

Vergaderjaar 1999–2000

26 806

**Vertrouwen in verantwoordelijkheid
Integriteit van het openbaar bestuur
Management- en personeelsontwikkeling
Rijksdienst**

26 800-VII

**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en
de ontvangsten van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)
voor het jaar 2000**

Nr. 2

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 1999

Tijdens de Kamerbehandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 12, 13 en 14 oktober jl., is onder meer gesproken over de nota Integriteit van het openbaar bestuur. Naar aanleiding hiervan en in verband met het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 24 november 1999, ga ik in deze brief nader op enkele integriteitsonderwerpen in. Ook zal worden stilgestaan bij enkele actuele gebeurtenissen die het integriteitsbeleid raken.

1. Klokkenluiden

Als er serieuze vermoedens zijn van misstanden, staat buiten kijf dat die kenbaar moeten kunnen worden gemaakt. Bij elke organisatie moet een dusdanig klimaat bestaan dat er een positieve waardering is voor de ambtenaar die in een zo vroeg mogelijk stadium serieuze vermoedens in die sfeer in de organisatie ter sprake brengt. Dat is de cultuur die past bij een transparante overheid en die mij voor ogen staat bij de voorgestelde procedure met betrekking tot het omgaan met signalen over misstanden.

Definitie misstand

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur is aangegeven dat de voorgestelde procedure voor de omgang met signalen over misstanden bedoeld is voor serieuze aangelegenheden. Voor de definitie daarvan is aansluiting gezocht bij de Public Interest Disclosure Act, zoals deze in juni van dit jaar in het Verenigd Koninkrijk van kracht is geworden. De Public Interest Disclosure Act is, voorzien van een korte Nederlandse samenvatting, als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het kabinet vindt dat gewaarborgd moet worden dat signalen over misstanden in de organisatie bekend zijn en ook de hoogste ambtelijke top (secretaris-generaal) bereiken. «De ambtelijke top beoordeelt vervolgens of de politieke top wordt geïnformeerd», zo is in voornoemde nota aangegeven. Het is immers ook de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de organisatie die de verantwoordelijkheid heeft om problemen op te lossen. Daarom bevat het voorstel als richtlijn dat zaken intern aan de orde moeten worden gesteld. Daarbij is het zeker niet de bedoeling om misstanden binnenshuis te houden, zoals in reacties op mijn voorstel wel wordt gesuggereerd. Zaak is dat degenen die verantwoordelijkheid dragen in staat worden gesteld onvolkomenheden aan te pakken. Dat is niet mogelijk als een en ander niet kenbaar is gemaakt. Om te voorkomen dat in de hiërarchische lijn stagnatie optreedt, voorziet het stelsel erin dat gemelde (vermoedens over) misstanden te allen tijde en terstond worden doorgeleid naar de hoogste ambtelijke top binnen de organisatie. In het stelsel ligt ook besloten dat degene die tot melding is overgegaan van de hoogste ambtelijke top een schriftelijke reactie krijgt dat het signaal over de misstand is geregistreerd.

Departementale vertrouwenspersoon

Tijdens de begrotingsbehandeling is ook de rol van de departementale vertrouwenspersoon aan de orde geweest. Ik zie deze bij voorkeur als een tweede kanaal in dié gevallen waarin de ambtenaar – om welke reden dan ook – aarzelingen heeft om zijn bovengeschatte(n) in te lichten. Het moge overigens duidelijk zijn dat in dit systeem de vertrouwenspersoon zijn wetenschap over aangedragen (vermoedens van) misstanden met de ambtelijke top zal moeten delen. Naar mijn mening is als regel melding in de hiërarchische lijn – uitzonderingen daargelaten – de beste weg om misstanden kenbaar te maken en aan te pakken. Daar ligt immers de deskundigheid en verantwoordelijkheid.

Positionering van de Commissie Integriteit Rijksoverheid

Functioneren deze kanalen niet naar behoren of is de ambtenaar niet tevreden met de uiteindelijke conclusie van de hoogste ambtelijk top, dan kan de ambtenaar zich wenden tot de Commissie Integriteit Rijksoverheid (CIR). Deze commissie is voor de gehele rijksoverheid bevoegd en heeft een permanent karakter. De commissie wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad ingesteld.

Tijdens de begrotingsbehandeling heeft mevrouw Duijkers gepleit voor een zo onafhankelijk mogelijke positie van deze commissie. Voor een goed functioneren van de commissie zijn twee elementen van wezenlijk belang. In de eerste plaats moet de commissie onafhankelijk tot haar oordeel kunnen komen. In de tweede plaats moet het oordeel van de commissie gezaghebbend zijn.

Mede gezien de beoogde samenstelling van de commissie, waarin naast de onafhankelijke voorzitter, één persoon zitting heeft die het vertrouwen van de werknemers geniet en één persoon die het vertrouwen van de werkgevers geniet, heeft het kabinet er het volste vertrouwen in dat aan beide elementen ten volle wordt voldaan. Daarvoor is een nieuw bij wet ingesteld orgaan, zoals bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan of een nieuw Hoog College van Staat, niet noodzakelijk. Voorbeelden van bestaande permanente commissies, die door of op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ingesteld en

wier onafhankelijke oordeelsvorming niet ter discussie staat, zijn de Commissie van advies bezwaren functiewaardering (Stcrt. 1986, nr. 137; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 juli 1994, Stcrt. 142) en de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (Stb.1992, 565; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 25 november 1993, Stb. 595). Mede gelet op het feit dat misstanden primair binnen de organisatie zelf moeten worden aangepakt c.q. opgelost, verwacht het kabinet dat slechts incidenteel een beroep op deze commissie hoeft te worden gedaan. Ook om die reden vindt het kabinet een geheel nieuw, bij wet in te stellen orgaan, niet noodzakelijk.

Artikel 125a van de Ambtenarenwet

Met de voorgestelde procedure wordt de rijksambtenaar een heldere weg geboden om met signalen die kunnen duiden op misstanden, om te gaan. Sluitstuk van de procedure is dat de ambtenaar die deze procedure heeft gevolgd, bescherming geniet tegen benadeling wegens het melden van signalen over vermeende misstanden.

Voor alle duidelijkheid: de voorgestelde procedure voor de omgang met signalen over misstanden ziet niet op een inperking van de vrijheid van meningsuiting. Dit recht blijft, met in achtneming van de in 125a van de Ambtenarenwet neergelegde grenzen, uiteraard bestaan. Artikel 125a Ambtenarenwet is bij alle vormen van het uiten van een persoonlijke mening door de ambtenaar kaderstellend. Dus ook voor lezingen en het geven van colleges.

Als een ambtenaar met een beroep op het recht op vrijheid van meningsuiting naar buiten treedt, zal de aanvaardbaarheid daarvan afhangen van de vraag of de grenzen uit artikel 125a van de Ambtenarenwet zijn overschreden. De uitoefening van het recht mag er – kort gezegd – niet toe leiden dat de openbare dienst niet meer naar behoren kan functioneren. Vooraf is niet eenduidig aan te geven wat wel en wat niet mag. Dat is afhankelijk van de concrete situatie, zoals bijvoorbeeld de positie van de ambtenaar, de aard van de uiting en de betrachte zorgvuldigheid. Gaat het om een melding van een misstand, dan zal de vraag of er een heldere interne procedure is en of daar ook gebruik van is gemaakt, een rol spelen. De ambtenaar loopt dus het risico dat hem plichtsverzuim kan worden verweten wanneer deze bewust géén gebruik maakt van een beschikbare interne procedure.

Als een ambtenaar twijfelt of een bepaalde uiting in het licht van artikel 125a van de Ambtenarenwet toelaatbaar is, kan hij daarover overleg plegen met zijn bevoegd gezag. Aangezien er uiteraard geen preventief toezicht kan zijn, dat in strijd is met het verbod van preventieve censuur van artikel 7 van de Grondwet, blijft de vrijheid van meningsuiting intact.

Verankering beschermende bepaling in het ARAR

Het voornemen is om de bepaling die de rijksambtenaar die de procedure voor het omgaan met misstanden heeft gevolgd, bescherming biedt, op te nemen in het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Tijdens de begrotingsbehandeling is gevraagd waarom de beschermende bepaling niet wordt opgenomen in de Ambtenarenwet, mede met het oog op mijn onderzoek naar de mogelijkheid om te komen tot een vernieuwde, gemoderniseerde Ambtenarenwet.

Bij het eventueel verankeren van waarden en normen in een gemoderniseerde Ambtenarenwet moet worden bedacht dat overeenkomstig de decentrale opzet van het sectorenmodel, het uitgangspunt is dat de rechtspositie van de ambtenaar wordt neergelegd in sectorale regelingen. De Ambtenarenwet, in het bijzonder artikel 125, biedt daarvoor de basis.

De concrete verplichtingen zijn dus, op een enkele uitzondering na, op sectoraal niveau vastgelegd. Dat is van oudsher de systematiek. Dat in de Ambtenarenwet meer uitgewerkte bepalingen over bijvoorbeeld nevenfuncties zijn opgenomen, hangt samen met het feit dat het hier om een beperking in de uitoefening van grondrechten door ambtenaren gaat. In dat geval moet rekening worden gehouden met de beperkingsclausules zoals die in de Grondwet en internationale verdragen zijn geformuleerd. Zo vereist artikel 10 van onze Grondwet een specifieke wettelijke grondslag voor een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Een en ander laat onverlet dat zaken die evident voor alle overheids-werknemers zouden moeten gelden, hun beslag moeten kunnen krijgen in een nieuwe Ambtenarenwet. Daarbij moet worden gezocht naar een zodanige balans dat de autonomie van sectoren niet wezenlijk wordt aangetast en er – naast uniformiteit – ruimte blijft voor maatwerk en differentiatie.

Of en in welke vorm een onderwerp plaats zal moeten krijgen in de Ambtenarenwet, zal mede van de aard van het onderwerp afhangen. Zo is voorstelbaar dat een algemene bepaling zoals het zich als een «goed ambtenaar» gedragen als verplichting voor alle sectoren in de Ambtenarenwet kan worden opgenomen. Betreft het aangelegenheden die sterk de bedrijfsvoering van de individuele organisaties raken, dan ligt een materiële regeling in de Ambtenarenwet minder in de rede.

De in de nota Integriteit van het openbaar bestuur neergelegde voorstellen zijn binnen de huidige decentrale opzet van het sectorenmodel gepresenteerd. Omdat met het openbaar maken van nevenfuncties en het melden van financiële belangen een inbreuk wordt gemaakt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, wordt daarvoor een specifieke grondslag in de Ambtenarenwet voorgesteld. Deze voorziet in de verplichting c.q. de bevoegdheid op sectoraal niveau regels te stellen. De individuele verplichtingen vloeien vervolgens voort uit de sectorale regelingen.

Voor wat betreft de zogenaamde klokkenluiders is mijn voornemen als sectorwerkgever een voorziening te treffen, neer te leggen in de regelingen voor de sector Rijk. Artikel 125 van de Ambtenarenwet verschaft die bevoegdheid.

Mede gezien de wens van Tweede Kamer, is het zaak er alles op te richten deze integriteitsmaatregelen versneld, en dus nog binnen de huidige systematiek van de Ambtenarenwet, in te voeren.

Of een regeling voor de omgang met signalen over misstanden met de daaraan gekoppelde beschermende bepaling uiteindelijk een plaats in een vernieuwde Ambtenarenwet zou moeten krijgen, kan betwijfeld worden. Een procedure voor de omgang met signalen over misstanden heeft alles te maken met de inrichting van en werkwijze binnen een organisatie. Het gaat om de bedrijfsvoering van de organisatie. Dat is iets wat behoort tot het domein van de verschillende sectoren. Omdat de bescherming van de ambtenaar sterk gekoppeld is aan de te volgen procedure op decentraal niveau, ligt het in de rede om ook deze bescherming decentraal te verankeren. Overigens wordt daarover, zoals toegezegd, ook met andere overheidsorganen nog nader gesproken. De uitkomst van die gesprekken kunnen verdere voeding geven aan de vraag wat wel en wat niet in de Ambtenarenwet verankerd zou moeten worden.

2. Integriteit en lokaal bestuur

Rapportage commissarissen van de Koningin en overleg met de VNG.

Ik heb de commissarissen van de Koningin verzocht om mij te informeren over het integriteitsbeleid van gemeentebesturen. De gevraagde rapportage heb ik inmiddels ontvangen en die treft u als bijlage bij deze brief aan¹.

De commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Brabant vermeldt in zijn aanbiedingsbrief dat in het algemeen opvalt dat integriteit een onderwerp is dat sterk leeft bij de gemeentebesturen. Dat heeft echter nog niet altijd geleid tot het vaststellen van beleid in de zin van het aannemen van een verordening of het vaststellen van een nota. De commissaris wijst er in de aanbiedingsbrief op dat uit de uitkomsten niet mag worden afgeleid dat voor de integere overheid weinig aandacht bestaat in de gemeenten. De commissarissen plegen tijdens reguliere werkbezoeken aan de gemeenten het onderwerp integriteitsbeleid aan de orde te stellen. Uit de gesprekken hierover rijst volgens de commissarissen het beeld, dat gemeenten serieus aandacht besteden aan de dagelijkse toepassing van een integer optredende overheid, zonder dat dit in alle gevallen reeds heeft geleid tot het opstellen van gedragsnormen of het aannemen van een verordening.

De rapportage heeft bij mij de indruk doen ontstaan, dat waar het gaat om het treffen van beleidsmaatregelen er zeker verbeteringen mogelijk zijn. Vanuit die invalshoek heb ik met de VNG over de rapportage gesproken.

Inmiddels heeft de VNG mij een brief gezonden waarin de voornemens omtrent het integriteitsbeleid worden uiteengezet. Deze brief treft u als bijlage aan¹.

De VNG deelt de uitgangspunten die in de nota Integriteit van het openbaar bestuur worden geschetst.

De VNG wijst erop dat vanwege de bijzondere positie die de overheid inneemt in de samenleving, ook op lokaal niveau elke vorm van twijfel aan de integriteit van bestuurders en ambtenaren voorkomen moet worden. Het nemen van maatregelen op dit punt beschouwt de VNG echter in de eerste plaats als een zaak van de gemeenten zelf. Er wordt op gewezen dat uit de rapportage van de commissarissen van de Koningin blijkt dat veel gemeenten op diverse terreinen al maatregelen hebben getroffen of in voorbereiding hebben en dat gemeenten met behulp van de rapportage kunnen nagaan op welke punten nog aanvullende maatregelen nodig zijn.

De VNG (College voor Arbeidszaken) geeft voorts aan bereid en in staat te zijn gemeenten die hun integriteitsbeleid beter vorm willen geven hierbij te ondersteunen en tevens namens de gemeenten te functioneren als aanspreekpunt voor dit onderwerp. Daarbij wordt gedacht aan:

- het overleggen met het rijk over onderwerpen die geregeld moeten worden en de taakverdeling tussen de diverse overheden daarbij,
- het overleggen met het rijk over de inhoud van noodzakelijk te nemen landelijke maatregelen voor zover die de gemeenten betreffen,
- het maken van afspraken met de ambtenarenbonden over zaken die in de rechtspositieregeling voor gemeenteambtenaren kunnen worden opgenomen en over gezamenlijke adviezen hiervoor aan de gemeenten;
- het stimuleren van de bewustwording en discussie op gemeentelijk niveau rond het thema integriteit door het verschaffen van informatie;
- het verzamelen en beschikbaar stellen van regelingen die al door gemeenten zijn opgesteld;
- het waar nodig opstellen van voorbeeldregelingen;
- het organiseren van een congres of symposium.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De VNG wijst er in de brief op dat integriteit niet alleen een zaak is van regelingen, maar vooral ook van normen en waarden. Het moet «tussen de oren zitten». Voor een aantal zaken is ook een uitgebreidere discussie nodig, bijvoorbeeld over de vraag of alles wat voor ambtenaren geldt ook voor bestuurders moet gelden, en omgekeerd. De VNG is van oordeel dat daarom alleen absoluut noodzakelijke maatregelen centraal worden voorgeschreven, en dat verder handreikingen worden gedaan om lokale discussies en besluitvorming te bevorderen. Tot het vervaardigen van die handreikingen hebben het College voor Arbeidszaken en de vakbonden inmiddels besloten.

Openbaarmaking inkomsten uit nevenfuncties bestuurders

Aan de burgemeesters heb ik gevraagd hoe zij oordelen over de gedachte om op vrijwillige basis de inkomsten uit nevenfuncties openbaar te maken. In hun antwoord stelden zij dat dit onderwerp naar hun mening behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeente en ter beoordeling is van de gemeenteraad. Ik heb de vraag ook voorgelegd aan de VNG en die stond in principe welwillend tegenover het bekendmaken van inkomsten uit nevenfuncties. De VNG heeft daarbij echter wel aandacht gevraagd voor de situatie dat het wethouderschap in deeltijd wordt uitgeoefend en voor het feit dat het raadslidmaatschap naar zijn aard een nevenfunctie vormt. Het inkomen dat uit een (andere) hoofdfunctie genoten wordt zou niet moeten worden aangemerkt als inkomsten uit een nevenfunctie. Ik ben voornemens het onderwerp nog te bespreken met het IPO en met de commissarissen van de Koningin.

3. Draaideurconstructie en werkzaamheden ex-bewindslieden

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur is uitgebreid stilgestaan bij de maatregelen die het kabinet heeft genomen ten aanzien van zogenoemde draaideurconstructies in de rijksdienst. Het gaat hier om de situatie dat een voormalige ambtenaar na zijn ontslag vervolgens door het departement waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd – via bijvoorbeeld een adviesbureau – om werkzaamheden te verrichten.

Het kabinet acht draaideurconstructies niet bevorderlijk voor het integer functioneren van de rijksoverheid en voor de beeldvorming van de overheid. Bijvoorbeeld omdat hierdoor (een schijn van) belangenverstremgeling kan ontstaan. Inmiddels zijn de departementen via een circulaire verzocht om te voorkomen dat een voormalige ambtenaar gedurende een tijdsbestek van twee jaar na zijn ontslag op enigerlei wijze bij het departement waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd om voor dat departement werkzaamheden te verrichten. In verband met het mogelijkere wijs inhuren van een bureau, waaraan een voormalig ambtenaar zich na zijn ontslag heeft verbonden, worden departementen verzocht om in aanbestedingsprocedures als norm te hanteren dat een voormalig ambtenaar niet bij de uitvoering van de te verstrekken werkzaamheden wordt betrokken. Voor de tekst van de circulaire wordt verwezen naar bijlage 3 van de nota Integriteit van het openbaar bestuur.

In het wordingsproces van de circulaire, is expliciet overwogen of deze ook zou moeten gelden voor ministers en staatssecretarissen. De reden waarom dit uiteindelijk niet is gebeurd, ligt in het feit dat wanneer ex-bewindslieden door de zittende minister van het departement waar zij werkzaam zijn geweest worden benaderd om (advies)werkzaamheden te verrichten, dit in alle openheid zal gebeuren. Deze openbaarheid biedt in zichzelf een waarborg voor de integriteit.

4. Nevenwerkzaamheden van ambtenaren

Op grond van artikel 61 van het ARAR is een ambtenaar werkzaam bij een ministerie verplicht om opgave te doen van nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functie vervulling, kunnen raken. Krachtens hetzelfde artikel is het verboden om nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staan met zijn functie vervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Na de melding is het aan de dienstleiding om te beslissen of de nevenwerkzaamheden toelaatbaar zijn of niet. Wanneer zij toelaatbaar worden geacht, betekent dat niet dat de ambtenaar daaruit mag afleiden dat dit ook in de toekomst zonder meer het geval zal zijn. Belangrijk element is immers dat een ambtenaar en het bevoegde gezag er niet vanuit mogen gaan dat eenmaal gemelde nevenactiviteiten een vrijbrief voor de toekomst zijn. Op de ambtenaar rust de voortdurende verantwoordelijkheid om na te gaan of privé-activiteiten zich wel verhouden tot het werk. Zowel wijzigingen in de privé-sfeer als wijziging van functie of zelfs wijzigingen binnen de functie kunnen aanleiding geven om anders tegen zaken aan te kijken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat niet gemelde functies, nu wel moeten worden gemeld of dat een gemelde functie onverenigbaar wordt met het werk. Ook van het bevoegd gezag mag in deze een actieve houding worden verwacht. Zoals in de nota Integriteit van het openbaar bestuur reeds is aangegeven, beveelt het kabinet om de effectiviteit van het bestaande stelsel verder te versterken een periodieke toets aan – bijvoorbeeld gekoppeld aan het functioneringsgesprek – , waarbij het bevoegd gezag en de werknemer samen opnieuw de relatie tussen nevenactiviteiten en functionele werkzaamheden onder de loep nemen.

Zowel de niet-naleving van het verbod als de niet-naleving van de meldplicht kunnen leiden tot disciplinaire maatregelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper