

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1995

Nr. 35

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 4 mei 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 13 januari 1995 inzake de integriteit van de openbare sector (23 900 VII, nr. 27) een aantal vragen gesteld. Deze vragen zijn door de minister beantwoord bij brief van 4 mei 1995. De vragen en de antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van der Berg (SGP), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Nijpels-Hezemans (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Bortel (D66), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Mulder-van Dam (CDA), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Koekoek (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Hoekema (D66), Van Oven (PvdA).

1. Circulaire Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van een preventief beleid

1

Kan worden verduidelijkt waarop wordt gedoeld met de opmerking dat «... zo'n beleid vanzelfsprekend ontwikkeld moet worden binnen de wettelijke kaders ...»?

De bevoegdheden tot het vaststellen van het beleid en de reikwijdte ervan, moeten kunnen steunen op wettelijke regelingen of algemeen verbindende voorschriften, waar dit de rechtspositie en grondrechten van ambtenaren raakt.

2

Kan nader inzicht worden gegeven bij welke type activiteiten en onder welke omstandigheden incidenten kunnen plaatsvinden en welke overige factoren het risico op incidenten vergroten?

Zijn of worden op dit vlak analyses uitgevoerd? Worden deze analyses periodiek geactualiseerd? Binnen welke onderdelen van de rijksdienst is de deskundigheid op dit vlak voorhanden en hoe is gewaarborgd dat die deskundigheid is gebundeld?

In de basisnotities wordt inzicht gegeven in een aantal activiteiten en omstandigheden die het risico op incidenten vergroten. Een totaal-overzicht van alle corruptie- en fraudegevoelige taken bij de overheid, met de daaraan gekoppelde maatstaven voor de mate van gevoeligheid is thans moeilijk te geven. Dit komt allereerst door de grote verscheidenheid van taken en dienstonderdelen van de overheid en voorts omdat de mate van gevoeligheid direct samenhangt met de omgeving waarin de taken worden uitgeoefend. Vanwege die samenhang is elk concreet overzicht van fraude- en corruptiegevoelige taken maatwerk. Dit overzicht zal daarom bij de onderscheiden departementen en hun verschillende dienstonderdelen, zelf gemaakt moeten worden. Complicerende factor is nog dat er doorgaans geen sprake is van een één op één relatie, m.a.w. het is niet zo dat een bepaalde activiteit onder bepaalde omstandigheden altijd tot een zeker risico leidt. Het maken van een geïntegreerde afweging is daarom van belang.

De deskundigheid op dit vlak is aanwezig bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst. De BVD is momenteel bezig om bij enkele departementen de organisatie door te lichten.

Departementen kunnen desgewenst deze deskundigheid inschakelen.

3

Kan per ministerie worden aangegeven welke concrete activiteiten zijn ondernomen sinds de brieven van 25-10-1993 en 11-2-1994?

In de circulaire «Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van een preventief beleid» heb ik de ministers gevraagd hun medewerking te verlenen aan het ontwikkelen van preventief beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit. Betreffende circulaire hebben zij pas sinds januari jl. in hun bezit en met de beleidsontwikkeling is in feite eerst vanaf die datum bij alle departementen een begin gemaakt.

Voor die tijd werden er bij enkele departementen al wel activiteiten ontplooid in dit kader. Het ministerie van Defensie is bijvoorbeeld al lange tijd bezig met het voeren van beleid op het gebied van de integriteitsbescherming. In de commerciële relatie overheidbedrijfsleven, kunnen enige grote risico's worden onderkend. Dit departement beschikt daarom onder meer over een aanwijzing, waarin een aantal specifieke rechtspositionele regels en gedragsregels zijn weergegeven die met name de relaties met het bedrijfsleven betreffen. Het ministerie van VROM beschikt

over uitgebreid voorlichtingsmateriaal (w.o. een videoband), waarin medewerkers van dat departement wordt gewezen op mogelijke risico's op fraude en corruptie bij het uitoefenen van hun taken. Bij mijn departement is inmiddels een departementsbrede discussie gestart. Als begin van deze discussie heeft de ambtelijke top in een speciaal daartoe belegde discussiebijeenkomst op basis van een aantal praktijksituaties, gediscussieerd over de grenzen tussen toelaatbare en ontoelaatbare gedragingen. Ook zal op korte termijn bij mijn departement een vertrouwenspersoon worden aangesteld. Inmiddels zijn ook andere dan de reeds genoemde departementen begonnen met het vormgeven van een preventief beleid.

Binnenkort zullen ambtenaren van mijn departement de direct betrokkenen van de afzonderlijke departementen bij elkaar brengen, met als doel het analyseren en bespreken van knelpunten, het uitwisselen van ervaringen en het inventariseren van reeds ontwikkelde producten.

Zodoende kan ik de beleidsontwikkeling bij de departementen nauwlettend volgen.

Het is mijn voornemen om een dergelijke bijeenkomst in de loop van dit jaar opnieuw te houden.

Zoals ik in mijn aan u gerichte brief van 13 januari jl. reeds heb aangekondigd, zal ik u in december van dit jaar van de voortgang van de beleidsontwikkeling bij de departementen op de hoogte stellen.

Dan zal ik aangeven welke concrete activiteiten in dit verband per departement zijn ontplooid.

4

Vindt een registratie plaats per ministerie en centraal bij Binnenlandse Zaken van incidenten die de integriteit van de openbare sector betreffen?

Er vindt momenteel geen registratie per ministerie of centraal bij Binnenlandse zaken plaats.

Naar mijn mening zou een dergelijke registratie er wel moeten komen. Het lijkt mij gewenst dat de departementen hiermee een aanvang maken zodra zij een preventief beleid hebben ontwikkeld. Als onderdeel van het preventief beleid in een organisatie wordt namelijk gesproken over de afbakening van de grens tussen toelaatbare en ontoelaatbare handelingen. Dit referentiekader is nodig om incidenten, die zich vooral in het grijze gebied zullen afspelen, te kunnen benoemen en vervolgens te herkennen. Of een registratie centraal dan wel per ministerie zal plaatsvinden, zal ik nader bekijken. Opgemerkt zij dat indien en voor zover bij die registratie persoonsgegevens van strafrechtelijke en tuchtrechtelijke aard worden opgenomen deze registratie in overeenstemming moet zijn met de Wet persoonsregistratie (Stb.1988, 665) en het op deze wet gebaseerde Besluit gevoelige gegevens (Stb.1993, 58).

5

Bestaat inzicht in de mate waarin provincies en gemeenten concreet inhoud geven aan het thema?

Er bestaat geen volledig inzicht. Wel is bekend dat sommige provincies en gemeenten aan een gedragscode werken. Ook worden er trainingen voor het personeel georganiseerd. Het in de vraag bedoelde inzicht wordt overigens ook niet bewust nagestreefd door het ministerie. Het preventieve beleid inzake de integriteit is immers een eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies.

6

Wat is de aard en omvang van de ondersteuning die Binnenlandse Zaken zonodig en desgewenst kan leveren bij de uitwerking?

Zoals bij de beantwoording van de vorige vraag reeds is gesteld, is het beleid inzake de preventie van de integriteit een eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies. Binnenlandse Zaken biedt ondersteuning in de vorm van informatieverstrekking en het geven van advies.

7

Bestaat of komt er een registratie van incidenten met betrekking tot de integriteit van de politie?

Bij brief van 17 maart 1995 (23 900 VII, nr. 32) heb ik u geïnformeerd over het beleid inzake politie en integriteit. Bij deze brief was gevoegd een inventarisatie van de politiekorpsen over integriteit, waaruit niet blijkt dat alle politiekorpsen een registratie bijhouden van incidenten die betrekking hebben op de integriteit van de politie.

In voornoemde brief heb ik evenwel toegezegd het openbaar ministerie en de korpsbeheerders te vragen om inbreuken op de integriteit bij de politie, die hebben geleid tot strafrechtelijke veroordeling dan wel disciplinaire bestraffing, te registreren. Inmiddels heb ik de korpsbeheerders hierom verzocht bij circulaire van 10 april 1995.

8

Zijn of worden maatregelen overwogen die de positie van de politieke bestuurders raken?

In mijn brief van 11 april 1995 (23 900 VII, nr. 34) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heb ik feitelijk inzicht gegeven in het bestaande beleid ten aanzien van bestuurlijke integriteit. In deze brief ga ik met name in op het beperken van wachtgeldaanspraken van bestuurders, die de integriteit van openbaar bestuur in diskrediet hebben gebracht, en op het verbinden van gevolgen aan zeer laakbare gedragingen van leden van vertegenwoordigende organen. Voorts noem ik in deze brief een aantal denkrichingen voor maatregelen, die overwogen kunnen worden.

9

Op welke wijze is te voorkomen dat vermoedens of aanwijzingen van incidenten die zich bij de uitvoering van taken voordoen niet voor het middenkader en/of dienstleiding beschikbaar komen?

Door de aanstelling van een vertrouwenspersoon kan zo mogelijk voorkomen worden dat deze vermoedens of aanwijzingen van incidenten niet beschikbaar komen voor het middenkader en/of de dienstleiding.

Hierdoor kan een organisatie komen te beschikken over personen die inzicht hebben in het vóórkomen van fraude en corruptie. De vertrouwenspersoon kan op grond van nader onderzoek beoordelen of een gemelde zaak aan de dienstleiding moet worden gerapporteerd.

Van groot belang hierbij is de bescherming van de aanmelder.

Overigens blijft het wenselijk dat een overheidsorganisatie een open en transparant karakter behoudt, zodat vermoedens en/of aanwijzingen niet onder de oppervlakte blijven.

10

Zijn voorzieningen vereist om de positie te beschermen van de ambtelijke medewerker die vermoedens van incidenten aanhangig maakt?

Bij het ontwikkelen van preventiebeleid is het aan te bevelen m.b.t de aangifteplicht bijzondere aandacht te besteden aan de positie van de medewerker die vermoedens van incidenten aanhangig maakt.

Deze positie zou kunnen worden beschermd indien overheidsorganisaties overgaan tot het aanstellen van vertrouwenspersonen.

Indien de desbetreffende ambtenaar twijfelt, zou hij advies moeten kunnen inwinnen bij een dergelijk persoon. Ook zouden aan vertrouwenspersonen vermoedens en gesignaleerde frauduleuze en corruptieve handelingen (zonodig anoniem) kunnen worden gemeld. De vertrouwenspersoon zou dan op grond van een nader onderzoek moeten beoordelen of een gemelde zaak aan het bevoegd gezag moet worden gerapporteerd.

11

Is aan te geven welke aanpak wordt gevolgd bij de beoordeling van vermoedelijke incidenten in de situatie waarin daarbij wel en in de situatie waarin daarbij geen politieke bestuurder betrokken lijkt te zijn?

In algemene zin is hiervoor geen standaard aanpak te geven.

Afhankelijk van de feitelijke omstandigheden zal per geval de meest adequate aanpak worden gevolgd.

12

Welke delictsomschrijvingen zijn relevant voor eventueel strafrechtelijk optreden tegen incidenten die de integriteit van de openbare sector betreffen? Doen zich met betrekking tot deze delictsomschrijvingen knelpunten voor, met name waar het gaat om de concrete bewijsvoering? Is een analyse gepleegd van de mate waarin deze delictsomschrijvingen voldoende zijn toegesneden op de her(nieuwde) eisen die aan de integriteit zijn te stellen?

In de eerste plaats kan worden gewezen op de ambtsmisdrijven genoemd in titel XXVIII van het Wetboek van Strafrecht. In het bijzonder valt hierbij te denken aan:

- verduistering (artikel 359);
- vervalsing in boeken (artikel 360);
- verduistering bewijsstukken (artikel 361);
- steekpenningen (artikelen 362, 363 en 364);
- dwang (artikel 365);
- knevelarij (artikel 366).

Daarnaast kunnen ook ambtsovertredingen een rol spelen (artikel 462 e.v. Wetboek van Strafrecht).

Waar in deze delictsomschrijvingen wordt gesproken van ambtenaren zij erop gewezen dat artikel 84 Wetboek van Strafrecht de reikwijdte van dit begrip uitbreidt met onder meer alle personen verkozen bij krachtens wettelijke voorschrift voorgeschreven verkiezingen en allen die tot de gewapende macht behoren.

Indien een ambtenaar (in de hierboven weergegeven ruime betekenis) door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, kan een op te leggen straf, met uitzondering van een geldboete, krachtens artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht met een derde worden verhoogd.

Behalve de ambtsmisdrijven en -overtredingen zijn ook commune delicten uit het Wetboek van Strafrecht als valsheid in geschrifte (artikel 225), heling (artikel 416 e.v.), diefstal (artikel 310 e.v.) en schending van geheimhoudingsplichten (artikel 98 e.v.) van belang.

De vraag of er knelpunten bestaan met betrekking tot deze delictsomschrijvingen, met name waar het gaat om de concrete bewijsvoering, valt blijkens door mij gevraagde inlichtingen van de Minister van Justitie, in zijn algemeenheid, gelet op de veelheid van de betrokken bepalingen, niet te beantwoorden.

De vraag of er een analyse is gepleegd van de mate waarin deze delictsomschrijvingen voldoende zijn toegesneden op de (her)nieuwde eisen die aan de integriteit zijn te stellen moet ik ontkennend beant-

woorden. Vooralsnog bestaat evenwel niet de indruk dat het strafrechtelijk instrumentarium ontoereikend is.

13

Is een kwantitatief en kwalitatief overzicht te geven van zaken die mede langs strafrechtelijke weg worden afgedaan?

Nee.

14

Welk ambitie-niveau en doelstellingen heeft de minister van Binnenlandse Zaken, aangezien hij de individuele ministeries de ruimte laat een in grote mate eigen invulling te geven aan de verbetering van de integriteit. Daarnaast is van belang hoe en in welke vorm de minister de controle in deze denkt in te vullen?

Bij het ontwikkelen van preventief beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit is in de circulaire de invalshoek van het personeelsbeleid gekozen. Ik ben verantwoordelijk voor de coördinatie van dit personeelsbeleid. Voor de ontwikkeling en uitvoering hiervan zijn de departementen evenwel zelf verantwoordelijk.

Dit verklaart waarom ik mijn collega-bewindslieden de ruimte laat een in grote mate eigen invulling te geven aan de beleidsontwikkeling. In dit verband kan dan ook niet gesproken worden over het uitoefenen van controle.

Mijn taak is initiëren, coördineren en faciliteren. Daarom heb ik ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling bij de departementen hen door middel van het stappenplan een handreiking geboden.

Door het nauwlettend volgen van de ontwikkelingen bij de departementen, het waar nodig behulpzaam zijn bij het opheffen van knelpunten en het desgevraagd bieden van ondersteuning wil ik bereiken dat binnen de sector rijk een preventief beleid wordt ontwikkeld.

15

De BVD heeft een signalerende functie. Op dit moment worden door de BVD «enkele» ministeries doorgelicht. Kan toegelicht worden of doorlichting door de BVD tot «enkele» ministeries beperkt blijft. Zo ja, op basis van welke criteria is juist voor deze ministeries gekozen?

De BVD heeft deze ministeries niet op basis van criteria gekozen, maar doet op verzoek van de betreffende organisaties onderzoek naar kwetsbare onderdelen bij het ministerie van Justitie, het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De inzichten en ervaringen die de BVD inmiddels met de onderzoeken heeft opgedaan zullen worden gebruikt voor de samenstelling van een compendium. Met dit compendium wil de BVD overheidsorganisaties de mogelijkheid bieden een zelfonderzoek in te stellen naar kwetsbare sectoren. De BVD zal daarbij een begeleidende rol vervullen. In eerste aanleg zal de gebruikswaarde van het compendium worden getest in pilot-projecten bij ondermeer de Belastingdienst en een directie van de Thesaurie-Generaal van het ministerie van Financien.

16

Wanneer de organisatie eenmaal is doorgelicht en de kwetsbare onderdelen helder zijn kan er over gegaan worden tot maatregelen ter bescherming van de integriteit. Kan toegelicht worden of doorlichting in het licht van toekomstige organisatieveranderingen ook in de toekomst plaats zal vinden?

Met andere woorden, hoe staat het met de continuïteit?

De bescherming van de integriteit dient niet op zichzelf te staan maar moet een integraal onderdeel vormen van het beleid van een organisatie. Dat wil zeggen dat bij reorganisaties van potentieel kwetsbare sectoren maatregelen moeten worden genomen om het risico van integriteitsaantastingen zo beperkt mogelijk te houden. Dit neemt niet weg dat iedere organisatie periodiek zal moeten bezien of er nog wel een goed zicht bestaat op de kwetsbaarheid van de eigen organisatie en of wel alle mogelijkheden zijn benut om integriteitsaantastingen te voorkomen.

17

Ten aanzien van de toegang tot de openbare dienst bestaat onderscheid in functies. Een van de functies is de zogenaamde vertrouwensfunctie. Dit zijn functies waarbij belangen of veiligheid van de staat in het geding kunnen zijn. Bij aanneming van de sollicitant wordt een veiligheidsonderzoek verricht. De mogelijkheid bestaat het onderzoek te herhalen na vijf jaar danwel ingesteld bij functieverandering. Kan toegelicht worden waarom juist gekozen is voor de periode van vijf jaar?

Voorop gesteld zij dat termijnen als de onderhavige altijd een enigszins arbitrair karakter hebben. De termijn van vijf jaar lijkt echter niet onredelijk; de periode is zodanig dat niet onaannemelijk is dat zich in de aspecten die bij een veiligheidsonderzoek kunnen worden betrokken, wijzigingen hebben voorgedaan. Bovendien is het voordeel van de periode van 5 jaar dat het een internationaal gebruikelijke termijn is voor het instellen van herhaalonderzoeken bij vertrouwensfuncties. Nu sommige vertrouwensfuncties op basis van internationale verplichtingen worden aangewezen, verdient het de voorkeur om bij deze internationaal gebruikelijke termijn aansluiting te zoeken.

18

Het veiligheidsonderzoek vereist toestemming van de betrokkene. Is het juist te stellen dat dit voor zowel nieuwe vertrouwensfuncties geldt alsmede voor functies welke in een later stadium als vertrouwensfunctie wordt aangewezen?. Met andere woorden, is in alle gevallen toestemming nodig van de betrokkene en zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de herhaalonderzoeken?

Om misverstanden te vermijden wordt erop gewezen dat het toestemmingsvereiste pas zal gelden na aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken. Voor de particuliere sector bestaan thans geen relevante regelingen; voor de overheidssector is op dit moment vooral van belang artikel 9b, tweede lid, ARAR, waarin volstaan is met de eis dat betrokkene in kennis wordt gesteld van het instellen van het veiligheidsonderzoek.

Uit artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken vloeit voort dat zowel voor de aanmelding bij de BVD/MID voor een veiligheidsonderzoek in verband met een sollicitatie naar een vertrouwensfunctie, als voor de aanmelding in verband met het naderhand aanwijzen van een functie als vertrouwensfunctie, de schriftelijke instemming van betrokkene is vereist. Alvorens de betrokkene instemming wordt gevraagd dient deze door de werkgever te worden ingelicht over de betekenis en de rechtsgevolgen van de instemming. Een van die gevolgen is dat naar betrokkene een herhaalonderzoek zal kunnen worden ingesteld. De instemming van betrokkene omvat derhalve ook het instellen van een herhaalonderzoek.

19

Iemand die een functie bekleedt welke later vertrouwensfunctie wordt heeft een verklaring van geen bezwaar van de minister nodig. Indien dit wordt geweigerd dan heeft de werkgever de verplichting betrokkene zo

spoedig mogelijk uit zijn functie te ontheffen. In de Ambtenarenwet zal een artikel worden opgenomen dat aan de betrokkene «eervol ontslag kan» worden verleend. Kan het «eervol ontslag kunnen» verlenen nader gemotiveerd worden?

In het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken is inderdaad een bepaling opgenomen tot wijziging van artikel 125e Ambtenarenwet. Deze wijziging is echter, wat betreft de bevoegdheid tot het verlenen van eervol ontslag, van redactionele aard. Een bepaling van dezelfde strekking is al opgenomen in het huidige artikel 125e, vierde lid, van de Ambtenarenwet.

Wat betreft het feit dat het ontslag eervol wordt verleend, wordt het volgende opgemerkt. Vindt ontslag plaats op grond van het feit dat betrokkene uit zijn vertrouwensfunctie moet worden ontheven dan is dat ontslag altijd eervol. In uitzonderlijke gevallen kan het echter voorkomen dat bij het veiligheidsonderzoek gegevens bekend zijn geworden die moeten leiden tot een niet-eervol ontslag. Er zou bij voorbeeld kunnen blijken dat betrokkene zich heeft schuldig gemaakt aan fraude of corruptie. In dergelijke gevallen vindt het niet-eervolle ontslag plaats op grond van de gebleken feiten en derhalve niet op grond van de omstandigheid dat betrokkene uit zijn vertrouwensfunctie moest worden ontheven.

20

Ambtenaren die kennis krijgen van een bepaald misdrijf, hebben de verplichting hier aangifte van te doen aan hun chef.

Rechtstreekse aangifte is mogelijk wanneer het gaat om hoger geplaatsten, dan wel wanneer de doofpot dreigt. Dit artikel 162 is weinig bekend bij ambtenaren. Bekendmaking zou een bijdrage leveren aan een betere naleving. Kan toegelicht worden waarom in deze niet ook aan een vertrouwensman gedacht wordt, zo nee, in hoeverre trekt voorgaande redenering geen zware wissel op de betreffende ambtenaar?

Inderdaad kan bekendmaking van artikel 162 een bijdrage leveren aan een betere naleving. Ook het aanstellen van een vertrouwenspersoon kan bevorderen dat ambtenaren in staat worden gesteld ook aangifte te doen in geval het gaat om hoger geplaatsten. Zo kan voorkomen worden dat zaken in de doofpot worden gestopt.

Het feit dat een vertrouwenspersoon tussenschakel vormt tussen de ambtenaar en diens chef en dat hij de aanmelder kan beschermen, moeten ertoe bijdragen dat er in deze gevallen geen zware wissel wordt getrokken op de betreffende ambtenaar.

Zie verder ook de beantwoording van vraag 10.

21

Kan een meer uitputtende opsomming worden gegeven van de gevallen die de integriteit van de openbare sector hebben aangetast?

Dit is op dit moment niet mogelijk, aangezien tot nu toe geen registratie plaatsvindt. Zie ook de beantwoording van vraag 4.

22

Wordt naast «actieve» daden, zoals fraude en omkoping, onder corruptie ook verstaan een handelwijze waarbij optreden bewust wordt nagelaten?

Indien dit leidt tot bevoordeling is in de in de vraag geschetste situatie naar mijn mening evenzeer sprake van corruptie.

23

Kan een meer uitputtende opsomming worden gegeven van functies, die bijzondere eisen stellen aan de integriteit?

Er zijn specifieke functies die bijzondere eisen stellen aan de integriteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de functie van opsporingsambtenaar of die van gevangenisbewaarder. In zijn algemeenheid is het echter niet mogelijk een meer uitputtende opsomming te geven van functies die bijzondere eisen stellen aan de integriteit. De mate van corruptie- en fraudegevoeligheid van werkzaamheden hangt namelijk direct samen met de omgeving waarin die werkzaamheden worden uitgeoefend.

De functies die bijzondere eisen stellen aan de integriteit kunnen daarom uitsluitend zo worden aangemerkt in relatie tot de omgeving waarbinnen die taken worden verricht.

24

Betekent de passage «zou overwogen kunnen worden om de bestaande formulieren van eed en belofte te moderniseren» dat daartoe een voorkeur bestaat? Zo ja, waarom wordt het dan zo voorzichtig geformuleerd?

Er is voor een voorzichtige formulering gekozen omdat departementen op grond van het ARAR zelf beslissen of zij bij indiensttreding ambtenaren een eed of belofte willen laten afleggen. Departementen bepalen ook zelf de inhoud daarvan. Zij kunnen zich daarbij baseren op het bestaande eedsformulier.

Gezien het feit dat de inhoud nog weleens sterk verouderd is, verdient het aanbeveling (teneinde de zeggingskracht van de eedsaflegging te vergroten) er dan ook voor te zorgen dat de inhoud daarvan is afgestemd op de eisen van deze tijd.

25

Hoe verhoudt zich de conclusie, dat gezien zou kunnen worden of bepaalde functies «veel meer dan nu het geval is, aangemerkt moeten worden als vertrouwensfuncties» tot het algemeen overheidsbeleid, dat er juist op gericht is het aantal vertrouwensfuncties terug te dringen? Welk concreet beleid met betrekking tot de uitbreiding van de vertrouwensfuncties wordt voorgestaan?

Het beleid is en blijft erop gericht een situatie te bereiken waarbij uitsluitend die functies als vertrouwensfunctie worden aangewezen waarbij dit gelet op de risico's voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat strikt noodzakelijk is. Eerst nadat andere mogelijkheden tot beperking van de risico's, zoals het treffen van organisatorische en materiële beveiligingsmaatregelen, zijn uitgeput, kan het instellen van veiligheidsonderzoeken aan de orde komen. Dit beleid heeft in de afgelopen jaren tot een voortdurende daling van het aantal vertrouwensfuncties geleid. Ook een beleid gericht op een beperking van het aantal vertrouwensfuncties heeft echter zijn grenzen. Ontstaan er nieuwe risico's die onvoldoende met maatregelen buiten de sfeer van het veiligheidsonderzoek kunnen worden ingeperkt dan zou er een situatie kunnen ontstaan dat het aantal vertrouwensfuncties stijgt. Het streven naar terugdringing van het aantal vertrouwensfuncties – dat als gezegd nog steeds onderdeel uitmaakt van het beleid – mag uiteraard niet in de weg staan aan het voeren van een gedegen veiligheidsbeleid.

26

Wordt bij de inventarisatie van kwetsbare functies mede gedoeld op vertrouwensfuncties? Op basis van welke wettelijke regeling(en) vindt ten aanzien van kwetsbare, niet zijnde vertrouwensfuncties een zogenaamd antecedentenonderzoek plaats?

Is voorzien in een bezwaar- en beroepsregeling?

Bij de inventarisatie van kwetsbare functies gaat het om functies die bijzondere risico's opleveren voor de integriteit van het openbaar bestuur. Deze risico's kunnen nadat er maatregelen ter bescherming van de integriteit zijn getroffen, nog een zodanige omvang hebben dat aan de vervulling van de functies bijzondere eisen moeten worden gesteld. Een functie kan daartoe worden aangewezen als vertrouwensfunctie. Op grond van artikel 9 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement kan een functie ook worden aangewezen als een functie in verband waarmee een justitieel antecedentenonderzoek moet worden ingesteld. Dit antecedentenonderzoek wordt geregeld in het Besluit inlichtingen strafregisters. Bovendien dient elke minister nadere regels vast te stellen ter uitvoering van het antecedentenonderzoek. Deze regels dienen een voorziening te bevatten voor de behandeling van bezwaren tegen uit het antecedentenonderzoek naar voren gekomen bedenkingen.

27

Geldt de circulaire Integriteit Sector Rijk ook voor bij zelfstandige bestuursorganen werkzame ambtenaren?

Zo neen, waarom niet?

Deze circulaire is, evenals die inzake «Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren» gericht aan de ministers en geldt voor de onder de ministers ressorterende diensten, instellingen en personen. De circulaires gelden niet voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) omdat deze niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Wel kan de leiding van de ZBO's de circulaires van overeenkomstige toepassing verklaren.

Hierbij merk ik nog het volgende op. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden vorming van ZBO's, is in interdepartementaal overleg de beleidslijn ontwikkeld, dat nieuw in te stellen publiekrechtelijke ZBO's in beginsel volgers zullen zijn van één van de rijksectoren. Dit geldt evenwel voor nieuwe verzelfstandigingen en niet voor de reeds ingestelde ZBO's.

In de circulaire over Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren wordt gewag gemaakt van een voorgenomen wijziging van de Ambtenarenwet met betrekking tot nevenwerkzaamheden. De werking van die wijziging strekt zich uiteraard uit tot het gehele werkingsgebied van de Ambtenarenwet, derhalve ook tot ambtenaren van ZBO's.

Tenslotte deel ik in dit kader mee, dat inmiddels de beide circulaires door mij aan de ambtelijke leden van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid zijn gezonden ter ondersteuning van hetgeen met betrekking tot het onderwerp Integriteit van de Openbare Sector reeds in de overige overheidssectoren plaatsvindt.

28

Hoe verhoudt zich het antecedentenonderzoek tot artikel 10 Grondwet en tot (de reikwijdte van) het wetsvoorstel Veiligheidsonderzoeken?

Het justitieel antecedentenonderzoek houdt een beperking in op het grondwettelijke recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze beperking vindt plaats krachtens artikel 125 van de Ambtenarenwet. Het veiligheidsonderzoek, dat voor personen werkzaam in de overheidssector thans een wettelijke basis heeft in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet, zal in de toekomst plaatsvinden krachtens de Wet veiligheidsonderzoeken. Omdat veiligheidsonderzoeken – in tegenstelling tot antecedentenonderzoeken – ook plaatsvinden ten aanzien van personen die werkzaam zijn in de particuliere sector, is in het verleden de keuze gemaakt voor die categorie onderzoeken te komen tot een aparte wettelijke regeling die zowel de veiligheidsonderzoeken in de overheidssector als die in de particuliere sector bestrijkt.

29

Hoe en door wie zal worden gecontroleerd of overheidsinstellingen een adequate doorlichting verrichten van de eigen organisatie op de mate van corruptie- en fraudegevoeligheid?

De leiding van overheidsinstellingen bepaalt zelf of en op welke wijze hun organisatie wordt doorgelicht op de mate van corruptie- en fraudegevoeligheid. Ik heb niet de bevoegdheid om hen tot een dergelijke doorlichting te verplichten. Van controle mijnentwege kan dan ook geen sprake zijn. Wel is het zo dat ik de departementen heb gewezen op de mogelijkheid een dergelijke doorlichting door de Binnenlandse Veiligheidsdienst, die over de benodigde expertise beschikt, te laten verrichten. Enkele departementen zijn inmiddels overgegaan tot doorlichting van hun organisatie (zie ook het antwoord op vraag 15).

30

Welke criteria worden thans gehanteerd om te bepalen of voor het bekleden van een bepaalde functie het afleggen van een ambtseed vereist is, en zo ja, hoe zouden deze criteria kunnen worden verruimd als het de bedoeling is het aantal functies waarvoor een ambtseed vereist is uit te breiden?

In artikel 51 van het ARAR staat «De ambtenaar is verplicht te voldoen aan hetgeen voor hem in zake het afleggen van een eed of eene belofte is bepaald». In het ARAR is echter niet de verplichting opgenomen om ambtenaren de ambtseed te laten afleggen. Algemeen geldende criteria zijn er dan ook niet. Departementen beslissen zelf of ambtenaren die bij hen in dienst treden de ambtseed of belofte moeten afleggen. Hierbij speelt de inhoud van de functie geen rol. Het is meer een kwestie van cultuur.

Ik acht het evenwel gewenst dat de departementen de ambtseed laten afleggen. De ambtseed of belofte kan als markeringspunt dienen, waarbij aandacht wordt besteed aan de noodzaak van integriteit van het overheidsapparaat en de consequenties die dit heeft voor de persoonlijke integriteit. Daarom noem ik in mijn circulaire de beëdiging als een van de instrumenten die ingezet kan worden in het kader van preventief beleid.

31

Kan een meer uitputtende opsomming worden gegeven van nieuw in te stellen vertrouwensfuncties?

Op dit moment kan geen nadere aanduiding worden gegeven van functies die met het oog op de integriteit van het openbaar bestuur voor aanwijzing als vertrouwensfunctie in aanmerking kunnen komen. Volstaan moet worden met de constatering dat de lopende onderzoeken naar kwetsbare sectoren en functies bij de rijksoverheid de indruk geven dat het slechts om een gering aantal functies gaat. Veel functies die vanuit de integriteitsoptiek kunnen worden aangewezen als vertrouwensfunctie blijken reeds op andere gronden als zodanig te zijn aangewezen. Veelal gaat het om spilfuncties binnen een organisatie waarin zeer veel informatie of bevoegdheden samenkomen.

2. Regeling nevenwerkzaamheden rijksambtenaren

32

Is het thans gebruik het ontvangen van (relatie)-geschenken (verplicht) te melden? Waar legt de regering de grens van de aanvaardbaarheid om relatiegeschenken te mogen ontvangen?

Op basis van artikel 64 van het ARAR is het ambtenaren verboden, anders dan met goetvinden van het bevoegd gezag, (relatie)-geschenken aan te nemen. Het bevoegd gezag moet daarom aan de ambtenaren duidelijkheid verschaffen omtrent datgene wat wel en datgene wat niet geaccepteerd kan worden. De thans door mij aan de departementen gezonden handreiking voor het ontwikkelen van preventief beleid, beoogt een aansporing te zijn aan de bevoegde gezagen om terzake beleid te ontwikkelen.

33

Per wanneer en hoe vindt er een concretisering plaats van het verbod van schadelijke nevenfuncties?

Het gaat thans om de concretisering van de nieuwe norm die in de Ambtenarenwet zal worden neergelegd. De wetswijziging betreft een aanvulling van artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet, waarin onder meer wordt voorgesteld dat voorschriften moeten worden vastgesteld omtrent «het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd». Deze opdracht zal – voor het personeel van de sector Rijk – vorm krijgen in een wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), met name in een herformulering van artikel 61, tweede lid, ARAR, die aansluit bij bedoelde nieuwe bepaling in de Ambtenarenwet. Het is de bedoeling daarbij de mogelijkheid te bieden dat het bevoegd gezag in nadere voorschriften concrete nevenwerkzaamheden en concrete ambtelijke functies noemt, die zich niet met elkaar verdragen.

34

Hoe wordt de vraag concreet beantwoord of de discretionaire bevoegdheid die de afzonderlijke ministeries hebben inzake het stellen van nadere regels op grond van het ARAR, moet worden gewijzigd in een plicht?

Zoals bij het antwoord op vraag 33 is aangegeven, is het de bedoeling bij de voorgenomen wijziging van het ARAR (zoals gezegd ná de wijziging van de Ambtenarenwet) te bepalen dat nadere regels kunnen worden gesteld. Dit impliceert derhalve niet een verplichting. In mijn circulaire inzake Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren wijs ik de onderscheidene ministeries op de taak in de voorwaardenscheppende sfeer die de overheidswerkgever in casu heeft, waarbij onder meer kan worden gedacht aan het vaststellen van nadere regels. Voorts verzoek ik daarin om een actief en voorlichtend uitvoeringsbeleid te voeren. Bij de meeste departementen bestaan overigens thans al (op basis van de bestaande ARAR-bepaling) nadere regels. Ik meen dan ook – mede gelet op de ruime aandacht die alom bestaat voor dit onderwerp – dat het niet noodzakelijk is het stellen van nadere regels verplicht te stellen.

35

Komt er iets (een regeling of iets dergelijks) in de plaats voor de intrekking van de regeling voor buitengewoon verlof ten aanzien van nevenfuncties tijdens diensttijd?

Het ligt niet in het voornemen de Regeling vermindering bezoldiging bij nevenwerk tijdens diensttijd in te trekken. In de circulaire inzake Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren wordt slechts gesproken van het schrappen van één enkele bepaling van die regeling, te weten artikel 4.

Betekent het feit van het enkel kunnen volstaan met de motivering dat de verklaring van geen bezwaar niet is afgegeven (om een ambtenaar uit zijn functie te kunnen ontheffen) in feite niet het inhoudelijk schrappen van een fatsoenlijke motiveringsplicht ten opzichte van betrokkenen, en is dat niet in strijd met een beginsel van behoorlijk bestuur?

Bij ontheffing uit de functie of overplaatsing dient natuurlijk te worden aangegeven wat de reden is voor die maatregel. Na aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken behoeft bij een ontheffing of overplaatsing ten gevolge van de weigering van de afgifte van een verklaring van geen bezwaar na een veiligheidsonderzoek, niet gemotiveerd te worden wat de reden is voor het niet afgeven van de verklaring van geen bezwaar. Volstaan kan worden met een verwijzing naar die weigering.

Hier is geen sprake van het inhoudelijk schrappen van de motiveringsplicht. Het besluit tot ontheffing of overplaatsing is in de toekomst immers een dwingend gevolg van de weigering van de afgifte van de verklaring (vgl. artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken) en kan derhalve alleen gemotiveerd worden door een verwijzing naar dat besluit. Wat de reden voor de weigering van de verklaring is, staat in de toekomst ter discussie in het kader van de weigering van de afgifte van de verklaring. Tegen dat laatste besluit – dat ook moet voldoen aan de motiveringsplicht van artikel 4:16 Algemene wet bestuursrecht – staat, los van de rechtspositionele maatregelen, bezwaar en beroep open.

In welke meer concrete richting gaan de gedachten bij het overleg over nevenfuncties c.a.?

Het gevoerde overleg met de tot de sector Rijk behorende departementen en het daarop gevolgde interne beraad hebben concreet geleid tot het voornemen te bevorderen dat de Ambtenarenwet wordt gewijzigd. Na deze wetwijziging is het de bedoeling te komen tot een wijziging van het ARAR. Ik verwijs hiervoor naar punt IV van de circulaire inzake Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren. De ministerraad heeft mij inmiddels gemachtigd het wetsvoorstel aan te bieden aan de Koningin onder verzoek hierover het advies van de Raad van State in te winnen. Dit wetsvoorstel zal zo snel mogelijk aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

*Geldt de circulaire nevenwerkzaamheden rijksambtenaren ook voor bij zelfstandige bestuursorganen werkzame ambtenaren?
Zo neen, waarom niet?*

Zie de beantwoording van vraag 27.

Leidt de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels omtrent het verbieden van nevenwerkzaamheden niet tot een aantasting van de algemene criteria op grond waarvan een verbod kan worden opgelegd? Met andere woorden, is een discretionaire bevoegdheid hier wel op zijn plaats?

Ingevolge de voorgenomen wijziging van de Ambtenarenwet ontstaat niet alleen de bevoegdheid maar ook de verplichting om voorschriften vast te stellen met betrekking tot enerzijds de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden en anderzijds het verbieden van nevenwerkzaamheden, waarbij telkens de norm daarvoor duidelijk in de

Ambtenarenwet wordt omschreven. De daaruit voortvloeiende nadere regelgeving (bijvoorbeeld voor de sector Rijk in het Algemeen Rijksambtenarenreglement) zal dan ook niet verder kunnen gaan dan de in de Ambtenarenwet opgenomen norm. Voorts merk ik op, dat het in het voornemen ligt bij de formulering van het verbod in het ARAR op te nemen, dat het bevoegde gezag omtrent dat verbod nadere regels kan stellen. Door die formulering zullen ook de daarbij beoogde nadere regels niet verder mogen gaan dan de verbodsnorm van ARAR en Ambtenarenwet. Die nadere regels zullen door het bevoegde gezag vooral kunnen worden vastgesteld terwille van de duidelijkheid en de inzichtelijkheid voor de medewerkers en bijvoorbeeld – zoals in de circulaire is vermeld – ook een concretisering van het verbod kunnen inhouden.

40

Welke richtlijnen zouden dienen te worden gehanteerd om te kunnen bepalen welk privégedrag niet past bij een bepaalde functie?

Richtlijn of toetsingspunt zal naar het mij voorkomt met name de beoordeling zijn of de ambtenaar zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt, welk oordeel moet worden afgezet tegen de eisen van een goede dienstvervulling en het aanzien van het ambt. Aangezien deze eisen kunnen verschillen al naar gelang de aard van de functie of functie-categorie, zal concretisering van de richtlijn derhalve binnen een ministerie of dienstonderdeel moeten plaatsvinden.

Steeds echter zullen de grondwettelijke vereisten ten aanzien van het beperken van grondrechten in acht moeten worden genomen.