

Vergaderjaar 2012–2013

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2012

Aanleiding

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de motie Heijnen-Schouw (33 000 VII, nr. 12), aangenomen tijdens de plenaire behandeling van het begrotingshoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2012 (33 000 VII).

De motie heeft betrekking op de integriteit in het openbaar bestuur. Vanuit de overweging dat er verschillende aspecten zijn in de regelingen voor politieke ambtsdragers die mogelijk geactualiseerd moeten worden, is de regering verzocht de regels voor de integriteit in het openbaar bestuur onder andere in samenwerking met de ROB, de VNG en het IPO tegen het licht te houden en zo nodig te wijzigen en hierover de Kamer te informeren. Volgens de motie kan daarbij gedacht worden aan onder andere de regeling voor nevenfuncties, de regeling met betrekking tot belangenverstrengeling, de regeling voor de transparantie van (voormalige) zakelijke belangen van politieke ambtsdragers en aan de regeling van het verrichten van werkzaamheden voor het bestuursorgaan waarvoor men een politiek ambt vervulde. In een brief d.d. 15 december 2011 (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 108) heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de aangenomen moties, waaronder deze motie, ten uitvoer zouden worden gebracht. Aangegeven is dat er overeenkomstig de motie met de verschillende beroepsgroepen en koepels van decentrale overheden overlegd zou worden. Over de uitkomsten van het overleg zou de Tweede Kamer in het najaar van 2012 worden geïnformeerd. Deze brief strekt daartoe.

De motie roept op de regels voor integriteit nog eens tegen het licht te houden en dat in samenwerking te doen met de koepelorganisaties. Een aantal regels is vastgelegd in formele wetgeving; een aantal is niet in de wet verankerd, maar is opgenomen in de modelgedragscode politieke ambtsdragers, in het Reglement van Orde van beide Kamers of in het

Handboek voor aantredende bewindspersonen. Het is een goede zaak om deze regels van tijd tot tijd tegen het licht te houden.

Politieke ambtsdragers op landelijk niveau.

Voor wat betreft de regelingen voor bestuurders en volksvertegenwoordigers op landelijk niveau is ten aanzien van de regels rond het op afstand zetten van financiële en zakelijke belangen van bewindslieden en de gedragsregels voor oud-bewindspersonen (motie-Koopmans) door mijn ambtsvoorganger in 2011 uitvoerig met uw Kamer gediscussieerd (Kamerstukken 32 500 III, nr. 14 resp. 32 500 VII, nr. 102). Deze onderwerpen zijn ook recentelijk aan de orde geweest in de Tweede Kamer bij de plenaire behandeling van de begroting Algemene Zaken en van de Koning op 11 oktober 2012. Verder verwijs ik in dit verband naar de recente brief die de Minister – President mede namens mij aan Uw Kamer heeft aangeboden over de regels rond het op afstand zetten van de financiële en zakelijke belangen van bewindslieden.

Voor wat betreft het kader rond de integriteit van leden van de Staten-Generaal is van belang dat momenteel de vierde evaluatie van de anticorruptie-werkgroep GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) van de Raad van Europa plaatsvindt. Deze evaluatie handelt onder meer over corruptiepreventie in relatie tot de beide Kamers van de Staten-Generaal. Het rapport met eventuele aanbevelingen zal in de loop van 2013 worden uitgebracht.

Politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen.

De bevindingen ter uitvoering van de motie zijn gebaseerd op de gevoerde gesprekken, onderzoeksgegevens en een analyse van in 2010 en 2012 verzamelde casuïstiek

Met de koepelorganisaties van de decentrale overheden is uitvoerig gesproken over de regelingen op het gebied van integriteit. Dit past ook in de gang van zaken die is ingezet na het congres getiteld «Voorbeeldig bestuur» in april 2011, dat de afronding vormde van een programma dat in samenwerking met het veld was opgezet. In 2011 is ook een nieuwe versie uitgebracht van de «Handreiking integriteit politieke ambtsdragers», voorzien van praktijkvoorbeelden. De Handreiking is een gezamenlijk ontwikkeld product van de VNG, het IPO, de UvW en het ministerie van BZK en dient als ondersteuning bij vragen uit de praktijk. De Handreiking is bedoeld als organisch instrument dat van tijd tot tijd zal worden bijgesteld aan de hand van de casuïstiek en best practices.

In het gesprek met de koepelorganisaties is als kader genomen de regelingen zoals gerubriceerd in het hoofdstuk Belangenverstremgeling van de hiervoor genoemde Handreiking. Zij komen ook overeen met de regelingen waaraan in de motie wordt gedacht. Het betreft de navolgende regelingen en onderwerpen:

- 1a. Het omgaan (vooraf melden en openbaarmaking) met nevenfuncties;
- 1b. Het omgaan (openbaarmaking en verrekening) met de inkomsten uit nevenfuncties;
2. Onverenigbaarheid van functies;
3. Verboden handelingen;
4. Deelname aan besluitvorming en aan stemming;
5. Omgang met (melden van) zakelijke en financiële belangen;
6. Gedragsregels met betrekking tot functies c.q. werkzaamheden van oud-bestuurders in relatie tot het bestuursorgaan waarvoor men een politiek ambt vervulde.

Voor de verschillende onderwerpen en regelingen is gekeken op welke wijze ze van toepassing zijn op de verschillende typen politieke ambtsdragers. Dit betreft niet alleen de wettelijke voorschriften, maar ook de (gedrags)regels en procedurele regels zoals die voor de verschillende groepen bestaan en zijn neergelegd in bijvoorbeeld gedragscodes en beleidsregels.

Verder is er in breder verband (met koepels en beroepsorganisaties) gesproken over de «staat van de integriteit van het openbaar bestuur» naar aanleiding van de eerste resultaten van de concept – Integriteitsmonitor 2012¹ en op basis van casuïstiek die in 2010 en 2012 is verzameld o.a. met het oog op de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers.

Het voorkomen van belangenverstremming en de schijn daarvan is in de ogen van elke gesprekspartner een bijzonder relevant thema. Uit de gesprekken is daarbij gebleken dat de aanpak van voorkomende problemen niet moet worden gezocht in het stellen van meer of nieuwe regels en voorschriften, maar in het bieden van houvast bij de toepassing van de regels in de praktijk, op casusniveau. De regelgeving biedt voldoende basis. Van belang is om nog meer op institutioneel niveau, binnen de politieke en bestuurlijke organisaties, te investeren in een preventieve aanpak en een actieve aanpak in concrete gevallen.

Onderzoek

Uit recent onderzoek² naar de integriteit op lokaal niveau blijkt dat het met de aanwezigheid van het van rijkswege verplichte, regulerende instrumentarium wel goed zit in het openbaar bestuur. De voorlopige gegevens in de concept – Integriteitsmonitor 2012 wijzen uit dat nagenoeg alle organisaties op decentraal niveau voor hun besturen en volksvertegenwoordigende organen beschikken over een gedragscode en nadrukkelijk gevolg geven aan de wettelijk verplichte regels en procedures om de integriteit te bewaken, zoals met betrekking tot openbaarmaking van nevenfuncties. Uit eerder onderzoek in 2010 naar de Integriteit van het lokaal bestuur, gehouden onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen, bleek al dat de gemeenten beschikken over een gedragscode voor de raad. Deze instrumenten zijn ook bekend («behoorlijk tot zeer bekend») onder raadsleden, zo kwam uit dit onderzoek naar voren. Ook besteden veel gemeenten (volgens 80 % van de griffiers) aandacht aan stemonthouding bij (de schijn van) belangenverstremming. Als het gaat om de effectiviteit van instrumenten/ regelingen in de mate waarin ze bijdragen aan de integriteit en het integriteitsbeleid van de gemeente, bleek dat griffiers de openbaarmaking van nevenactiviteiten het meest effectief vinden. Ook het besteden van expliciete aandacht aan stemonthouding binnen de raad (keuzes die raadsleden op basis van artikel 28 van de Gemeentewet dienen te maken) heeft naast een hoge aanwezigheid en bekendheid, een hoge mate van effectiviteit, aldus dit onderzoek³.

De in de Handreiking opgenomen modelgedragscode is bedoeld als voorbeeld c.q. hulpmiddel voor de gedragscodes die de decentrale overheden op grond van de voor hen geldende wetten op moeten stellen voor hun politieke ambtsdragers. Decentrale overheden hebben de vrijheid om de inhoud van de gedragscodes te bepalen en dus om de modelgedragscode geheel of gedeeltelijk over te nemen. In het overleg met IPO, VNG en Unie van Waterschappen is vastgesteld dat er nu geen aanleiding of dringende reden is om het rechtskarakter van de gedragscode te wijzigen, in de zin dat zou worden voorgeschreven welke bepalingen minimaal in een gedragscode moeten worden opgenomen. De gemeenten, provincies en waterschappen beschikken, volgens het huidige beeld, over regelingen waarin de wettelijk verplichte

¹ De Integriteitsmonitor, een uitgave van BIOS/CAOP Research, Den Haag, zal nog in 2012 in zijn definitieve vorm worden gepubliceerd en deze zal als basis dienen voor de inspanningen van de sectoren in het openbaar bestuur op het gebied van integriteit. De definitieve publicatie zal dan tevens aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

² Dit beeld komt naar voren uit de voorlopige resultaten van de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur en uit het onderzoek van Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal, Steenbergen (2010), Integriteit van het lokaal bestuur, Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit (Boom/Lemma).

³ Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal, Steenbergen (2010), Integriteit van het lokaal bestuur, Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit (Boom/Lemma).

regels en procedures zijn verankerd. Door de koepels is daarbij wel aangetekend dat een systematisch beeld over het totaal aan elementen dat in de gedragscodes is opgenomen nog ontbreekt. Dit beeld zal worden gecompliceerd in een volgende versie van de Integriteitsmonitor.

Casuïstiek

Recent kwalitatief onderzoek naar casuïstiek en morele dilemma's wijst uit dat de bestaande wet- en regelgeving van belang is om te reguleren, maar in de complexe praktijk niet altijd volledig houvast kan bieden. Dat blijkt onder andere uit een verkenning naar de dilemma's die burgemeesters signaleren.¹ Hieruit kwam naar voren dat de meeste dilemma's zich voordoen in de sfeer van belangenverstrengeling en het omgaan met vertrouwelijke informatie. Ook uit in 2010 en 2012 verzamelde casuïstiek met betrekking tot bestuurlijke integriteit komt naar voren dat een relatief groot deel van voorkomende problemen op het gebied van integriteit zich toespitst op «belangenverstrengeling». Of, anders geïnd: dat de grootste integriteitsrisico's voor politieke ambtsdragers op het gebied van belangenverstrengeling spelen. Op basis van 50 praktijkvoorbeelden, die in 2010 zijn verzameld ten behoeve van de Handreiking, is geanalyseerd dat belangenverstrengeling op drie manieren lijkt voor te komen: 1. het te ver doorschieten in belangenbehartiging van burgers (geconstateerd bij vooral raadsleden); 2. het moeilijk kunnen scheiden van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging met het burgerschap (met als voorbeeld als raadslid vragen bij de gemeente indienen inzake een onderwerp waartegen men in de hoedanigheid van belanghebbende burger bezwaar heeft ingesteld); 3. de worsteling met de vraag van het al dan niet accepteren van nevenfuncties.

Achtergrond van de praktijkvoorbeelden is niet zozeer het tekortschieten van wet- en regelgeving, zo werd vastgesteld. Wet- en regelgeving en gedragscodes (vrijwel altijd aanwezig) nopen steeds tot een expliciete afweging, maar kunnen in de praktijk niet altijd volledig houvast geven. Zo blijkt het in de praktijk moeilijk om «persoonlijk belang» duidelijk te begrenzen. Overigens lijkt (de bestaande) cultuur in een organisatie van doorslaggevende betekenis te zijn voor de keuzes die men ten aanzien van integriteitsvraagstukken maakt.

Als risicofactoren voor het ontstaan van incidenten komen (in onderlinge samenhang) sterk naar voren: een weinig transparante cultuur, onvoldoende structurele aandacht en onvoldoende gemeenschappelijke normen en waarden. De onderzoekers van de casuïstiek benadrukken in het hierbij gevoegde rapport «Grijs»² dat het moet gaan om een gemeenschappelijk ontwikkeld integriteitsbesef. Regels zijn er voor de structuur en de vorm. Het gaat echter om wat daaronder ligt. Organisaties moeten juist hierop gaan inzetten. Het rapport «Grijs» doet als aanbevelingen:

- het formeel beleggen van de verantwoordelijkheid;
- het institutionaliseren van de portefeuille;
- het thema structureel agenderen;
- het ontwikkelen van een collectief bestuurlijk referentiekader;
- de dialoog faciliteren;
- vormen van een integriteitsnetwerk;
- het opstellen van doelgroep- gerelateerde gedragscodes.

In het overleg met de koepels en beroepsorganisaties bleek dat dit beeld wordt herkend.

Hoe nu verder

Ik stel vast dat er nu geen aanleiding is tot het stellen van meer of nieuwe regels en voorschriften. Dit zou thans geen toegevoegde waarde hebben. Wel is er alle reden om samen met de koepels en beroepsorganisaties te blijven investeren in het versterken van de integriteit. Aanbevelingen zoals

¹ Uit: Jaarboek Integriteit 2011, een uitgave van BIOS: Hoofdstuk 12 Morele dilemma's van burgemeesters

² Rapport Risicofactoren bestuurlijke integriteit «Grijs» van bureau Zilverwerk. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

uit de diverse studies naar voren zijn gekomen, waaronder het rapport Grijs, kunnen daarbij als leidraad dienen. Het gaat er in de eerste plaats om dat gemeenten, provincies en waterschappen de aandacht voor integriteit in hun organisaties institutionaliseren en blijvend investeren in houding en gedrag in een cultuur van transparantie binnen de bestuurlijke en politieke organen. Dat kan met gebruikmaking van tal van instrumenten met een «soft control- karakter» (scholing, dilemmatrainingen, thema -bijeenkomsten en discussies). De decentrale overheden en waterschappen zijn voor de organisatie hiervan zelf verantwoordelijk. Om hen te ondersteunen is er een aantal initiatieven door verschillende beroepsorganisaties en koepels ontwikkeld gericht op een preventieve aanpak van integriteit. Zo is er een werkgroep integriteit waterschappen die nog dit jaar bijeenkomsten zal houden om gedrag en cultuur bespreekbaar te maken. Voorts ontwikkelt de Vereniging Raads- lid.Nu in opmaat naar de raadsverkiezingen van maart 2014 een programma gericht op een methodische en strategische aanpak van integriteit. Onderdeel daarvan is onder andere de ontwikkeling van een benchmark voor gemeenten op het gebied van integriteit («waar staat je gemeente»). Ook wordt er een pre-employment screening voor politieke ambtsdragers ontwikkeld die fracties en afdelingen van lokale politieke partijen kunnen inzetten bij het opstellen van de kandidatenlijsten. Dit specifieke programma wordt door mijn ministerie financieel ondersteund.

Om aan dit proces een positieve stimulans te geven, wordt uitvoering gegeven aan een eerder door uw Kamer uitgesproken wens (motie Heijnen/Schouw¹) om de rol van burgemeesters en commissarissen van de Koningin bij het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente respectievelijk provincie wettelijk te verankeren. Vanuit hun posities kunnen zij (samen met griffier en secretaris) het thema integriteit agenderen, toezicht houden, in voorkomende gevallen optreden, als aanspreekpunt fungeren en sturing geven aan de scholing van raads- respectievelijk statenleden. Hetzelfde zal gelden voor de voorzitters van waterschappen. Het wetsvoorstel wordt binnenkort aan de Raad van State voor advies aangeboden en zal naar verwachting begin komend jaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.

In de tweede plaats ga ik samen met IPO, VNG en Unie van Waterschappen de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bijstellen, waarvan de modelgedragscode onderdeel uitmaakt. De modelgedragscode is een bruikbaar instrument voor het voeren van het debat tot en het vaststellen van de verplichte gedragscodes door gemeenten, provincies en waterschappen. Er is een aantal relevante regels opgesomd die erop gericht zijn om belangenverstremming te voorkomen, waaronder regels die zien op het aanvaarden en vervullen van nevenfuncties. De bedoeling van de Handreiking is om bestuurders en volksvertegenwoordigers houvast te geven voor (de te maken afwegingen in) de praktijk. Zo wordt in de Handreiking uitgebreid behandeld welke afwegingen van belang zijn bij het aanvaarden van nevenfuncties. In het overleg met de koepels en beroepsorganisaties is naar voren gebracht dat er behoefte bestaat aan een aanvullende toelichting op de modelgedragscode, met vakliteratuur, jurisprudentie en casuïstiek, juist ook om de discussie over het begrip «persoonlijk belang» verder te brengen. Een nieuwe versie van de Handreiking zal hierin kunnen voorzien.

Met de koepels is in elk geval afgesproken de volgende wijzigingen in de Handreiking door te voeren:

- Verwijzingen naar de toepasselijke wettelijke regels zullen worden opgenomen.
- Er zal waar dat aan de orde is een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers.

¹ Kamerstukken II 2010 – 2011, 32500-VII, nr 24.

- Met betrekking tot de modelbepaling dat een politiek ambtsdrager opgave doet van zijn financiële belangen zal de toelichtende tekst in de Handreiking worden bijgesteld. Door een groot aantal gemeenten, provincies en waterschappen worden integriteitsrisico's vóór het aantreden van bestuurders besproken. Dit gebeurt onder andere in de vorm van integriteitstoetsen vooraf. In de Handreiking zal een aantal best practices worden aangereikt. Er zal verder aandacht worden besteed aan het belang van privacy.
- Met betrekking tot de «Draaideurconstructie» staat er op pagina 23 van de Handreiking dat het niet raadzaam is dat oud-bestuurders direct na hun aftreden betaalde activiteiten verrichten in of voor dezelfde overheid waar zij bestuurder of volksvertegenwoordiger zijn geweest. Deze passage zal preciezer worden geformuleerd. De basisgedachte is dat het bestuursorgaan een zorgvuldige afweging maakt met betrekking tot de zakelijke omgang met een oud-bestuurder na zijn aftreden. Daarbij kan worden meegewogen dat er re-integratieverplichtingen zijn.
- De Handreiking zal tot slot worden aangevuld met de nadere uitleg over stemonthouding naar aanleiding van de zogenaamde Loenen – uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ over het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling in het licht van artikel 2:4 van de Awb.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

¹ (UN: BQ8863, Raad van State, 201007983/1/R2)