

Advies omtrent integriteitskader politiek assistenten van bewindspersonen

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Hoofdstuk 1 – Huidige regelingen voor PA's	2
Wettelijke kaders voor PA's	3
Kenmerken van de PA-functie	4
Hoofdstuk 2 – Praktijk van de PA-functie	5
Hoofdstuk 3 – Evaluatie integriteitsborging PA's	9
Rekrutering, werving en aanstelling	10
Uitoefening van de PA-functie	11
Gesprek over functioneren van de PA	11
Vervolgbaan	12
Onderwerpen voor nadere regelgeving: belangenverstrengeling en contacten met lobbyisten	12
Aanbevelingen	14
Literatuurlijst	16

Inleiding

De vraagstelling is opgenomen in de brief van de minister van BZK aan de Tweede kamer van 11 juli 2022 stuk nummer 36 101 Nr 3.

“(.. Politiek assistenten zijn evenwel een bijzondere categorie ambtenaren. Zij worden aangesteld door de bewindspersoon waar zij voor werken, in beginsel voor de duur van de werkzame periode van de bewindspersoon. Bij de uitoefening van hun functie overleggen zij over politieke zaken met Kamerleden en hun assistenten en hebben een directe adviserende rol richting de bewindspersonen. Daardoor hebben zij een directe (politieke) invloed op het besluitvormingsproces in het kabinet en in de Eerste en Tweede Kamer., Dat roept de vraag op of niet extra integriteitsinstrumenten nodig zijn voor politieke assistenten, bovenop het al bestaande instrumentarium voor ambtenaren zoals hiervoor geschetst. Dit zou tevens in lijn zijn met de aanbevelingen die de Greco doet wat betreft politieke assistenten. Mogelijk kan een specifieke aanvulling voor politieke assistenten op onderdelen in de GIR hierbij behulpzaam zijn. Het kabinet zal hiervoor onafhankelijk deskundig advies vragen.”

In dit advies wordt ingegaan op:

- a. De huidige regelingen die voor politiek assistenten gelden
- b. De ontwikkelingen in de praktijk van deze functie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke onderzoeken cq publicaties.
- c. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de regelgeving aanpassing verdient met het oog op de integriteitborging. Daarbij wordt mede gelet op het laatste Compliance report, Netherlands, Greco RCS (2023) 4 en de brief aan de Tweede Kamer van de minister van BZK van 11 juli 2022, op stuk 36 101 Nr 3.

Hoofdstuk 1 – Huidige regelingen voor PA's

De functie politiek assistent (hierna: PA) is vanaf het begin nauwelijks gereguleerd. Wel ontwikkelde zich een praktijk die door de jaren heen in beperkte mate in formele regelingen is opgenomen. Uit de literatuur is af te leiden dat zeker vanaf 1994 het aanstellen van PA's meer algemeen gebruikelijk is geworden. Tegenwoordig heeft eigenlijk iedere minister en staatssecretaris een PA. De mogelijkheid tot de aanstelling van een PA is opgenomen in het Handboek voor ministers en staatssecretarissen, het z.g. Blauwe Boek.¹ En staat opgenomen als onderdeel van een reeks voorzieningen om de functie goed te kunnen uitvoeren. Het Blauwe Boek is een overzicht van voor de ministers en staatssecretarissen voor hun functie in acht te nemen wenken, adviezen en mogelijkheden die meestal elders een formele basis hebben. Daarin zijn steeds meer regels opgenomen m.b.t. integriteitsaspecten verbonden aan die functies van ministers en staatssecretarissen, zoals

¹ Geraadpleegd op 24 mei 2024. Ministerie van Algemene Zaken. In de achtereenvolgende teksten is in dit Blauwe Boek de aanduiding politiek assistent vervangen door “politiek adviseur”. Deze terminologische aanpassing is niet toegelicht. Ook in de Kamerdiscussie is veelal de term politiek Assistent gebruikt. Ook in de brief en gesproken woord van de minister van BZK gaat het over ‘politiek assistent’. De terminologie uit het Blauwe Boek lijkt een indicatie voor de ontwikkeling van de functie van de PA. Deze, zo blijkt ook uit de verdere tekst van dit advies, is er bepaald. Wat trouwens ook door de minister van BZK in haar brief ook tot uitdrukking is gebracht. In deze tekst wordt met de terminologie van de minister van BZK gewerkt gegeven de adviesaanvraag. Een ontwikkeling is er niettemin geweest.

een gedragscode. En het laatste woord is er nog niet over gezegd. Nog onlangs (april 2024) diende de regering een wetsvoorstel in waarin een adviescommissie wordt ingesteld die vertrekkende ministers en staatsecretarissen adviseert over hun voornemens een vervolgfunctie te aanvaarden.²

Aanvankelijk werd gesproken over iemand die de bewindspersonen zou bijstaan in de partijpolitieke kanten van hun functie. Thans is de bewindspersoon gemachtigd één PA aan te stellen. De functie invulling wordt opengelaten ter beslissing van de bewindspersoon. Het salaris wordt bepaald in de ambtelijke schalen S 11 tot en met 13, eventueel S 14. Echter in beginsel schaal 13. De arbeidsvoorwaarden zullen de SG worden medegedeeld. De SG verschaft de PA een werkplek in diens Bureau SG of de directie Bestuursondersteuning. De PA is 'gewoon' in dienst van het ministerie. Voor de meeste medewerkers op de ministeries geldt dat de ambtelijke aanstelling (een eenzijdige aanstelling door het bevoegd gezag) is vervangen door een arbeidsovereenkomst.³ Bovendien is plaatsing van de PA in de directie Communicatie of Voorlichting niet toegestaan. De minister moet de Tweede Kamer inlichten over de benoeming. Deze opzet c.q. regeling is door minister-president Balkenende naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴ Opeenvolgende ministers-president lichtten de Kamer steeds in over vervolgstappen.

Wettelijke kaders voor PA's

Voor ambtenaren, dus ook voor de PA's, gelden alle wetten die ambtelijke werkzaamheden reguleren. Te denken valt aan de Archiefwet (op grond waarvan onder meer bewindspersonen en hoge ambtenaren verplicht zijn ook hun emailverkeer en appjes te archiveren). Deze wet verplicht bewindspersonen en ambtenaren in het algemeen tot het bijhouden van archieven. Voorts zijn van belang de Wet Open Overheid en de Comptabiliteitswet. Tot slot geldt een geheimhoudingsplicht op grond van de Ambtenarenwet 2017. Al deze regelingen hebben mede ten doel het integer verrichten van de werkzaamheden van de ambtelijke dienst te waarborgen. De Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) bevat een groot aantal plichten, betrekking hebbend op (persoonlijke) gedragingen zowel in als buiten de dienst. Deze plichten gelden ook in het buitenland. De GIR berust op een reeks wetten of andere dwingende voorschriften. Ten aanzien van de WOO wordt de gedragslijn gehanteerd dat tekst/data van de PA's eigenlijk steeds niet openbaar is, kort gezegd omdat zij onderdeel zijn van de beraadslagingen en afwegingen binnen het bestuursorgaan dat daartoe afdoende vrijheid wordt geboden. Hieronder valt bijvoorbeeld politieke sondering. Toetsing door de rechter blijft echter mogelijk.

Daarnaast zijn in de Ambtenarenwet bijzondere zaken geregeld zoals de beperkingen van het recht op vrijheid van vergadering of de vrijheid van meningsuiting. Die wet legt ook de overheidswerkgever plichten op, bijvoorbeeld omtrent het voeren van werkoverleg en het toepassen van integriteitsbeleid. Dat brengt, als onderdeel van het personeelsbeleid, onder meer met zich mee: bevorderen van integriteitsbewustzijn en goed ambtelijk handelen, en voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Ook geldt een meldingsplicht voor misstanden in de organisatie en dienen er werkoverleggen en

² Wetsvoorstel regels vervolg loopbaan (oud) bewindspersonen naar Tweede Kamer; Voorstel van de Minister van BZK, 26 april 2024. Rijksoverheid.nl

³ Paragraaf 1, Artikel 1 Ambtenarenwet 2017

⁴ Brief op stuk nummer 29200 II, vergaderjaar 2003-2004.

functioneringsgesprekken plaats te vinden. Een andere belangrijke vereiste rondom integriteit bij de indiensttreding betreft het afleggen van de eed of belofte.⁵

Afhankelijk van de functie kunnen voor ambtenaren specifieke regelingen gelden voor financiële belangen, de verwerving en registratie daarvan, het omgaan met vermoedens van misbruik of misstanden en het vragen van toestemming voor nevenwerkzaamheden die de functie kunnen raken. De specifieke functie van de PA betreft bovendien een vertrouwensfunctie en vraagt daarom bij aanstelling om een 'Verklaring van geen Bezwaar' van de AIVD. Deze Verklaring berust op de Wet Veiligheidsonderzoeken waaraan de betrokkene vrijwillig meewerkt. Een onderzoek dient ertoe om te verzekeren dat overheidsmedewerkers betrouwbaar zijn. Middels deze screening kunnen PA's in staat worden gesteld bijvoorbeeld de notulen van de ministerraad te lezen of andere stukken voor zover er "need to know" is (waarover de departementsleiding beslist).

Tot slot geldt voor de PA als ambtenaar de z.g. Algemene Aanwijzing voor extern optreden van ambtenaren. Waar dit voorheen geregeld werd door de z.g. oekaze Kok, bepaalt tegenwoordig de regeling Ollongren de wijze waarop ambtenaren extern moeten optreden.⁶ De regeling van 2020 bepaalt dat het gaat om personen die onder het gezagsbereik van minister/staatssecretaris vallen. De regeling heeft dus een ruime werkingssfeer en betreft ook (publieke) instellingen of ambten, ambtenaren en ingehuurde krachten. Maar daarbij wordt aangetekend dat juist in de contacten met (leden van) de Tweede of Eerste Kamer de minister/staatssecretaris zelf optreedt, dan wel instructies geeft met het oog op deze contacten. Deze regeling beoogt de ministeriële verantwoordelijkheid te beschermen. De Kamers moeten een bewindspersoon verantwoordelijk kunnen houden en moeten erop kunnen rekenen dat de bewindspersoon met hen communiceert en niet diens medewerkers. De PA als ambtenaar en als persoon valt dus onder de werkingssfeer van deze aanwijzing. Deze bepaalt in aanwijzing 6: "Ambtenaren nemen slechts op aanwijzing van de betrokken minister contact op met een Kamerlid." De toelichting zegt, ten overvloede: "Het initiatief voor het contact met Kamerleden dient – behoudens aanwijzing van de minister niet bij ambtenaren te liggen." Dit houdt een verwijzing in naar het werkoverleg dat de minister met zijn (ambtelijke) medewerkers dient te voeren. Er zit dus wel enige spanning op deze positiebepaling van de PA als ambtenaar.

Kenmerken van de PA-functie

De minister van BZK heeft in de genoemde brief van 11 juli 2022 ook opgemerkt dat de PA de enige ambtenaar is ten aanzien van wie de minister mag verlangen dat hij/zij lid van zijn partij is.⁷ Dit mag dan gebruik zijn geworden, op enige regeling berust het niet.⁸

De minister beschrijft vervolgens de functie van de PA als overleggen "—over politieke zaken met Kamerleden en hun assistenten, en (zij) hebben een directe adviserende rol richting bewindspersonen. Daardoor hebben zij een directe (politieke) invloed op het besluitvormingsproces in het kabinet en in de Eerste en Tweede Kamer." Een bijzonder categorie ambtenaren, zo vat de minister samen. En dit roept de vraag op of niet extra integriteitsinstrumenten nodig zijn. En gelet op de voor ambtenaren geldende gedragsregels,

⁵ Zie artikel 4 Ambtenarenwet 2017

⁶ Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, 2020

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2021-2022, stuk 36 101 nr. 3 van 11 juli 2022, pagina 4

⁸ A.W. Heringa brengt naar voren in een bijdrage bij het Montesquieu Instituut dat voor de functie van PA vermoedelijk geen verwanten kunnen worden benoemd omdat zulks vermoedelijk zou stuiten op bezwaren in verband met de integriteit, hoewel hierover niets is bepaald.

in het bijzonder ten opzichte van politieke zaken, is deze vraag op zijn plaats. Want regelgeving zoals de Ambtenarenwet en de aanwijzing voor externe contacten e.d. tezamen genomen met de door de minister gegeven typering, maken de PA tot een “verborgen verbinder”⁹ tussen politiek en ambtenarij. Deze typering werd enkele jaren geleden eerder als een verdienste dan als een bezwaar gezien door onderzoekers. Zie bijvoorbeeld Diederik Vancollenhove, Mirco Noordergraaf en Martijn Van der Steen (2011).¹⁰ Zij zien dit leggen van verbinding als de belangrijkste bijdrage van de PA's in de politieke situatie waar verdeeldheid en minderheidskabinetten bestaan. Een soepele gang van zaken is voor een groot deel aan hen te danken. Zij stabiliseren volgens sommigen zelfs het systeem, zo menen zij.

Dit blijft een benadering met een zeker puzzelgehalte als men zich realiseert dat de PA is gedacht als ondersteuning van de minister of staatssecretaris die toch allereerst zelf de nummer één verbinder is van politiek en overheidsorganisatie, maar die daarom juist niet in het verborgene functioneert en in het openbaar aanspreekbaar is. Deze overwegingen zijn weliswaar niet nieuw, maar de behoefte om het integriteitskader voor PA's beter in te regelen maakt de mogelijke complicaties zichtbaarder.

Hoofdstuk 2 – Praktijk van de PA-functie

Verschillende onderzoeken uit vooral de laatste 20 jaar proberen enig licht te werpen op de feitelijke functie-inhoud van de PA's tijdens verschillende kabinetten. De PA werd in deze periode ook steeds meer gebruikelijk. Tegenwoordig plegen bewindspersonen van alle partijen tot benoeming van een PA over te gaan.

De feitelijk uitgeoefende functie heeft een zekere ontwikkeling doorgemaakt. De invulling was steeds overgelaten aan de minister en die vulden de functie verschillend in. Een helder overzicht van de werkzaamheden die horen bij de PA-functie ontbreekt. Voormalig PA's meenden dat zij hun werk voor 2 of zelfs 3 verschillende achtereenvolgende ministers op heel verschillende manieren uitoefenden.¹¹ Bijna allen lezen de stukkenstroom mee, knopen contacten aan met de ambtenaren op het ministerie en verblijven al snel 50% of meer van hun tijd door in de Tweede kamer. Met zowel “er zijn” als motief, maar ook om iets gerichts te doen, zoals sonderen omtrent verwachte voorstellen, gevreesde of verhoopte amenderingen of moties. De persoonlijke assistenten van Kamerleden of die leden zelf, gebruikten de aanwezigheid van PA's voor politieke sondering, bijvoorbeeld met het oog op de behandeling

⁹ Scriptie H. Dijkstra, Adviseur of Assistent? De rol van PA's in de Nederlandse politiek (2003-2022), Leiden 2022. En: M. van der Steen, Mark van Twist & M. de Vries, (2009), Strategiseren in de schaduw van de macht: politieke assistenten van bestuurders als verborgen verbinders, Den Haag, NSOB, 2011.

¹⁰ Diederik Vancoppenolle, Mirco Noordergraaf en Martijn van der Steen, Politieke ambtenaren? Formele en feitelijke rolverschillen tussen Nederlandse politieke assistenten en de Vlaamse kabinetsmedewerkers, 2011. De PA's worden in deze studie niet gezien als een hybride bewoner van de politiek. Maar ook wordt gesteld dat zij formeel deel uitmaken van de ambtenarij, maar “—staan ze (er) feitelijk geheel buiten.” Wel wordt de PA's een belangrijke rol toegedicht. Zij wisselen steeds van rol en stijl en aldus bevorderen zij de handhaving van het “---relatief zuivere politieke systeem in Nederland—” Zij stabiliseren het zelfs. Ook wordt er in andere onderzoeken op dit element gewezen zoals in Dijkstra (2022) waarbij deze bijdrage een extra accent krijgt vanwege de vele minderheidskabinetten in Nederland. Vermoedelijk wordt gedoeld op vaak onzekere kabinetten, want zelfs het kabinet Rutte 1 (2010) had een meerderheid door een gedogende fractie.

¹¹ Onderzoek BZK, 2023/24.

van wetsvoorstellen of 'dreigende' moties. Er is echter wel een verschil tussen regeringsfracties en de andere fracties.

PA's worden ook benaderd door lobbyisten of journalisten.¹² Daarnaast bleek een groeiende rol weggelegd bij de interne besluitvorming van ministers. Deze vergaderen iedere dinsdag in de vele onderraden uit de ministerraad en in Ministeriële Commissies. Bij deze vergaderingen, waarbij standaard deskundige ambtenaren aanwezig zijn met het oog op toelichting op de inhoud en ook m.b.t. het interdepartementale voorbereidingsproces, wordt nu eerst door PA's gesproken met woordvoerders van coalitiefracties. Het werk van PA's zou zo de politieke besluitvorming van de ministerraad, waar immers het politieke primaat wordt uitgeoefend, ontlasten. Op deze manier krijgen de fracties zo eerst, als de bewindspersoon dat wil, de kans de haalbaarheid in de Kamer cq in coalitiefracties te peilen of te bevorderen, of intern de remweg in te zetten.¹³

Er worden de laatste jaren zeer veel, soms 5000 moties per jaar aangenomen of verworpen. Ook de mogelijke amendering van wetsvoorstellen en het aantal ingediende initiatiefwetsvoorstellen groeide. Er wordt daarom wel gesteld dat de PA's dus erg nodig zijn om het ernstig beproefde "systeem" van regerende coalities te laten werken. Overigens wordt ook aan de kant van de Kamer(s) geklaagd over de enorme werklust in dit verband. De PA is hier, uiteraard, niet de oplossing en zeker geen systeemoplossing, maar draagt daar een deel van de last van. En daardoor wordt de PA-taak en diens toekomst in strategische termen geanalyseerd: de minister ondersteunen in het torsen van de last van diens functie door beleid aan te bevelen, te coördineren in de coalitie en te sparren. De veelsoortige praxis geeft 2 hoofdaccenten: een frequente rol in het massale verkeer met de Kamer en een gegroeide rol in de collectieve verantwoordelijkheid in het kader van de Ministerraad voorafgaand aan de besluitvorming. Steeds met de bevordering van een soepele gang van zaken in de Kamer of in ieder geval binnen de coalitie als motief. Immers het wekelijkse coalitieoverleg op politiek niveau van de MP, vice MP's en de coalitiefractievoorzitters (soms ook Torentjesoverleg genoemd), bestaat als zodanig niet meer.

Aan de kant van de Kamer is de veeleisendheid van het werk ook gebleken. De Kamer heeft de ondersteunende stafdiensten uitgebreid, de ICT steeds aangepast, meer onderzoeken gedaan en een Dienst Analyse en Onderzoek opgericht. Ook is het in real time volgen van de vele vergaderingen mogelijk gemaakt. Maar de klacht van veel fracties betrof de te geringe menskracht bij de ondersteuning van de politieke taken van individuele leden waar ministers immers een heel ministerie voor zouden hebben. Op het niveau van fracties en van de leden zelf is een grote groei opgetreden van de aantallen assistenten, voor en in dienst van de fracties en van de leden.

Otjes, Brandsma, Hoetink en Bolhuis hebben deze ontwikkeling geanalyseerd en vastgesteld dat het totaal van de ondersteunende werkers in de Tweede kamer in 2022 dicht tegen de 1000 personen zit. De groei is beperkt in de rangen van de stenografen. Groter in de sfeer van wetgeving en onderzoek. De groei van de aantallen ambtelijke ondersteuners van de Kamer en van fractie- en ledenondersteuners gaat ongeveer gelijk op.¹⁴ De analyse van de groei wordt gezocht in de ontwikkeling van de drie kerntaken van de Kamer: volksvertegenwoordiger, (mede) wetgever en controleur. Kamerleden functioneren als het

¹² Zie H. Dijkstra, Adviseur of assistent? p 22 e.v.

¹³ Zie M. de Vries, Politiek assistenten in hun rol als liaison, 2008, p. 51 en volgende. En Tanja Koeckhoven, Ja mevrouw de politiek assistent, nee meneer de directeur-generaal! Over de werkrelatie tussen de politiek assistent van de bewindspersoon en de topambtenaar op het ministerie, 2017. M.n. pp 38 e.v.

¹⁴ Meer ondersteuning voor de Tweede kamer, maar welke? Policypaper no 12, Montesquieu Instituut, Den Haag 2022 door Simon Otjes, Gijs Jan Brandsma, Carla Hoetink en Wimar Bolhuis.

ware in het organisatieschema van de Tweede Kamer als orgaan met commissies, plenaire vergaderingen en een griffiestaf cq commissiestaf. Daarnaast zijn zij fractielid en die fractie krijgt ondersteuning die voor de fractie als geheel werkt. Tot slot kent de Kamer persoonlijke medewerkers van de fractieleden. Uiteraard werkt de staf van de Kamer voor alle leden van de Tweede kamer. De fractieondersteuners hebben vaak vooral een taak op het terrein van de inhoudelijke kant van de stukken op de agenda's. En het is vaak bij de persoonlijke ondersteuning dat de tekorten worden gevoeld.

De hierboven aangehaalde schrijvers wijzen er ook op dat in vergelijking met andere Europese landen het aantal persoonlijke ondersteuners achterblijft. Zij merken op dat stafmedewerkers een zestal taken kunnen vervullen: 1) informatiemakelaar, 2) adviseur, 3) penvoerder, 4) onderhandelaar, 5) marketeer en 6) planner. Meest waarschijnlijk is een situationeel in te vullen mix. Dat doet denken aan werkzaamheden van de PA bij een bewindspersoon. Zij het dat daar andere accenten worden gelegd. Bewindspersonen hebben andere taken dan Kamerleden maar delen de gegroeide last van de (partij)politieke druk die vermoedelijk mede samenhangt met de druk van de (sociale?) media en de wisselende politieke omstandigheden. Deze werkzaamheden spelen zich niet af in de ambtelijke organisatie, maar in contacten tussen (partij)politieke functionarissen in kabinet en Kamers. De Grondwet veronderstelt daarbij wel dat Regering en Kamers samenwerken in de wetgeving, maar dat de Kamer als geheel, de ministers en staatssecretarissen onafhankelijk controleert. Dat vraagt veel vakmanschap en normbesef. En vele uren werk. In de praktijk is er ook personeel overstapverkeer van (persoonlijk) medewerker van een Kamerlid of fractie medewerkers naar de baan van PA van de bewindspersoon en vice versa.¹⁵

De hoogleraren Bovens en Wille zien in hun publicaties¹⁶ de opkomst van deze ondersteuners van de bewindspersonen als een nieuwe toegang tot de parlementaire politiek en een loopbaan in het openbaar bestuur. Familie of afkomst zijn geen weg naar een loopbaan meer in bestuur en politiek. Evenmin levert de inmiddels goeddeels verdwenen verzuiling ook minder kandidaten voor een dergelijke loopbaan. Er is een flink aantal door hen als 'parapolitieke functies' aangeduide banen ontstaan die ook stageplaats en selectiemechanisme zijn. Fractieleden en bewindspersonen trekken persoonlijke medewerkers aan en bij gebleken succes stromen zij door naar andere functies. Deze aanstellingen zijn overigens voor de betrokken personen uiteraard een kans om te ervaren of zij het pad naar politiek en bestuur verder willen inslaan. Het dient dus tevens als element van zelfevaluatie en zelfselectie. Een professionele loopbaan in bestuur en politiek loopt de laatste jaren meer via de ondersteuning in parapolitieke functies. De hoge eisen vertalen zich in academisering en professionalisering. Inderdaad een element van diploma democratie, maar politiek en bestuur zijn ook technocratischer geworden.

In hun publicatie noemen Bovens en Wille PA's ook wel de "Tassendragers" van ministers en staatssecretarissen als voorbeeld. Daarnaast noemen zij persoonlijke medewerkers van Tweede Kamerleden, fractiemedewerkers en politieke woordvoerders van bewindspersonen van fracties ook allemaal als aparte categorieën binnen het begrip "parapolitieke functies". Ze wijzen erop dat voormalige parapolitieke functionarissen frequenter deel uitmaken van de

¹⁵ Een enigszins bruikbaar totaal inzicht ontbreekt. Ook voor wat betreft gegevens over eerdere functies en latere, na vertrek als PA. Voor ambtelijk personeel is er een stelsel van integriteitsregels, de Gedragscode Integriteit Rijk en aanvullend met name voor de leden van de Top Managementgroep specifieke regelingen om belangenverstrengeling tegen te gaan. Uiteraard hebben Tweede en Eerste Kamer een eigen integriteitsregeling.

¹⁶ Mark Bovens en Anchrit Wille, 'Tassendragers' in de Tweede kamer, de opkomst van het parapolitieke pad naar het parlement, Beleid en maatschappij 2023 (50) en Mark Bovens en Anchrit Wille, "Tassendragers" in de Tweede Kamer. Montesquieu Instituut, 26 februari 2024.

parlementaire fracties. Kleinere partijen en fracties rekruteren hen naar verhouding meer dan de grotere. En bij langer bestaande partijen (die bewindspersonen hebben geleverd), meer dan bij nieuwe partijen/fracties. Ze kenschetsen deze ontwikkeling als een professionalisering van de politiek. En het is algemeen bekend dat een gegroeid aantal voormalige PA's minister is geworden.

De Staatscommissie parlementair stelsel analyseerde dit verschijnsel ook. Zij namen daarin ook op het aantal ondersteuners van leden van het Europese Parlement. Voor de Tweede Kamer bleken meer dan 25% van de leden een achtergrond te hebben als PA. In de Eerste Kamer ruim 10%.¹⁷ In sommige (grote) gemeenten is eveneens een gegroeid aantal PA's ontstaan t.b.v. de wethouders.

In de literatuur wordt in de afgelopen decennia vaak het belang van het werk van PA's onderstreept. Onderzoek was steeds lastig, omdat gegevens niet consequent zijn verzameld. Interessant is de bijdrage van professor Caspar van den Berg uit 2018.¹⁸ Hij belicht de beginfase van de vaste gewoonte om tot benoemingen van PA's over te gaan vanaf 1994. De veelal jongere mensen zouden kunnen worden ingekapseld in het ambtelijke apparaat. Maar ander onderzoek oordeelt dat de PA-functie "bestendig" is geworden. Het ambtelijk apparaat en de PA's kunnen niet zonder elkaar.¹⁹

De eerdere werkkringen van de PA zijn vanaf 1994 snel vrij gevarieerd geweest, hoewel ministeries, politieke partijen en de Kamers veruit de grootste leveranciers zijn. In een afstudeerscriptie uit 2017²⁰ die berust op een klein aantal interviews onder uiteindelijk 112 PA's, blijkt dat voorgaande werkkringen vooral waren: partijfuncties (44%), functies bij ministeries (23%), overheid gerelateerde organisaties (9%), buiten de overheid (20%) en vakbonden (4%). Na de periode van het PA werk gaat 36% naar het bedrijfsleven, 35% naar een ministerie, 19% naar overheid gerelateerde organisaties en 10% naar de partij. Onder bedrijven worden hier gerekend organisaties op het terrein van het ministerie. Zoals NS, Nederlandse Woonbond, VSNU. De aan de overheid gerelateerde organisaties betreffen o.a. het OM, KMAR, Inspectie Onderwijs, IND, Raad voor Werk en inkomen.

Het maandblad Vrij Nederland publiceerde over het werk van de PA's in januari 2024 onder de titel "Het regent politieke assistenten: Den Haag kan niet meer zonder tassendragers, spelverdelers en poortwachters." Het blad had 142 PA's achterhaald over de periode van 1994 tot 2021 die zelf ook op LinkedIn daarover hadden gecommuniceerd, als mede over hun latere werkzaamheden. Het blad concludeert dat er wisselende en achtereenvolgende

¹⁷ Zie eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel "Lage drempels, hoge dijken" (2018) Bijlage 6, blz. 15 over de achtergrondkenmerken van leden van de Tweede en Eerste Kamer.

¹⁸ Zijn onderzoek maakt onderdeel uit van een internationaal vergelijkende publicatie onder de titel "The Netherlands: the emergence and encapsulation of ministerial advisers" en beslaat de periode 1994 tot 2017 waarin voor Nederlandse bewindspersonen 177 politieke assistenten werkten. De gemiddelde leeftijd groeide vooral omdat zij langer aanbleven. De duur van de aanstelling zakte met de politieke omstandigheden van 4.3 jaar naar 2.8 jaar. De studie gaat in op aard en niveau van de opleidingen. En bevat een inventarisatie van de tijdsbesteding per kabinetsperiode. Waarin naast de eerder aangeduide werkzaamheden ook het deel relaties met het parlement substantieel is. Opvallend genoeg ook strategisch advies aan de minister inclusief inhoudelijk beleidsadvies. En advies op media/communicatie. Zie p. 139. Van den Berg meent dat de verhoudingen met de ambtelijke organisatie omgeven is geweest door spanningen. En spreekt van een 'encapsulation', inkapseling van de PA's. In de dissertatie van professor Roel Nieuwenkamp uit 2001 (De prijs van het politieke primaat) werd ook ingegaan op het wederzijds vertrouwen tussen de ambtelijke top en de politieke assistenten. Later onderzoek geeft reden te veronderstellen dat er een zekere wederzijdse aanpassing optrad zoals eerder is opgemerkt in dit advies.

¹⁹ Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries, NSOB, 2009, 64 e.v.

²⁰ Tanja van Koeckhoven, op cit; p. 41-43.

banen worden vervuld en dat 22% uiteindelijk lobbywerk doet via een public affairs bureau of in dienst komt van een bedrijf of organisatie. Bij dat laatste kan worden gedacht aan NGO's maar ook aan (sectoren uit) het bedrijfsleven, of bij publieke dienstverleners. Daarnaast werkt een op de drie voormalige PA's bij een ministerie. Daarbij moet worden bedacht dat er ook PA's worden aangetrokken die reeds als ambtenaar in dienst zijn bij een ministerie. Zij gaan weer 'terug' naar een baan op het ministerie na afloop van de PA-periode, terwijl ze tijdens hun PA-schap in dienst van het ministerie zijn gebleven.²¹

Uit bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de ontwikkeling van een parapolitieke reeks functies een feit is. Ook is sprake van wederzijdse aanpassing tussen de ambtelijke organisatie van het Rijk en deze 'bijzondere ambtenaren'. Dat neemt niet weg dat vanuit het oogpunt van integriteitsregelingen bezwaren zijn verbonden aan de hybride status van de PA.²²

Hoofdstuk 3 – Evaluatie integriteitsborging PA's

Bovenstaande beschouwing leidt tot het inzicht dat er wel regels ten aanzien de PA's zijn, maar dat die regelingen ten principale aan de ambtelijke rechtspositie zijn verbonden. Maar ook dat de invalshoek van integriteit daardoor niet evident leidt tot een evenwichtig integriteitskader voor PA's, gelet op de werkzaamheden zoals die zich hebben ontwikkeld. Tegelijkertijd is er veel tot stand gebracht m.b.t. de integriteit van ambtenaren. En vooral de laatste jaren ook voor ministers en staatssecretarissen. De achtereenvolgende rapporten van Greco²³ en de Initiatiefnota van de leden van de Tweede Kamer Dassen en Omtzigt leidden tot debat met de minister van BZK in 2022. Er bleven echter ook openstaande vragen, bijvoorbeeld betrekking tot de PA. In reactie daarop stuurde de minister van BZK de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer over deze categorie bijzondere ambtenaren. De gebleken groei van de aantallen en de veranderende aard van het werk van de PA's, maken de zaak ook van meer belang.

Overigens concludeerde Greco in het evaluatierapport van juni 2023 dat met de combinatie van maatregelen die het kabinet voornemens was te nemen voor de ministers en staatssecretarissen en de toepassing van de ambtelijke Gedragscode Integriteit Rijk voor de PA's, aan de aanbevelingen van Greco was voldaan. Dit veronderstelt ook dat de Gedragscode voor bewindspersonen mede effect heeft op de relatie met de PA's en vice versa.²⁴ Dit roept echter de vraag op of er geen extra regeling voor PA's dient ingesteld te worden.

²¹ De geschiedenis van de PA is inmiddels lang genoeg om met enige regelmaat tot publicaties in de pers te leiden. Soms is er een acquisitie te lezen in rubrieken "gezocht". En de vroegste generatie PA's maken ook een reeks podcasts vol anekdotes en informatie. (Betrouwbare bronnen 67 Caroliene! PG Kroeger over bekende en onbekende politieke assistenten, toen en nu; november 2019)

²² Zie ook M. van der Steen en anderen, 2009, die opmerkt dat in wisselende situaties werkt en een professionaliteit moet ontwikkelen om de verbindingen tussen gescheiden systemen steeds te verbinden. Die functie heeft verborgenheid nodig. Blz. 35 e.v.

²³ Greco is de Group of States against Corruption van de Raad van Europa. Deze groep heeft een benadering aan de lidstaten voorgelegd en volgt de vorderingen met regelmatige evaluaties rondes. De schriftelijke discussies met de lidstaten komen te recht in de zogeheten Nalevingsverslagen. De laatste in deze reeks voor Nederland dateert van juni 2023. Greco RSC (2023) 4

²⁴ Hopelijk is dat het geval. Maar sluit niet uit dat er tussen bewindspersoon en politiek assistent een probleem optreedt in relatie tot de integriteit.

Greco beveelt aan toch goed te kijken naar het bewerkstelligen van “—awareness, raadgeving, overleg en gesprek over integriteit, individueel en in de ministerraad.” Nu maken PA's geen deel uit van de ministerraad, maar de strekking van de vraag is ter zake. Greco beveelt in dit verband aan de vertrouwenspersoon voor bewindspersonen ook toegankelijk te maken voor PA's. Hoewel dat laatste voorbij zou gaan aan mogelijke belangenconflicten tussen bewindspersoon en PA, wordt zo vooral over het hoofd gezien dat PA's in de ambtelijke organisatie zijn opgenomen. In de GIR is voorzien in vertrouwenspersonen, maar is dat ook goed geregeld voor PA's? Dat blijkt niet uit onderzoek en de gevoerde gesprekken met een aantal oud PA's. Zijn er systematisch startgesprekken gevoerd? Worden cursussen of trainingen aangeboden? Zijn risico's of in elk geval dilemma's in beeld gebracht voor deze categorie bijzondere ambtenaren? Volstaat de Gedragscode Integriteit Rijk voor PA's op grond van hun ervaringen? Greco legde dus wel de vinger op de te stellen vragen. Ook in de Tweede Kamer werden soortgelijke vragen gehoord.

Uit verschillende onderzoeken is naar voren gekomen dat zelden bij het begin van de werkzaamheden over integriteitszaken is gesproken. Of het blijft bij een eenmalige bespreking. Of een sessie met groepswijze bespreking met alle net in dienst van een ministerie aangetreden ambtenaren. En die kunnen wetgever, uitvoerder, beleidsadviseur zijn. Maar hun functie lijkt nooit op die van de PA. Daarmee blijft het onderwerp gedurende de hele functie-uitoefening onderbelicht, althans vanuit de werkgever, de Rijksoverheid.

Daarnaast zijn verschillende elementen verbonden aan de PA-functie gegroeid, zoals de gestegen omvang van de contacten met (Tweede) Kamerleden en/of hun medewerkers van coalitiefracties, niet alleen over mogelijke moties. Maar ook de hoeveelheid voorgenomen besluiten die - voorafgaand aan besluitvorming - in onderraden uit de ministerraad in coalitieverband worden gezien. Ook laat het uit eerdere jaren daterende axioma dat de PA geen contacten met mediavertegenwoordigers onderhoudt een ontwikkeling zien. Ondanks de strekking van het uitgangspunt, namelijk dat de PA niet geplaatst kan worden in een directie communicatie, gebeurt dit in de praktijk wel degelijk. Hierbij moet ook worden bedacht dat de Gedragscode Integriteit Rijk, ook niet voorziet in de dilemma's die op het gebied van integriteit kunnen optreden in het werk van een PA.

Een beter toegesneden integriteitborging voor PA's vraagt bespreking van de verschillende fasen van betrokkenheid van deze functionaris voor uitoefening van het werk van PA, beginnend met diens aantreden. Met die invalshoek zal in de komende alinea's worden ingegaan op achtereenvolgens: 1. rekrutering, werving en aanstelling, 2. de wijze waarop de functie gedurende de hele zittingsperiode wordt uitgeoefend, 3. wie tijdens de zittingsperiode periodiek het functioneren met de PA bespreekt, inclusief waar nodig integriteitsonderwerpen, en 4. of na afloop van de bewindsperiode van minister of staatssecretaris, op een integere wijze een vervolgbaan wordt gevonden voor de PA. Aldus kan worden gezien welke elementen al goed zijn ingeregeld, welke ontbreken en op welke manier daarin kan worden voorzien.

Rekrutering, werving en aanstelling

PA's worden in hun functie benoemd door de bewindspersonen. Vaak zijn ze afkomstig uit de partij van de bewindspersoon. De achtergronden van PA's zijn onder andere maar niet uitsluitend: het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties of persoonlijk medewerker van de fractieleden. De selectie en keuzeprocessen wijken bovendien af van de gewoonten bij het werven van ambtenaren: een functieomschrijving, een profielschets, een werving en selectieprocedure en een advies van de selectiecommissie gevolgd door aanstelling. Deze

onderwerpen spelen zich bij PA's echter af in partijverband of wordt door de bewindspersoon bepaald. De ministeries komen pas na afloop van het keuzeprocess in beeld.

Voor het doel van dit advies is het begin het feitelijk aantreden van de PA. Dan valt op dat een AIVD-veiligheidsonderzoek wordt ingesteld om antecedenten te checken. Voor het inwerken en kennisnemen van integriteitsregels is geen aparte voorziening voor PA's. Daarnaast wordt er zelden in het algemeen over integriteit gesproken bij aanvang van de werkzaamheden. En evenmin in meer specifieke zin, dus de integriteitsaspecten van de functie van de PA zelf. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de melding van persoonlijke belangen en/of nevenfuncties, betaald of onbetaald, maar ook aan mogelijke dilemma's in de dagelijkse werkzaamheden. Een overdrachtsgesprek met eventuele voorgangers ligt niet altijd in de rede.

Uitoefening van de PA-functie

Uit onderzoek en interviews blijkt dat de werkzaamheden zich afspelen binnen het ministerie, vooral aan de top, in de Tweede Kamer (en Eerste Kamer), in contacten met anderen met velerlei achtergronden en functies. Deze contacten behelzen onder andere Kamerleden, hun assistenten en andere medewerkers behorend tot de eigen fractie, andere PA's binnen coalities, diverse personen uit (eigen) politieke kring, lobbyisten en vertegenwoordigers van de media. Op dit brede terrein zijn voorlichting en het gesprek over integriteitsbewustzijn belangrijke elementen. De indruk is gerechtvaardigd dat hieraan meer kan worden gedaan. Uit het beschikbare onderzoeksmateriaal blijkt geen aanpak en zeker niet een aanpak die in relatie staat tot het werk van deze 'bijzonder ambtenaren'. En dat de benadering uit de voor alle ambtenaren bestemde aanpak op basis van de GIR daartoe niet toereikend is.

Zoals in de ambtenarenwet ook is voorzien is werkoverleg met ambtenaren nodig. Dat geldt ook voor PA's zodat de wederzijdse verwachtingen kunnen worden besproken. Daarin kan altijd een integriteitsaspect aan de orde worden gesteld. Echter zouden additionele integriteitsregels, dus bovenop de GIR, voor PA's moeten worden overwogen. Dit betreft onderwerpen waarbij gevoelige informatie aan de orde is en waar mogelijke belangenverstrengeling extra maatregelen vraagt. Deze zijn er ook voor andere ambtenaren ten aanzien van de specifieke functies die zij uitoefenen. Tot slot moet worden gezien hoe een vertrouwenspersoon specifiek voor de categorie PA's kan bijdragen aan de borging van de integriteit, ook met betrekking tot dilemma's die zich kunnen voordoen gedurende de zittingsperiode.

Gesprek over functioneren van de PA

Hierboven werd het in de ambtenarenwet 2017 als verplichting geldende werkoverleg genoemd. Dit betreft een overleg aan de voorkant over de nog te verrichten werkzaamheden. Het werkoverleg dient om de wederzijdse verwachtingen te delen, om instructies te vragen of die te geven door respectievelijk de medewerker en de bewindspersoon. Daarnaast is een jaarlijks functioneringsgesprek waarin wordt teruggekeken op het functioneren van de PA van niet ondergeschikt belang, omdat integriteit ook tijdens dit gesprek aan de orde kan komen. De bijzonder positie van de PA als behorend tot de bewindspersoon, maar tevens ambtenaar is en in de ambtelijke organisatie is opgenomen, heeft een specifieke oplossing nodig. Voor deze gesprekken zou ook integriteit een passend onderwerp zijn, deze zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen als vast onderwerp. Het gesprek over integriteit zou via een vaste structuur kunnen verlopen.

Bijvoorbeeld door het hanteren van z.g. dilemmakaarten die onderwerpen en eerdere voorvallen bevatten op dit terrein die voor de functie van belang zijn.

Vervolgbaan

Thans zijn de betreffende bepalingen uit de Ambtenarenwet en de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) voor de PA van toepassing. Het is echter de vraag of dat afdoende is, omdat nauwelijks/niet bekend is welke rol deze kaders momenteel voor PA's spelen. Voor bewindspersonen heeft het kabinet een wetsvoorstel vervolgloopbaan van oud bewindspersonen ingediend met een verplicht advies van een deskundige. Dit naast een lobby en draaideurverbod van 2 jaar.²⁵ De vertrouwenspersoon voor de leden van het kabinet kan advies uitbrengen over de voorgenomen aanvaarding van een volgende werkring. De parlementaire behandeling moet echter nog wel plaatsvinden.

PA's zouden ook gebruik kunnen maken van een vertrouwenspersoon die tevens mee kunnen adviseren over een volgende werkring voor deze categorie ambtenaren. Wel is het dan aan te raden om een eigen vertrouwenspersoon voor PA's aan te stellen, aangezien het in het geval van een conflict kwetsbaar kan zijn om een bewindspersoon en PA naar dezelfde vertrouwenspersoon te laten gaan. De GIR zou dit mogelijk moeten maken: een vertrouwenspersoon voor alle PA's. Het betreft een situatie die afwijkend is van die voor andere ambtenaren.

Bij ministers en kabinetswisselingen doen zich steeds veel personele wisselingen voor in de categorie PA's. Eerder is ingegaan op deze mobiliteit: de eerdere werkringen van PA's en de loopbaan van PA's na hun aanstelling als PA. De vervolgbanen van PA's zijn, gelet op hun ervaring, niet zelden te vinden in de brede omgeving van de overheid, waaronder ZBO's en (semi) overheidsbedrijven. PA's die reeds ambtenaar waren, keren vaak terug naar een reguliere ambtelijke functie. Velen hebben over de jaren heen een diverse loopbaan met achtereenvolgende banen. Het is in elk geval goed de vertrekbeweging cf. de integriteitsregels vanuit de GIR na te leven en te documenteren, ook om deze categorie bijzonder ambtenaren een verdere loopbaan mogelijk te maken.

Onderwerpen voor nadere regelgeving: belangenverstrengeling en contacten met lobbyisten

Belangenconflicten of de schijn daarvan kunnen een ernstige bron van integriteitsproblemen vormen. Voor sommige ambtelijke functies gelden dan ook extra regels, naast het bepaalde in de GIR. De Gedragscode voor ministers en staatssecretarissen bevat de voor hen geldende voorschriften. Voor ambtenaren en dus ook voor PA's, gelden de regels van de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR).²⁶ Hierin staan regels met betrekking tot mogelijke voorkennis bij het wisselen van baan. Maar ook de melding van financiële belangen en handel in effecten die de dienst kunnen raken. Eventueel kan een verbod gelden als het goed functioneren van een medewerker of de dienst niet is verzekerd. Ministeries wijzen functies aan waarvan de betreffende ambtenaar de informatie moet verschaffen. De functie van de PA zou daartoe moeten gaan behoren als dat nog niet is besloten.

Voor veel topambtenaren geldt het "Kader en werkwijze melding financiële belangen" van de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van BZK. Dus bovenop de regels van de GIR. Deze regeling bepaalt ook dat waar ministeries een eigen of overlappende regeling kennen, de strengste zal gelden. Van deze functionarissen wordt altijd melding gevraagd van hun

²⁵ Zie GIR, paragraaf 4.6, in hoofdstuk 4. Belangenverstrengeling en gebruik publieke middelen.

²⁶ Zie GIR, paragraaf 4.4; ook voor overige integriteitseisen

belangen en die van hun familie/gezinsleden. De reden voor deze regeling is dat deze ambtenaren door hun werk van kwetsbare informatie kennisnemen, zoals beursgevoelige gegevens die voorkennis kan inhouden. Of dat zij werken aan voorstellen die niet onmiddellijk publiek mogen worden.

Over de functie van de PA is wel duidelijk dat zij vaak in contact staan met deze ambtenaren, dat zij de stukkenstroom volgen, besprekingen met ministers bijwonen, een rechtstreekse eigen toegang hebben tot de ambtelijke staf en dat zij een eigen toegang tot de minister hebben. Bovendien brengen ze eigen advies uit aan de bewindspersoon en onderhouden ze contacten buiten het ministerie, zoals in de Kamers. Om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen, verdient het overweging om de regeling “Kader en werkwijze melding financiële belangen” die momenteel voor PA's nog maar bij enkele ministeries (zoals Financiën) vereist is, overeenkomstig te hanteren voor alle PA's. Bovenstaande werkzaamheden van PA's en hun toegang tot informatie maken dit wenselijk. Op dit vlak zie je een duidelijk verschil met andere ambtenaren met een toegang tot informatie van vergelijkbare gevoeligheid.

Mogelijke onwenselijke contacten van bewindspersonen en ambtenaren met lobbyisten genieten veel belangstelling. Rondom de omgang met lobbyisten zou meer transparantie moeten komen, ook voor PA's. Naast de wetgeving op aanbestedingen, de comptabiliteitswet en de eed of belofte, zou er ook voor PA's ook nog een andere regeling kunnen gelden, denk aan een lobbyregister. Dit wordt thans door de regering overwogen. Ook in dit geval zou de betreffende regeling niet te uiteenlopend moeten zijn ten opzichte van andere regelingen op de departementen. Voor alle ambtenaren wordt gewerkt aan een openbaar register waarin contacten met lobbyisten moeten worden geregistreerd. Dat zal dan te zijner tijd de regeling zijn waaronder ook de PA's een meldingsplicht hebben. Voor bewindspersonen wordt bezien of in hun publieke agenda contacten met lobbyisten zullen worden opgenomen, voorzien van een aanduiding van het contact.

In dit advies wordt nadere regeling van een meldingsplicht in verband met financiële belangen een serieuze verbetering geacht en enige meldingsplicht van contacten met lobbyisten waardevol ter vergroting van de transparantie. Het lijkt verstandig bij de werkzaamheden aan beide regelstelsels, voor bewindspersonen en voor ambtenaren, de positie van PA's in gelijke mate te bepalen en discrepanties te voorkomen.

Op grond van de analyse van de huidige regelingen voor PA's, de praktijk van de PA-functie en een evaluatie van de huidige integriteitsborging voor PA's kunnen verschillende aanbevelingen worden gedaan. De aanbevelingen staan hieronder weergegeven.

Aanbevelingen

De gestelde vraag luidde:

“--- of niet extra integriteitsinstrumenten nodig voor zijn politieke assistenten, boven op het al bestaande instrumentarium voor ambtenaren----.” En “Mogelijk kan een specifieke aanvulling in de GIR hierbij behulpzaam zijn.”

Gelet op bovenstaande analyse is een specifieke aanpak van het integriteitsbeleid met betrekking tot PA's wenselijk. Hun formele positie is ambtelijk; zij zijn opgenomen in de ambtelijke organisatie. Hun werkzaamheden bewegen zich echter voor een belangrijk deel buiten de gebruikelijke ambtelijke sfeer. Zij hebben bovendien een directe invloed op de besluiten van ministers en beide Kamers, zoals door de minister van BZK in haar brief van 22 juli 2022 aan de Tweede Kamer tot uitdrukking is gebracht. Op basis van bevindingen in dit advies, bestaande uit literatuuronderzoek naar de PA-functie en interviews met verschillende PA's uit kabinet Rutte IV, kan worden gesteld dat er aanleiding is om voor deze categorie een eigen samenhangende aanpak op gebied van integriteit te volgen. Deze dient mede om de werking van de Gedragscode Integriteit Rijk te ondersteunen en te versterken met aanvullende afspraken gezien de bijzondere aard van de functionarissen en van hun werkzaamheden. Doel van de aanbevelingen is om deze specifieke aanpak te laten werken op het niveau van bewindspersonen, de politiek assistent en het departement.

1. Een eerste aanbeveling betreft het meer structureel onder de aandacht te brengen van integriteit onder PA's, onder meer door dilemma's bespreekbaar te maken die zich kunnen voordoen tijdens de werkzaamheden van de PA-functie.
 - a. Dit gesprek zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden in de collegiale sfeer, als een vorm van intervisie onder PA's.
 - b. Aandacht voor integriteit kan ook vanuit de politieke partijen zelf komen. Enkele PA's gaven in interviews aan dat ze momenteel wekelijks of tweewekelijks een soort van collegiale intervisie hebben met collega-PA's binnen de partij. De PA's gaven aan veel te hebben aan deze 'momenten van vrijuit onderling sparren'. Dit is echter nog geen gemeengoed bij alle partijen. Bovendien betekent een dergelijk 'partijkader' niet dat de werkgever, de Rijksoverheid, zelf geen verantwoordelijkheid draagt voor de integriteit van deze bijzondere categorie ambtenaren.
 - c. Er zou daarnaast een specifieke uitwerking van het integriteitskader van PA's kunnen worden toegevoegd aan de GIR. Het integriteitskader van PA's zou in ieder geval kunnen worden aangescherpt middels een verplicht startgesprek, met de SG, waar integriteit een standaard onderdeel van vormt.
 - d. In een jaarlijks functioneringsgesprek zouden de integriteitsondewerpen aan de orde moeten (kunnen) komen. Dit zou door de SG van het ministerie moeten worden gevoerd, na afstemming met de bewindspersoon. De SG is de eerst aanspreekbare ambtenaar voor de informatievoorziening van de bewindspersonen, volgt en kent de stroom, en heeft een taak op het grensvlak van de ambtelijke organisatie met de politiek.²⁷
 - e. Bovengenoemde gesprekken en momenten waarin integriteit ter sprake komt/kan komen kunnen worden ondersteund door middel van zogenoemde

²⁷ KB SG, Staatsblad nr. 499 Besluit van 18 oktober 1988 incl. Nota van Toelichting

dilemmakaarten²⁸ met thema's die voor PA's van belang zijn. Dilemma's kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij het hanteren van informatie (bijvoorbeeld uit ministerieel overleg), het scheiden van persoonlijke belangen en de dienstuitoefening, privé gedragingen, omgang met geschenken, uitnodigingen, declaraties, participeren in netwerken, betaalde en onbetaalde nevenfuncties, strijdigheid van de eigen overtuiging en de (politieke) beleidsinzet, spanningen met de ambtelijke organisatie of met de eigen partij, en in netwerken en andere omstandigheden die integriteitsvragen kunnen oproepen. Dit zijn veelal onderwerpen die voorkomen in de Gedragscode Integriteit Rijk maar die er in de hybride positie van de PA vaak anders uitzien dan in een ambtelijke werkring gebruikelijk is.

2. Voor PA's kan verder overwogen worden om een eigen vertrouwenspersoon aan te stellen. Die kan voorzien als gesprekspartner voor mogelijke knelpunten in de praktijk, bijvoorbeeld in de interactie met leden van de Kamers en hun assistenten, hun minister, hun partij en/of de ambtelijke organisatie waartoe zij behoren. En uiteraard ook maatschappelijke organisaties, media en bedrijven. Als ambtenaar hebben de PA's de mogelijkheid op grond van de Gedragscode Integriteit Rijk een vertrouwenspersoon in te schakelen. Maar het verdient overweging te bezien of een algemeen vertrouwd oud bewindspersoon deze taak op zich wil nemen voor de PA's aangezien bij deze functie naast kennis van de overheidsorganisaties ook ervaring in de politieke arena van belang is, alsmede de competentie van betrokkene om effectief te adviseren.
3. De PA heeft een bijzondere positie in de beleidsoverleggen binnen het ministerie en heeft toegang tot de stukkenstroom en kennis van wat er speelt in onderraden en de ministerraad. Om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen zou daarom een analoge toepassing voor alle PA's van het "Kader en werkwijze melding financiële belangen" van de Algemene Bestuursdienst en van specifieke departementale regelingen gewenst zijn. Momenteel geldt deze regeling enkel voor PA's werkzaam bij sommige ministeries.
4. Het voeren van werkoverleg met een opdrachtgever/bewindspersoon is onmisbaar om daar ook integriteitsonderwerpen te kunnen meenemen. De opdracht nemende ambtenaar/PA komt ook de daaruit voortvloeiende bescherming toe in diens werkzaamheden. In de Ambtenaren wet is ook om deze reden zowel werkoverleg als integriteitsbeleid verplicht gesteld.²⁹
5. Het is nodig dat in de aanstellingsbrieven aan de PA's gelijklopende passages worden opgenomen over deze specifieke aanpak van de integriteitsborging voor alle PA's. Zo worden PA's in een vroeg stadium geïnformeerd over integriteitsaspecten relaterend aan de PA-functie. Vanzelfsprekend kan een dergelijke brief ook tussentijds worden verzonden.
6. Het is wenselijk om het effect van nieuwe integriteitskaders voor PA's periodiek te evalueren. Na één jaar kan bijvoorbeeld een eerste beeld worden gevormd van de vorderingen met een nieuwe aanpak.

²⁸ De dilemmakaart is als instrument ontleend aan een publicatie van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Dit 'Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden', Min BZK, Den Haag, november 2023. Dit Handboek heeft het voordeel de onderwerpen bij de naam te noemen en de hantering ervan onderwerp van gesprek te doen zijn. Zie voor uitgewerkte dilemma kaarten blz. 97 en volgende. Uiteraard moeten dilemmakaarten voor PA's worden vormgegeven met thema's en casuïstiek die aansluiten op de specifieke werkcontext van de PA's.

²⁹ Ambtenaren wet 2017, paragraaf 2, artikel 4, lid resp. lid 2.

Literatuurlijst

Ambtenarenwet, 2017

Prof. Dr. C van den Berg, The Netherlands, the emergence and encapsulation of ministerial advisers., 2018 in: Ministers, minders and mandarins. An international study of relationships at the Executive Summit of Parliamentary Democracies, 2018.

Blauwe Boek, Ministerie van Algemene Zaken; geraadpleegd op 24 mei 2024.

A. Mark Bovens en Anchrit Wille, Tassendragers in de Tweede Kamer, de opkomst van het assendragers in de Tweede Kamer, het parapolitieke pad naar het parlement in Beleid en Maatschappij, 2023 (50) en van dezelfde schrijvers: Tassendragers in de Tweede Kamer, webpublicatie Montesquieu Instituut. Den Haag 2022.

H. Dijkstra, Adviseur of assistent? De rol van politiek assistenten in de Nederlandse politiek (2003-2022), Leiden. 2022.

Greco RSC, Group of States against corruption, Raad van Europa, Nalevingsverslag, juni 2023 (4).

P. t Hart en W. Kuijken, Dienen en beïnvloeden, verhalen over ambtelijk vakmanschap, NSOB, Den Haag. 2018.

A.W. Heringa, Benoemen van verwanten; column Montesquieu, 2022.

Initiatienota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelenmaatregelen om integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2021-2022, 36101 nr. 1. En: Brief van de minister van BZK, dd. 11 juli 2022, 36101, nr. 3

Kader en werkwijze melding financiële belangen, Ministerie van BZK, Algemene Bestuursdienst; geraadpleegd op 25 februari 2024.

Dr. Toon Kerkhoff, Benoemingen, nevenfuncties en integriteit van bestuur in de Nederlandse Trias Politica; een literatuuroverzicht. Onderzoek in opdracht van de Staatscommissie Rechtsstaat, 2024.

Tanja Koeckhoven, Ja mevrouw de politiek assistent, nee meneer de Directeur-Generaal! Over de werkrelatie tussen de politiek assistent van de bewindspersoon en de topambtenaar op het ministerie, 2017.

Prof. dr. R. Nieuwenkamp, De prijs van het politiek primaat, 2001.

Onderzoek BZK, ministerie van BZK, 2024.

Simon Otjes, Gijs Jan Brandsma, Carla Hoetink en Wimar Bolthuis, Meer ondersteuning voor de Tweede Kamer, maar welke?; Policy Paper nr. 12, Montesquieu Instituut, Den Haag, 2022.

Staatscommissie Parlementair Stelsel: Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie Parlementair Stelsel. In het bijzonder bijlage 6 Achtergrondkenmerken van Tweede en Eerste Kamerleden en het gebruik van parlementaire instrumenten, in het bijzonder bijlage 6, blz. 15, paragraaf 1.7.3 Ervaring als politiek assistent of fractiemedewerker, 2018.

M. van der Steen, Strategiseren in de schaduw van de macht: politieke assistenten van bestuurders als verborgen verbinders, Den Haag, NSOB, 2011.

Diederik Van Coppenolle, Mirko Noordergraaf en Martijn van der Steen, Politieke ambtenaren? Formele en feitelijke rolverschillen tussen Nederlandse politiek assistenten en de Vlaamse kabinetsmedewerkers, 2011.

M. de Vries, Politiek assistenten in hun rol als liaison, 2008.

Vrij Nederland, nr. 1,15-01- 2024: Het regent politieke assistenten: Den Haag kan niet meer zonder tassendragers, spelverdelers en poortwachters, 15 januari 2024.