Kwaliteit van integriteit

Eisen en opties voor onderzoek naar integriteit van decentrale politieke ambtsdragers

Dries Bartelink
Eva Staal
Sanne Roessingh

Kwaliteit voor Integriteit

Eisen en opties voor onderzoek naar integriteit
van decentrale politieke ambtsdragers

Auteurs
Dries Bartelink
Eva Staal
Sanne Roessingh

Ontwerp
Leonie Lous
Monique Willemse

In opdracht van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

VNG

Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

De Argumentenfabriek

De ArgumentenFabriek

CC BY NC ND 2025

www.argumentenfabriek.nl

Inhoud

Inleiding **3**
Dank 3
Leeswijzer 4

Hoofdstuk 1.
Kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek **7**
Principes van goed onderzoek 7
Kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek 8
Eisenkaart 8
Prioriteitenkaart 14

Hoofdstuk 2.
Opties voor het borgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek **17**
Optiekaart 17
Beoordeling van de opties 20

Hoofdstuk 3.
Aandachtspunten voor het vervolg **23**
Aandachtspuntenkaart 24

Tot besluit **27**
Over de totstandkoming 27
Meedenkers 27
Geraadpleegde bronnen 28

Inleiding

Hoe waarborgen we een integer decentraal bestuur in Nederland? Op welke manieren kunnen we de kwaliteit van integriteitsonderzoeken naar politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur verbeteren? Welke eisen moeten we stellen aan onderzoeksinstanties? En hoe kan het Rijk deze eisen borgen?

Nederland is één van de minst corrupte landen ter wereld.[1] Toch komen ook in Nederland (bewuste en onbewuste) integriteitsschendingen voor. Uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 blijkt dat 37 procent van de decentrale politieke ambtsdragers naar eigen zeggen (vermoedelijk) niet integer gedrag van collega-ambtsdragers heeft waargenomen. Belangenverstrengeling en het meestemmen over zaken waarbij men een persoonlijk belang heeft, zijn de meest genoemde vormen.[2]

Vermoedens van niet-integer gedrag van politieke ambtsdragers dienen op een adequate manier onderzocht te worden om recht te doen aan de belangen van de betrokkenen en om de geloofwaardigheid van het bestuur te behouden. Belangrijke principes hierbij zijn verantwoordelijkheid, eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie en onafhankelijkheid.

Signalen uit de praktijk en de wetenschap leren dat integriteitsonderzoeken nu soms gebreken kennen, zoals het ontbreken van een duidelijk normenkader of onzorgvuldige omgang met anonieme meldingen. Gebrekkig onderzoek kan leiden tot onterechte beschuldigingen of juist het niet aan het licht brengen van misstanden, met mogelijk grote gevolgen voor individuen én het bestuur als geheel.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil hierom samen met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen komen tot kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers.

Als eerste stap wilden deze initiatiefnemers perspectieven, ervaringen en wensen verzamelen van de verschillende betrokkenen, zoals (vertegenwoordigers van) ambtsdragers, onderzoeksbureaus en wetenschappers. Ze vroegen De Argumentenfabriek om het denken hierover te begeleiden. Dit boek bevat de resultaten van dit denkwerk.

Dank

Dit boek kon alleen tot stand komen met de hulp van vele deskundigen. Veel dank daarom aan alle mensen die bereid waren kennis en ervaringen met ons te delen. Een bijzonder woord van dank voor onze opdrachtgevers Jouke Starmans, Cedric van Horssen en Annelotte Coster (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) voor hun scherpe blik en fijne samenwerking.

Wij hopen dat dit kaartenboek een bruikbare denkhulp is voor iedereen die zich inzet voor een integer en betrouwbaar openbaar bestuur in Nederland.

Dries Bartelink
Eva Staal
Sanne Roessingh
De Argumentenfabriek

1. Nederland staat in 2024 op #9 in de Corruption Perceptions Index van Transparency International.
2. Ministerie van BZK (2024). Monitor Integriteit en Veiligheid 2024.

Leeswijzer

Dit kaartenboek bestaat uit drie delen, waarin we antwoord geven op zes centrale vragen. De antwoorden op deze vragen hebben we samengevat in kaarten, tabellen en diagrammen.

Het eerste deel van dit boek gaat over de kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers. Om hier een uitgebreid beeld van te geven beantwoorden we deze drie vragen:

1. Aan welke vijf principes van wetenschappelijk onderzoek moet integriteitsonderzoek voldoen?
2. Wat zijn relevante kwaliteitseisen vóór, tijdens en na het doen van integriteitsonderzoek?
3. Welke eisen voor het waarborgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek hebben prioriteit?

Het tweede deel van dit boek beschrijft vier opties voor het borgen van kwaliteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers. Dit deel geeft antwoord op de volgende vragen:

4. Welke opties voor het borgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek onderscheiden we en wat zijn hun kenmerken?
5. Hoe scoren de opties voor het borgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek op relevante beoordelingscriteria?

Het derde deel van dit boek bevat de aandachtspunten voor het vervolg met als centrale vraag:

6. Wat zijn aandachtspunten van deskundigen en belanghebbenden bij het uitwerken van kwaliteitseisen en opties en welke wensen hebben zij voor het vervolg?

Aan het eind van dit boek leggen we verantwoording af over dit project. Hierin staat beschreven hoe we hebben gewerkt en welke deskundigen hebben meegedacht. Tot slot is een bronnenlijst bijgevoegd.

Hoofdstuk 1.
Kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek

Wat zijn principes van goed onderzoek? Wat zijn relevante kwaliteitseisen voor integriteits-onderzoek en welke hiervan hebben prioriteit? Onderzoekers, decentrale ambtsdragers, wetenschappers en ambtenaren dachten tijdens vier denksessies na over deze vragen. In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten.

Integriteitsonderzoek is een essentieel onderdeel van een transparant en betrouwbaar publiek bestuur. De kwaliteit van integriteitsonderzoek laat echter soms te wensen over. Dit is schadelijk voor de betrokkenen en voor de algehele kwaliteit van het bestuur in Nederland. Maar aan welke eisen moet gedegen integriteitsonderzoek dan voldoen?

Principes van goed onderzoek

Om de discussie over kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek te funderen, is het waardevol om te putten uit breed erkende principes van integer wetenschappelijk onderzoek[3]: eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid (zie afbeelding 1). Hieronder lichten we deze toe.

Eerlijkheid betekent dat onderzoekers geen claims doen die zij niet kunnen onderbouwen, onderzoeken correct beschrijven, geen data verzinnen of verdraaien, open zijn over onzekerheden en andere visies serieus nemen.

Zorgvuldigheid betekent dat onderzoekers werken met beproefde methoden en nauwkeurig zijn bij het opzetten, uitvoeren, rapporteren en delen van het onderzoek.

Transparantie betekent dat anderen kunnen zien op welke data onderzoekers zich baseren, hoe ze die hebben verzameld en wat de invloed van externe partijen was. Als delen van het onderzoek of de data niet openbaar worden gemaakt, leggen onderzoekers goed uit waarom. Het onderzoeks-proces moet in elk geval voor vakgenoten begrijpelijk en controleerbaar zijn.

Onafhankelijkheid betekent dat onderzoekers keuzes in het onderzoek niet laten beïnvloeden door commerciële, politieke of andere belangen van buitenaf. Dat geldt bij het opzetten, uitvoeren en beoordelen van onderzoek. Onafhankelijkheid houdt ook onpartijdigheid in.

Verantwoordelijkheid betekent dat onderzoekers beseffen niet in isolement te werken. Binnen redelijke grenzen houden zij rekening met de legitieme belangen van betrokken personen, eventuele opdrachtgevers en financiers, en de omgeving. Verantwoordelijkheid betekent ook dat onderzoekers wetenschappelijk en/of maatschappelijk relevant onderzoek doen.

3. NWO (2018). Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit: de vijf principes.

Aan welke vijf principes van wetenschappelijk onderzoek moet integriteitsonderzoek voldoen?



Afbeelding 1
Vijf principes van integer wetenschappelijk onderzoek

Kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek

De abstracte principes uit afbeelding 1 vormen het fundament voor de geformuleerde eisen. In de Eisenkaart zijn deze principes vertaald naar concrete kwaliteitseisen vóór, tijdens en na het uitvoeren van integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers. Het gaat hierbij zowel om eisen die gelden voor onderzoekers (opdrachtnemer) als voor het bevoegd gezag (opdrachtgever).

De Eisenkaart is het resultaat van literatuuronderzoek en denksessies met (publieke en private) onderzoeksinstanties, ambtenaren, ervaringsdeskundigen en wetenschappers.

Direct na de Eisenkaart volgt in dit boek de zogenoemde Prioriteitenkaart. Deze kaart laat zien welke eisen volgens de deskundigen het belangrijkst zijn voor kwaliteit van integriteitsonderzoek.

Eisenkaart

De kaart hierna beschrijft wat relevante eisen zijn voor het waarborgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers.

Bij integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers zijn meerdere spelers betrokken in verschillende rollen. Deze rollen definiëren we als volgt (in alfabetische volgorde):

Bevoegd gezag: Het bestuursorgaan of de functionaris die verantwoordelijk is voor het nemen van besluiten voor, tijdens en na het (eventueel) uitvoeren van een integriteitsonderzoek naar een politieke ambtsdrager in een gemeente, provincie of waterschap. In de regel is dit de 'kroonbenoemde' vanwege zijn taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen: de burgemeester (bij een gemeente), de Commissaris van de Koning (bij een provincie) of de dijkgraaf (bij een waterschap), tenzij anders is afgesproken. De kroonbenoemde gaat niet over het (politieke) oordeel op basis van de uitkomsten van een onderzoek. Hiervoor is het bevoegd gezag de gemeenteraad (bij een gemeente), de Provinciale Staten (bij een provincie) of het Algemeen Bestuur (bij een waterschap).

Getuige: Een persoon die informatie kan verschaffen over de feiten of omstandigheden waarop de melding betrekking heeft, bijvoorbeeld omdat hij of zij bij de betreffende situatie aanwezig was of er direct kennis van heeft.

Melder: Een persoon die een vermoeden van een integriteitsschending door een decentrale politieke ambtsdrager meldt. Dit kan bijvoorbeeld een collega-ambtsdrager, ambtenaar, burger of ondernemer zijn.

Onderzochte: Een decentrale politieke ambtsdrager over wie een melding is gedaan en op wie het integriteitsonderzoek zich richt.

Onderzoeker: Een onafhankelijke persoon of instantie die, direct of indirect, van het bevoegd gezag de opdracht heeft gekregen. Dit kan een interne partij zijn, binnen het bestuursorgaan, of een externe partij, zoals een onderzoeksbureau. De onderzoeker verzamelt en analyseert informatie, formuleert op basis hiervan (indien van toepassing) conclusies en aanbevelingen en brengt verslag uit over het onderzoek aan de opdrachtgever.

Opdrachtgever: Het bestuursorgaan of de functionaris die opdracht verleent aan de onderzoeker. De opdrachtgever bepaalt (eventueel in samenspraak met de onderzoekers) de reikwijdte van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Het bevoegd gezag (zie boven) vervult in de regel de rol van opdrachtgever tenzij dit om redenen van onafhankelijkheid niet kan.

Vermeend slachtoffer: Degene die in de melding of het onderzoek wordt aangeduid als mogelijke benadeelde partij van het handelen of nalaten van de onderzochte ambtsdrager. Dit kan de melder zijn, maar dat hoeft niet.

Eisenkaart

Vóór
Tijdens
Na

Wat zijn relevante kwaliteitseisen vóór, tijdens en na het doen van integriteitsonderzoek?

Vóór

Eisen bij het analyseren van meldingen of signalen

- Het bevoegd gezag toetst (anonieme) meldingen op betrouwbaarheid en waarschijnlijkheid.
- Het bevoegd gezag gaat in gesprek met de onderzochte en de melder over de aantijging (als dit mogelijk is).
- Het bevoegd gezag legt de melder uit wat een melding doen betekent en welke gevolgen dit kan hebben.

Eisen bij het besluiten tot het starten van integriteitsonderzoek

- Het bevoegd gezag beoordeelt of een integriteitsonderzoek in verhouding staat tot de situatie en legt de uitkomst vast.
- Het bevoegd gezag onderzoekt vóór het starten van een onderzoek of minder belastende alternatieven mogelijk zijn.
- Het bevoegd gezag legt zijn besluit over het wel/niet starten van onderzoek vast en communiceert hierover met betrokkenen.
- Het bevoegd gezag biedt de onderzochte actief juridische, psychische, sociale en (zo nodig) financiële begeleiding aan.

Eisen bij het starten van integriteitsonderzoek en het opstellen van een onderzoeksopdracht

- Het bevoegd gezag stelt een onafhankelijke opdrachtgever aan als het dat zelf niet kan zijn.
- Het bevoegd gezag richt een project- en communicatieteam in (met aandacht voor omgang met media).
- Het bevoegd gezag stelt randvoorwaarden op waarbinnen het onderzoek plaatsvindt.
- Het bevoegd gezag stelt een neutrale opdracht op, waarin rollen duidelijk zijn omschreven.
- Het bevoegd gezag bepaalt of de onderzoekers naast gegevens verzamelen ook conclusies en aanbevelingen formuleren.
- Het bevoegd gezag benadert voor de opdracht onderzoekers met bewezen ervaring met persoonsgebonden onderzoek.

Eisen aan onderzoekers

- Onderzoekers weigeren opdrachten die onvoldoende helder of niet neutraal zijn geformuleerd.
- Onderzoekers hebben een wettelijke vergunning en/of conformeren zich aan beroepsregels, zoals van accountants.
- Onderzoekers zijn bewezen kundig in het voeren van interviews.
- Onderzoekers hebben kennis van lokale overheden en zijn bewezen bestuurlijk sensitief.

Eisenkaart

Vóór
Tijdens
Na

Wat zijn relevante kwaliteitseisen vóór, tijdens en na het doen van integriteitsonderzoek?

Tijdens

Eisen bij het voorbereiden van het onderzoek en het maken van een onderzoeksplan

- Onderzoekers werken volgens een helder en vooraf vastgesteld protocol dat het kader vormt voor het onderzoeksplan.
- Onderzoekers nemen in hun onderzoeksplan op hoe ze omgaan met spanningsvelden, zoals tussen snelheid en kwaliteit.
- Onderzoekers nemen normen, criteria en uitgangspunten voor het beoordelen van integriteit op in het onderzoeksplan.
- Onderzoekers leggen de te gebruiken onderzoeksmethode(n) vast in het onderzoeksplan.
- Onderzoekers nemen in hun onderzoeksplan op dat en hoe ze privacy van betrokkenen beschermen.
- Onderzoekers leggen in het onderzoeksplan vast wie de gespreksverslagen en andere data mogen inzien.

Eisen bij het verzamelen en analyseren van gegevens

- Onderzoekers zijn gericht op feiten en geven een zo volledig mogelijk beeld van wat is voorgevallen.
- Onderzoekers zijn neutraal, onpartijdig en bewaken hun onafhankelijke positie, ook ten opzichte van de opdrachtgever.
- Onderzoekers bieden de onderzochte(n) de mogelijkheid informatie en personen aan te dragen voor het onderzoek.
- Onderzoekers horen de onderzochte(n) en stellen deze in staat te reageren op verzamelde gegevens.
- Onderzoekers waarborgen de veiligheid van data zoals bij het opslaan en delen van gegevens.

Eisen bij het formuleren van conclusies en aanbevelingen

- Onderzoekers baseren hun oordeel op vooraf vastgelegde normen, criteria en uitgangspunten.
- Onderzoekers lichten toe hoe ze tot conclusies zijn gekomen en zorgen dat anderen dit kunnen verifiëren.
- Onderzoekers trekken geen conclusies als de gegevens hiervoor onvoldoende basis bieden en leggen uit waarom.
- Onderzoekers formuleren alleen aanbevelingen die logisch voortvloeien uit onderzochte feiten en conclusies.

Eisen bij het rapporteren over het onderzoek

- Onderzoekers zorgen voor heldere tussentijdse verslaglegging zoals van interviews.
- Onderzoekers schrijven eindrapporten die voor alle betrokkenen begrijpelijk zijn.
- Onderzoekers verantwoorden welke bronnen en onderzoeksmethoden ze hebben gebruikt.
- Onderzoekers laten hun werk toetsen door (interne of externe) vakgenoten die niet betrokken zijn bij het onderzoek.

Eisen bij het communiceren over (de voortgang van) het onderzoek

- Onderzoekers delen de onderzoeksprocedure en -planning met onderzochten, melders, getuigen en vermeende slachtoffers.
- Onderzoekers brengen de onderzochte(n) op de hoogte van (nieuwe) aantijgingen in het kader van het onderzoek.
- Onderzoekers toetsen tussentijds bij de opdrachtgever of de aanpak van het onderzoek nog aansluit bij zijn doelen.

Na

Eisen bij het communiceren over de uitkomsten van het onderzoek en het bieden van nazorg

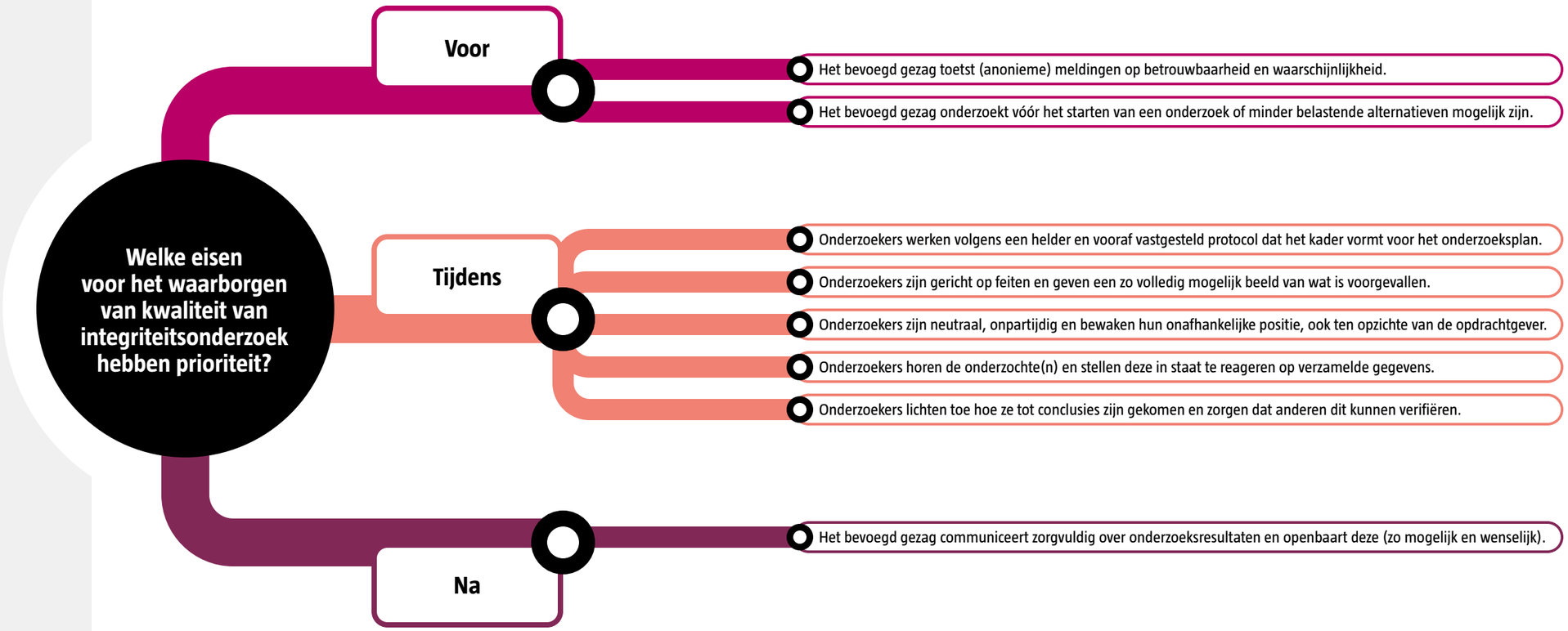
- Het bevoegd gezag communiceert zorgvuldig over onderzoeksresultaten en openbaart deze (zo mogelijk en wenselijk).
- Het bevoegd gezag geeft de onderzochte op verzoek inzage in de bronnen, zolang de privacy van betrokkenen gewaarborgd blijft.
- Het bevoegd gezag biedt betrokkenen bij een onderzoek zo nodig nazorg.

Eisen bij het evalueren en leren van het onderzoek

- Het bevoegd gezag en onderzoekers reflecteren standaard op elk integriteitsonderzoek om hiervan te leren.
- Het bevoegd gezag voert bij complexe of ernstige integriteitsonderzoeken een evaluatie uit.

Prioriteitenkaart

Tijdens de laatste denksessie dachten de deelnemers na over welke eisen op de Eisenkaart in hun ogen prioriteit hebben om kwaliteit van integriteitsonderzoek te versterken. Op de visualisatie hiernaast staat de uitkomst van die denkronde in de vorm van de acht belangrijkste eisen.



Hoofdstuk 2.
Opties voor het borgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek

Met alleen kwaliteitseisen zijn we er niet. Hoe kunnen we de kwaliteit van integriteitsonderzoek in alle gemeenten, provincies en waterschappen ook borgen? In dit hoofdstuk schetsen we vier opties om dit te doen.

Het vorige hoofdstuk schetste een beeld van de principes van goed onderzoek en van de (belangrijkste) kwaliteitseisen voor, tijdens en na het doen van integriteitsonderzoek. De volgende vraag is: hoe dan?

Op de volgende pagina staat een Optiekaart met vier denkrichtingen om kwaliteit van integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers in Nederland te borgen:

A. via een gedetailleerde wettelijke regeling,
B. via een globale wettelijke regeling,
C. via een convenant en
D. via brancheregulering.

Deze vier opties zijn nadrukkelijk schetsen en geen uitgewerkte beleidsvoorstellen. Ook zijn de opties niet uitputtend; andere varianten zijn denkbaar, zoals het voortzetten van de huidige situatie of het volledig inbesteden van integriteitsonderzoek binnen één of meer overheidsinstanties. Ook zijn er binnen de verschillende opties variaties denkbaar zoals een strenger of juist lichter regime van toezicht en handhaving.

In overleg met de opdrachtgever is nu gekozen ons te beperken tot deze vier onderscheidende opties op hoofdlijnen als eerste denkrichtingen.

We vatten ze in dit hoofdstuk kort samen, benoemen de belangrijkste kenmerken en beoordelen ze aan het eind van het hoofdstuk op criteria, zoals uitvoerbaarheid, effectiviteit en flexibiliteit.

Optiekaart

De kaart hierna beschrijft vier mogelijke opties om de kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek te borgen. Het zijn nog geen uitgewerkte voorstellen, maar mogelijke denkrichtingen die in een latere fase verder uitgewerkt kunnen worden. De inhoud van de kaart is bepaald op basis van literatuuronderzoek en de opbrengst van denksessies met deskundigen en belanghebbenden.

Welke opties voor het borgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek onderscheiden we en wat zijn hun kenmerken?

A. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de optie gedetailleerde wettelijke regeling?

Gedetailleerde wettelijke regels
- gedetailleerde regels over waar integriteitsonderzoeken van decentrale overheden aan moeten voldoen.
- gedetailleerde regels over hoe decentrale overheden en onderzoekers te werk moeten gaan vóór, tijdens en na een integriteitsonderzoek.
- gedetailleerde regels over rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij een integriteitsonderzoek.

Beperkt ruimte voor overheden en onderzoekers
- decentrale overheden hebben geen ruimte voor eigen beleid voor integriteitsonderzoek.
- onderzoekers hebben beperkt ruimte voor maatwerk of een eigen, onderscheidende aanpak.
- drempels voor toegang tot de markt voor integriteitsonderzoek (voor bestaande en nieuwe partijen) vanwege de regels.

Uniforme toepassing van de regels
- de gedetailleerde regels gelden op gelijke wijze voor alle gemeenten, provincies en waterschappen.
- de gedetailleerde regels gelden op gelijke wijze voor commerciële onderzoeksbureaus en onderzoeksinstanties binnen de overheid.

Stevig overheidstoezicht
- een door het Rijk aangewezen toezichthouder houdt toezicht op naleving van de gedetailleerde regels.
- de toezichthouder legt sancties zoals boetes op aan overheden en onderzoekers die regels overtreden.

B. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de optie globale wettelijke regeling?

Globale wettelijke regels
- globale regels over de belangrijkste principes waar integriteitsonderzoeken van decentrale overheden aan moeten voldoen (zoals onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid).
- alleen regels over hoe onderzoekers te werk moeten gaan tijdens een integriteitsonderzoek.
- globale regels over rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij een integriteitsonderzoek.

Ruimte voor overheden en onderzoekers
- decentrale overheden hebben ruimte voor eigen beleid voor integriteitsonderzoek binnen de regels.
- onderzoekers hebben ruimte voor maatwerk of een eigen, onderscheidende aanpak.
- nauwelijks drempels voor toegang tot de markt voor integriteitsonderzoek (voor bestaande en nieuwe partijen) vanwege de regels.

Uniforme toepassing van de regels
- de globale regels gelden op gelijke wijze voor alle gemeenten, provincies en waterschappen.
- de globale regels gelden op gelijke wijze voor commerciële onderzoeksbureaus en onderzoeksinstanties binnen de overheid.

Basaal overheidstoezicht
- een door het Rijk aangewezen toezichthouder houdt toezicht op naleving van regels.
- de toezichthouder heeft geen sanctie-instrumenten buiten ‘naming en shaming’ van overheden en onderzoekers die de globale regels evident overtreden.

C. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de optie convenant?

Vrijwillige afspraken tussen overheden en onderzoeksinstanties
- vrijwillige afspraken zonder wettelijke basis.
- overheden en onderzoeksinstanties maken onderling afspraken over principes van goed onderzoek en hoe decentrale overheden en onderzoekers op hoofdlijnen te werk moeten gaan vóór, tijdens en na een integriteitsonderzoek.
- de afspraken gelden alleen voor de partijen die het convenant ondertekenen.

Ruimte voor overheden en onderzoekers
- decentrale overheden kunnen zelf bepalen of ze meedoen met het convenant en hoeveel ruimte voor eigen beleid ze hierbinnen willen laten.
- onderzoekers kunnen zelf bepalen of ze meedoen met het convenant en meebeslissen over de mate van detail van de afspraken in het convenant, zoals over de juridische afdwingbaarheid.
- voor marktpartijen gelden formeel geen drempels voor toegang tot de markt voor integriteitsonderzoek, maar in de praktijk zal het convenant betekenen dat opdrachtgevende overheden alleen zaken doen met ondertekenaars van het convenant.

Geen uniforme toepassing van de regels
- de afspraken gelden alleen voor partijen die het convenant hebben ondertekend.
- zowel commerciële onderzoeksbureaus als onderzoeksinstanties binnen de overheid kunnen zich aansluiten bij het convenant.

Geen formeel toezicht
- de overheid houdt geen toezicht op naleving van regels.
- de convenantpartijen maken afspraken over hoe ze de uitvoering van het convenant willen volgen, zoals via zelfrapportages of gezamenlijke reflecties.

D. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de optie brancheregulering?

Minimale wettelijke verplichting
- het Rijk schrijft bij wet voor dat er kwaliteitsnormen moeten zijn voor commerciële organisaties die integriteitsonderzoek uitvoeren met een vorm van toezicht.
- de ‘branche van onderzoeksbureaus’ is vrij de inhoud en vorm van deze normen en het toezicht te bepalen, zoals via inzet van een modelprotocol, keurmerken, certificering en/of audits.
- de branche komt in de praktijk tot een beperkte set aan principes en kwaliteitsnormen en een lichte vorm van toezicht (mede doordat het lastig is tot consensus te komen door de diversiteit en lage organisatiegraad van de branche).

Ruimte voor overheden en onderzoekers
- decentrale overheden zijn niet gebonden aan regels en kunnen zelf bepalen of en hoe ze beleid voor integriteitsonderzoek voeren.
- onderzoekers houden binnen de globale normen van de brancheregulering ruimte voor maatwerk en een eigen aanpak.
- het globale karakter van de brancheregulering maakt in de praktijk dat marktpartijen niet of nauwelijks een drempel voor toegang tot de markt voor integriteitsonderzoek ervaren.

Uniforme toepassing van de regels voor commerciële bureaus
- de afspraken zijn bindend voor alle commerciële bureaus binnen de branche.
- onderzoeksinstanties binnen de overheid zijn formeel geen onderdeel van de branche en kunnen besluiten zich te conformeren aan de inhoud van de brancheregulering.

Toezicht op naleving door de branche
- de overheid houdt geen toezicht op naleving van regels.
- de branche maakt afspraken over intern toezicht via audits door de branche zelf of een onafhankelijke instantie.

Beoordeling van de opties

Tijdens de denksessies hebben we met een diverse groep experts nagedacht over voor- en tegenargumenten bij de verschillende opties voor het borgen van de kwaliteitseisen, zoals in de vorige kaart beschreven. Op basis van deze argumenten hebben we de volgende relevante beoordelingscriteria (hoofdcriteria) geformuleerd:

- Autonomie
- Doelmatigheid
- Doeltreffendheid
- Draagvlak
- Flexibiliteit
- Helderheid
- Marktwerking
- Rechtsbescherming
- Rechtsgelijkheid
- Toezicht en handhaving
- Uitvoerbaarheid

Aan de hand van één tot twee specifiekere criteria per hoofdcriterium hebben we de opties gescoord op een vijfpuntsschaal (zie afbeelding 2). Deze scores zijn inschattingen van De Argumentenfabriek gebaseerd op

- de uitkomsten van de denksessies,
- afzonderlijke scores van de opdrachtgever en De Argumentenfabriek op de criteria en
- een slotbespreking tussen de opdrachtgever en De Argumentenfabriek.

Deze beoordeling is dus geen 'exacte wetenschap' geweest. In een latere fase kan op basis van meer uitgewerkte opties een nauwkeurige beoordeling plaatsvinden, bijvoorbeeld op basis van uitgewerkte Argumentenkaarten per optie en een bijbehorend afwegingskader.

De scorekaart geeft een eerste indruk van voor- en nadelen bij de opties en laat zien dat er geen 'perfecte optie' bestaat en dat de keuze voor een optie uiteindelijk vraagt om (politieke) weging van argumenten.

Hoe scoren de opties op relevante criteria?

Hoofdcriterium	Criterium	Optie A Gedetailleerde wettelijke regeling	Optie B Globale wettelijke regeling	Optie C Convenant	Optie D Branche-regulering
Autonomie	Het model laat ruimte aan decentrale overheden voor eigen beleid of eigen accenten.	--	+	++	+/-
Doelmatigheid	Het model draagt bij aan kwaliteit van integriteitsonderzoeken tegen redelijke inzet van geld en andere middelen, zoals voor handhaving en toezicht.	--	-	++	+/-
Doeltreffendheid	Het model draagt bij aan hogere kwaliteit van integriteitsonderzoeken.	+	+	+	-
Draagvlak	Het model heeft draagvlak bij decentrale overheden.	+/-	+	+	-
	Het model heeft draagvlak bij onderzoeksbureaus.	+/-	+	+	++
Flexibiliteit	Het model kan snel worden aangepast, zoals op basis van ervaringen in de praktijk.	--	-	+/-	+/-
	Het model laat ruimte aan opdrachtgevers en/of opdrachtnemers om maatwerk toe te passen bij specifieke gevallen.	--	+	+	+/-
Helderheid	Het model maakt duidelijk wat de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende betrokkenen bij een integriteitsonderzoek zijn.	++	+	+	+/-
Marktwerking	Het model draagt bij aan eerlijke concurrentie tussen onderzoeksbureaus (inclusief ruimte voor partijen die tot de markt willen toetreden).	+/-	+	--	-
Rechtsbescherming	Het model biedt bescherming aan onderzochten en vermeende slachtoffers tegen slecht uitgevoerd integriteitsonderzoek.	++	+	+/-	-
Rechtsgelijkheid	Het model waarborgt gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen.	+	-	+/-	-
	Het model is toepasbaar op zowel interne als externe integriteitsonderzoeken.	+	+	+	--
Toezicht en handhaving	Het model voorziet in effectief toezicht op kwaliteit van integriteitsonderzoeken.	+	+	-	-
	Het model maakt het mogelijk om sancties op te leggen bij overtreding van kwaliteitseisen van integriteitsonderzoek.	++	+/-	-	--
Uitvoerbaarheid	Het model is eenvoudig in te voeren en sluit aan bij bestaande wet- en regelgeving.	-	+/-	+	-
	Het model heeft lage administratieve lasten voor overheden en onderzoeksbureaus.	-	+/-	+	+/-

Afbeelding 2
Scores van de vier opties op de beoordelingscriteria

-- zeer slecht - slecht +/- matig + goed ++ zeer goed

Hoofdstuk 3.
Aandachtspunten voor het vervolg

Waar moet het ministerie van BZK op letten als het verder gaat met het uitwerken van de kwaliteitseisen? En welke wensen hebben deelnemers voor het vervolg? Dit hoofdstuk beschrijft de aandachtspunten voor het vervolg.

Deelnemers aan de vier denksessies kregen aan het einde van de sessie de ruimte om het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aandachtspunten en wensen mee te geven.

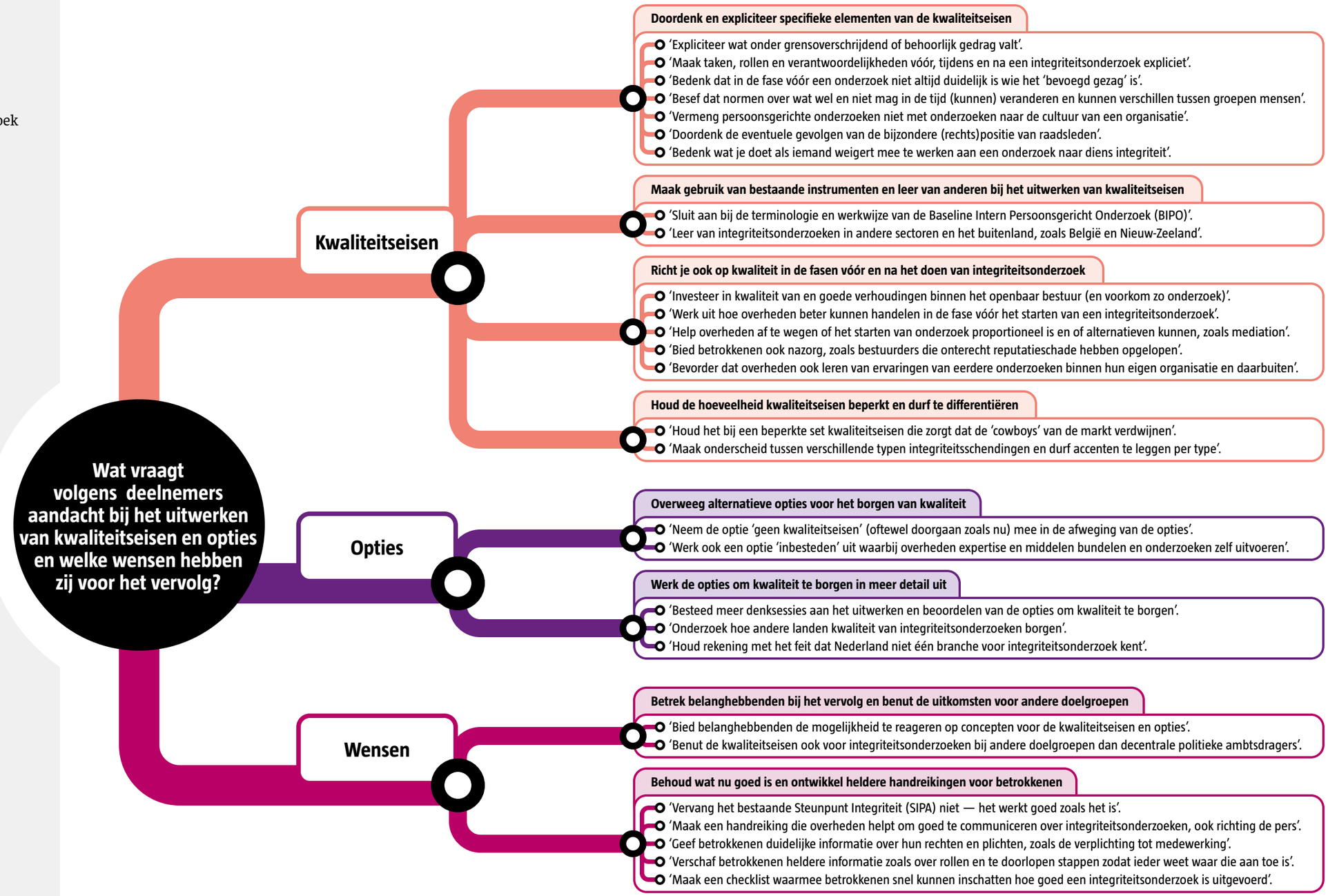
Op de kaart op de volgende pagina staan deze aandachtspunten en wensen samengevat. Ze zijn geordend in drie groepen:

- aandachtspunten bij het verder doordenken en uitwerken van de kwaliteitseisen,
- aandachtspunten bij het doordenken en uitwerken van de opties om kwaliteit van integriteitsonderzoek te borgen en
- (overige) wensen voor het vervolg.

De punten op de kaart zijn in het kader van dit project niet inhoudelijk besproken of getoetst. Het zijn dus individuele ‘hartenkreten’ van deelnemers aan de sessie waar het ministerie van BZK als opdrachtgever van dit traject eventueel zijn voordeel mee kan doen.

Aandachtspuntenkaart

Deze kaart bevat de aandachtspunten die deelnemers meegeven aan BZK voor het vervolg. De aandachtspunten gaan over de kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar decentrale politieke ambtsdragers, de opties om kwaliteit van integriteitsonderzoek te borgen en overige wensen.



Tot besluit

Over de totstandkoming

Deze publicatie is het resultaat van een denktraject over de kwaliteit van integriteitsonderzoeken naar politieke ambtsdragers bij decentrale overheden, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Het traject vond plaats in de periode maart tot en met september 2025 en werd begeleid door De Argumentenfabriek.

Dit traject bestond uit literatuuronderzoek en vier denksessies van drie uur met deskundigen. De denksessies richtten zich achtereenvolgens op: 1) de kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek, 2) opties voor het borgen van kwaliteit van integriteitsonderzoek, en 3) aandachtspunten voor het vervolg.

Tussentijds dacht het kernteam mee over inhoudelijke keuzes in de afbakening van het onderzoek, werkte het aan het scherpstellen van begrippen en hielp het bij het prioriteren van de belangrijkste aandachtspunten. Het kernteam zette ook tijdens de afsluitende denksessie de puntjes op de i van deze publicatie.

Meedenkers

De volgende mensen dachten mee over de inhoud van deze publicatie. Wij danken hen hartelijk voor hun betrokkenheid en inbreng.

Kernteam

Namens het *ministerie van BZK*
Annelotte Coster
Cedric van Horssen
Jouke Starmans

Sessiedeelnemers

Fatima Aarbaj, *Ombudsman Metropool Amsterdam*
Eric Arnts, *Unie van Waterschappen*
Lianne Betz, *Gemeente Amsterdam*
Thijs Brocken, *EY*
Roger Broer, *VNG*
Vincent van Cruijningen, *Capra Advocaten*
Yentl Demirel-Bosma, *Provincie Noord-Brabant*
Miriam Dorigo, *Unravelling*
Cathalijne Dortmans, *Voormalig wethouder gemeente Helmond*
Arjen Dubbelaar, *Raadslid gemeente Den Haag*
Sara Everts, *Provincie Utrecht*
Hans Groot, *CAOP*
Koen Harms, *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*
Mathilde van den Hoogen, *Ombudsman Rotterdam Rijnmond*
Gilbert Isabella, *Voormalig burgemeester gemeente Houten*
Bart de Jong, *BING*
Toon Kerkhoff, *Universiteit Leiden*
Stijn Klarenbeek, *Universiteit voor Humanistiek*
Martine Koedijk, *PwC*
Johri Maat, *Dienst Justitiële Inrichtingen en Interdepartementale werkgroep BIPO 2.0*
Ronald van der Mark, *Berenschot*
Ron Nieuwendijk, *Hoffmann*
Laurens Raymakers, *CAOP*
Hans Scherpenzeel, *Raadsgriffier gemeente Almelo*
Christan Schut, *Necker*
Mark Slinkman, *Burgemeester gemeente Berg en Dal*
Teus Spinhoven, *Pinkerton*
Tijn Walraven, *Wethoudersvereniging*
Rob van den Hoek, *Vereniging Waterschapbestuurders*
Laura Werger, *Burgemeester gemeente Oude IJsselstreek*
Marcel Westerhoud, *EBBEN Partners*
Kores Worst, *Gemeente Utrecht*
Aad Zoeteman, *Provincie Zuid-Holland*

Geraadpleegde bronnen

Algemene Rekenkamer (2024), *Integriteit als basis.*

CAOP (2020), *Wegwijzer Vermoeden integriteitsschending politieke ambtsdragers.*

Gemeente Eindhoven (2020), *Procesafspraken handhaving integriteit van het gemeentebestuur van Eindhoven.*

Huberts, L.W.J.C. (2003), *Integriteit van Bestuur. Wie de schoen past... (Oratie).*

Huberts, L.W.J.C. (2022), *Veranderingen in het integriteitsdenken en integriteitsbeleid in Nederland: Verkenning van de veranderingen in het integriteitsdenken en -beleid in Nederland 1980-2022 en een korte vooruitblik.*

Ministerie van BZK (2020), *Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek na een integriteits- of beveiligingsincident (BIPO).*

Ministerie van BZK (2020), *Gedragscode Integriteit Rijk.*

Ministerie van BZK (2022), *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie.*

Ministerie van BZK (2023), *Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden.*

Ministerie van BZK (2023), *Kamerbrief Integriteitsbeleid openbaar bestuur.*

Ministerie van BZK (2024), *Handreiking voor de omgang met vermoedens van integriteitsschendingen.*

Ministerie van BZK (2024), *Jaarrapportage Integriteit BZK 2023.*

NWO (2018), *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit*

Provincie Zuid-Holland (2024), *Meldprocedure integriteit.*

Provincie Zuid-Holland (2025), *Onderzoeksprotocol Integriteitsschendingen.*

Rijksoverheid (2024), *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024: Deelrapport Integriteit.*

Stichting DeGoedeZaak en Studio Jiska Broere (2023), *Naar online veiligheid van politieke ambtsdragers.*

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (2013), *Omwille van geloofwaardigheid.*

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (2019), *Onderzoek integriteitsprocedures wethouders.*

Transparency International (2024), *Corruption Perceptions Index.*

Transparency International Nederland (2021), *Integrity Close to Citizens.*

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2023), *Procesafspraken bij vermoedens van integriteitschendingen bij politieke ambtsdragers.*

De ArgumentenFabriek