets uit handen te geven, maar een helder stramen van normen en toezicht is een vorm van bescherming tegen ongefundeerde aantijgingen of een veroordeling door de sociale media.

Omdat je niet een beetje integer kunt zijn.

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

*Montesquieu,
Over de geest van de wetten (1748)*

ISBN 978-94-6290-867-3



9 789462 908673 >



MONTESQUIEU INSTITUUT

VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl

Boomjuridisch