

Kenmerk	W04.22.0097/I/Vo
Datum aanhangig	3 juni 2022
Datum vastgesteld	23 november 2022
Datum advies	23 november 2022
Datum publicatie	28 november 2022
Vindplaats	Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28844 nr. 251

Samenvatting

Samenvatting voorlichting sanctionering gedragscode voor bewindspersonen

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 23 november 2022 een zogenoemde voorlichting vastgesteld over de sanctionering van een gedragscode voor bewindspersonen. De regering had de Afdeling advisering om deze voorlichting gevraagd. De voorlichting is op 28 november 2022 openbaar gemaakt en gepubliceerd op de website van de Raad van State.

Verzoek van de regering

De regering wil weten of het toevoegen van een (intern of extern) mechanisme van toezicht en handhaving aan de gedragscode voor bewindspersonen past binnen de constitutionele grenzen. Ook vroeg de regering of er manieren zijn om de gedragscode minder vrijblijvend te maken.

Integriteit als morele waarde

In deze vragen ligt de nadruk op toezicht, handhaving en sanctionering. Daarmee kan de suggestie worden gewekt dat integriteit vooral een juridisch vraagstuk is en uitsluitend effectief kan worden aangepakt met sancties. Deze benadering heeft als risico dat het begrip 'integriteit' te vergaand wordt gejuridiseerd. Bij integriteit gaat het om de intern gevoelde noodzaak bepaalde morele waarden na te streven en daaraan vast te houden. Dat geldt ook wanneer deze van buitenaf onder druk komen te staan of wanneer de verleiding groot is om ervan af te wijken. Effectieve versterking van integriteit als morele waarde vergt daarom een veel ruimer instrumentarium dan handhaving en sanctionering. Daarbij moeten vooral regelmatige agendering, bespreking van specifieke dilemma's, leiderschap en voorbeeldgedrag centraal staan. De integriteit van het openbaar bestuur en de personen die voor de overheid werken is van groot belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid en heeft permanent aandacht nodig. Dat geldt bij uitstek voor bewindspersonen.

Vertrouwensregel

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

Intern toezicht en handhaving

Vanuit constitutioneel oogpunt bestaat er geen bezwaar tegen het instellen van een college dat belast is met *intern* toezicht en handhaving. Zo'n intern college kan onderzoek doen en advies geven aan bewindsliden binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar het interne karakter van zo'n college stelt ook beperkingen aan de positionering en bevoegdheden. Als dit college ook klachten van derden kan behandelen, dan is geen sprake van uitsluitend intern toezicht. In dat geval zouden daardoor dezelfde constitutionele vragen aan de orde kunnen komen als bij de instelling van een externe autoriteit.

Externe autoriteit

De instelling van een autoriteit die belast is met *extern* toezicht en handhaving van de integriteitsregels voor bewindspersonen is een ingrijpende wijziging van het staatsbestel. Zo'n autoriteit kan de positie van bewindspersonen, de minister-president en het parlement en hun onderlinge verhoudingen vergaand beïnvloeden. Voor een permanente autoriteit moet in elk geval de Grondwet worden gewijzigd. Als wordt gekozen voor een autoriteit die sancties (zoals een boete) kan opleggen aan bewindspersonen, dan is deze meest vergaande variant in strijd is met de Grondwet, omdat zo de autonomie van het parlement wordt doorkruist om over een bewindspersoon een oordeel te vellen.

Incidenteel extern onderzoek kan wel

Wel is het constitutioneel toelaatbaar dat in een incidenteel geval extern onderzoek wordt gedaan naar een veronderstelde integriteitsschending. Onafhankelijk onderzoek kan bijdragen aan het vertrouwen dat de overheid integriteitskwesties op een zorgvuldige wijze behandelt. Daarvoor is wel een duidelijke vraagstelling, afbakening en een helder afwegingskader nodig. Verder is van belang dat de externe partij goed is toegerust voor zo'n onderzoek. Een integriteitsonderzoek kan de bewindspersoon kwetsbaar en mogelijk zelfs vleugellam maken. De politieke context verdraagt zich niet altijd met een onafhankelijk onderzoek dat mogelijk langere tijd duurt.

Bredere benadering nodig

De Afdeling advisering pleit in de voorlichting voor een bredere benadering die recht doet aan de morele dimensie van integriteit. Daarbij is allereerst een helder en overzichtelijk normatief kader van belang. De aanbeveling van de Raad van Europa aan Nederland om een 'integrale' integriteitscode op te stellen, heeft belangrijke meerwaarde. Verder moet worden gewerkt aan de ontwikkeling van een meer omvattend integriteitssysteem, met aandacht voor training, risicoanalyse, vertrouwenspersonen en ethisch leiderschap. Bewindspersonen hebben als politiek leidinggevende een voorbeeldfunctie. Voor integriteit in de praktijk en om

integriteitsregels 'levend' te houden, is het tot slot van groot belang dat bewindspersonen integriteitsvraagstukken en -dilemma's regelmatig, op een open manier en in een veilige setting bespreken. Daarin speelt de minister-president als voorzitter van de ministerraad een centrale rol.

Tot slot

Het integriteitsvraagstuk is veelomvattend en vraagt om een gedifferentieerde aanpak. Bij ernstige overtredingen van integriteitsregels is strenge handhaving op zijn plaats. Tegelijkertijd kan een duurzame versterking van de integriteit binnen de overheid alleen worden bereikt als er oog is voor de complexiteit van de morele vragen en dilemma's die vaak aan de orde zijn. Dat vraagt om reflectie en discussie waarin nuance, begrip en mildheid voorop staan. Het is een collectieve verantwoordelijkheid om een klimaat te scheppen dat dat mogelijk maakt.