28 844 Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 309 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2026

Inleiding
Al enige tijd liggen integriteitsonderzoeken naar politieke ambtsdragers onder een vergrootglas. In sommige gevallen wordt daarbij de kwaliteit van een uitgevoerd integriteitsonderzoek in twijfel getrokken. Die kwaliteit is van groot belang omdat een integriteitsonderzoek een enorme impact kan hebben op betrokkenen; natuurlijk op de onderzochte zelf maar ook op bijvoorbeeld de melder. Daarom ben ik, in samenwerking met de minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en de koepels in het decentraal bestuur, een traject gestart om de kwaliteit van integriteitsonderzoeken naar decentrale politieke ambtsdragers te versterken.
Zoals ik uw Kamer op 2 september jl. tijdens de plenaire behandeling van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche heb toegezegd, informeer ik u met deze brief graag over wat tot nu toe gedaan is op dit punt en over het vervolg dat ik voornemens ben hieraan te geven.[1]

Achtergrond: waarom dit traject?
Juist vanwege het normatieve karakter van integriteit is het belangrijk dat bij het uitvoeren van een integriteitsonderzoek bepaalde waarborgen worden ingebouwd om – waar mogelijk – aspecten van het onderzoek te objectiveren. Bovendien is naar aanleiding van een aantal concrete gevallen kritiek ontstaan op meerdere aspecten van de uitvoering van persoonsgerichte integriteitsonderzoeken.[2] Zo ontbreekt soms een heldere onderzoeksvraag of conclusie of is hoor- en wederhoor niet consequent toegepast. Dergelijke methodologische elementen van een integriteitsonderzoek kunnen tot op zekere hoogte geobjectiveerd worden. Vanuit het uitgangspunt dat iedereen recht heeft op een eerlijk en transparant proces is het belangrijk dat waarborgen worden ingebouwd om de kwaliteit van een integriteitsonderzoek te garanderen. Tegelijkertijd zijn verschillen in de omgang met integriteitskwesties inherent aan het lokaal bestuur. Binnen de grenzen van de wet en in het kader van de eigen (open) huishouding zijn de medeoverheden vrij eigen afwegingen te maken.

Fase 1: wat is tot nu toe gedaan?
De eerste fase van dit traject was erop gericht om meer zicht te krijgen op de wijze waarop integriteitsonderzoeken naar politieke ambtsdragers op dit moment plaatsvinden en op de voorwaarden die je zou kunnen stellen aan goed integriteitsonderzoek.

---

[1] Zie bijvoorbeeld de toezegging in de Nota naar aanleiding van het Verslag bij het Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, tweede tranche, Kamerstuk 36 892, nr. 6, p. 10.
[2] Zie ook bijvoorbeeld het recent uitgebrachte Advies van de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, waarin de aanbeveling wordt gedaan om de kwaliteitseisen aan onderzoeken naar grensoverschrijdend gedrag aan te scherpen.

Langs twee sporen is kennis verzameld over integriteitsonderzoeken in een politiek-bestuurlijke context:

- Het praktijkgerichte spoor omvatte vier denksessies met vertegenwoordigers van het decentraal bestuur en uitvoerders van integriteitsonderzoek, onder begeleiding van de Argumentenfabriek.
- Het wetenschappelijke spoor bestond uit twee onderzoeken naar eisen die vanuit bestuurskundig, respectievelijk staatsrechtelijk perspectief aan integriteitsonderzoek kunnen worden gesteld.

Argumentenkaarten op basis van denksessies met praktijk
Tijdens de genoemde denksessies is het proces van een integriteitsonderzoek onderverdeeld in drie fasen: voorafgaand aan, tijdens en na het onderzoek. Voor elke fase hebben de deelnemers aangegeven welke knelpunten zij ervaren en waaraan zij behoefte zouden hebben. Vervolgens hebben deze deelnemers die punten gezamenlijk vertaald in concrete eisen voor integriteitsonderzoek in de betreffende fase. Op basis van de uitkomsten van de denksessies zijn verschillende argumentenkaarten opgesteld (bijlage 1).

In de eerste plaats geven de deelnemers aan dat niet te snel naar een integriteitsonderzoek moet worden gegrepen, als minder belastende oplossingen voorhanden zijn. Als het wel tot een onderzoek komt, vinden de deelnemers het met name van belang dat de onderzoekers transparant zijn over hun werkwijze en dat procedurele rechtvaardigheid in acht wordt genomen. Dat betekent bijvoorbeeld dat onderzoekers onafhankelijk zijn, hoor en wederhoor plegen en de onderzochte personen inzicht geven in de verzamelde gegevens. Ten slotte wordt het belang benadrukt van heldere en zorgvuldige communicatie over de uitkomsten van een onderzoek.

Bestuurskundige kwaliteitseisen
Voor het uitwerken van de bestuurskundige eisen aan een bestuurlijk integriteitsonderzoek, is Tilburg University gevraagd (bijlage 2). Desbetreffend onderzoek is uitgevoerd door prof. mr. dr. Stavros Zouridis en dr. Niels Karsten MA.

Een van de belangrijkste eisen is volgens de onderzoekers dat bij een integriteitsonderzoek altijd vooraf duidelijk moet zijn of en welke normen van toepassing zijn in de betreffende situatie. Vanuit het principe van empirisch onderzoek is het te allen tijde noodzakelijk om een veronderstelling of claim – in dit geval een vermeende integriteitsschending – te kunnen toetsen. Daarvoor is helderheid over het (normen)kader nodig. Gelet op de gevoeligheden rondom een integriteitskwestie is het bovendien in het bijzonder van belang dat vooraf duidelijk is waaraan iemand getoetst wordt. Dat is ook de reden waarom een normenkader alleen kan bestaan uit vooraf kenbare normen. Die normen moeten bovendien eenduidig en algemeen geldend zijn. Ook moeten de normen betrekking hebben op morele kwesties, zoals machtsmisbruik, belangenverstrengeling of intimidatie.

Naast een helder normenkader is ook nodig dat de vaststelling van de feiten voldoet aan de vereisten die voor elk onderzoek gelden, met name de vereisten van validiteit en betrouwbaarheid. Dit betekent enerzijds dat duidelijke en consistente begripsdefinities moeten worden gehanteerd bij het onderzoek. Daarnaast dienen alle bevindingen gedetailleerd in kaart te worden gebracht en verantwoord en kritisch te worden geverifieerd bij de betrokkenen.

Ten slotte dienen de vastgestelde feiten op een deugdelijke en navolgbare wijze te worden getoetst aan het gehanteerde normenkader: de oordeelsvorming. Bij het vormen van een oordeel maakt het uit welke interpretatiewijze wordt gebruikt, bijvoorbeeld een letterlijke lezing van de norm (grammaticale interpretatiewijze) of een interpretatie in het licht van het doel van de norm (teleologische interpretatiewijze). Hierover dienen de onderzoekers expliciet te zijn.

Een andere belangrijke uitkomst van het rapport is dat voorafgaand aan het uitvoeren van het onderzoek helder moet zijn van welk type onderzoek sprake is, bijvoorbeeld een persoonsgericht onderzoek, een prevalentieonderzoek of een cultuuronderzoek. Bovendien moet het type onderzoek passen bij het signaal dat aanleiding is voor het onderzoek. Elk type onderzoek heeft een ander doel, wat gevolgen heeft voor de onderzoeksmethodiek.

Staatsrechtelijke kwaliteitseisen
Ten slotte is aan prof. mr. Hansko Broeksteeg en mr. dr Max Theunisse van de Radboud Universiteit gevraagd uiteen te zetten welke staatsrechtelijke uitgangspunten van belang zijn voor goed integriteitsonderzoek (bijlage 3).
De eerste belangrijke uitkomst van dit onderzoek is dat op dit moment uit de rechtspraak geen uitputtende set van concrete eisen volgt voor integriteitsonderzoeken. Vanuit een aantal verschillende rechtsgebieden heeft de rechter in concrete gevallen wel eisen aan integriteitsonderzoek gesteld. Zo is er in het bestuursrecht de norm dat een bestuursorgaan zich vergewist van de deugdelijkheid van adviezen waarop het besluiten baseert. In het civiel recht kan iemand die stelt schade te hebben geleden door een integriteitsonderzoek zich beroepen op onrechtmatige daad. Die normen zijn echter algemeen en hebben nadere invulling nodig.

De tweede belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat de belangrijkste juridische grenzen aan integriteitsonderzoek op dit moment volgen uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De daarin vastgelegde normen hebben betrekking op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en zijn met name van belang voor het onderzoek van de werkomgeving. Wat betreft het EVRM en de AVG zijn de belangrijkste eisen dat de uitvoering van een onderzoek subsidiair en proportioneel moet zijn in het licht van het doel van het onderzoek.

De derde uitkomst is dat op dit moment geen direct beroep mogelijk is bij de bestuursrechter tegen de uitkomsten van een integriteitsonderzoek. In het onderzoek wordt een aantal opties uitgewerkt waarmee toegang tot de bestuursrechter zou kunnen worden vergroot. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door bestuursorganen die integriteitsonderzoeken gebruiken te verplichten om oordelen over de inhoud daarvan te vellen. Die oordelen zouden dan aangevochten kunnen worden bij de bestuursrechter. Alle opties kennen, zo geven de onderzoekers aan, echter ook de nodige haken en ogen en zijn niet allemaal eenvoudig in te passen binnen het bestaande systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Fase 2: vervolg
Nu de behoeften vanuit de praktijk en de nodige wetenschappelijke gezichtspunten zijn verzameld, moet in de tweede fase een concrete slag gemaakt worden op de kwaliteit van integriteitsonderzoeken. Hierbij ligt een

aantal opties voor, die sterk uiteenlopen in zwaarte en afdwingbaarheid en grofweg onder te verdelen zijn in twee categorieën.

- De eerste categorie omvat opties die zijn gericht op het bevoegd gezag bij de decentrale overheden als opdrachtgevers voor integriteitsonderzoek. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een modelprotocol met uitgangspunten en eisen voor integriteitsonderzoek, die decentrale overheden kunnen implementeren in een eigen protocol.
- De tweede categorie ziet op de uitvoerders van integriteitsonderzoek. Hierbij kan worden gedacht aan het afsluiten van een convenant of aan zelfregulering door de branche van integriteitsonderzoekers. Die categorie heeft nadrukkelijk ook betrekking op de uitvoering van risicoanalyses van kandidaat-bestuurders.

In nauwe samenwerking met de koepels, wetenschap en (bestuurlijke) praktijk zal worden bezien welke opties het meest effectief en werkbaar zijn. Een verplicht lokaal protocol voor integriteitsonderzoeken of een combinatie van meerdere beleidsinstrumenten – zoals een combinatie van een modelprotocol voor de decentrale overheden en een convenant tussen Rijk, decentrale overheden en de uitvoerders van integriteitsonderzoek – zijn daarin denkbaar. Op dit moment ben ik bezig met het nader verkennen van de (on)mogelijkheden van de verschillende opties en de voor- en nadelen die daarbij horen. Conform mijn toezegging bij het commissiedebat integriteit openbaar bestuur van 24 september jl. zal ik uw Kamer voor het einde van dit jaar nader informeren over de voorliggende opties en daarbij ook een voorkeursoptie uitwerken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma