

Vergaderjaar 2004–2005

30 087

Zorg voor integriteit

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 juli 2005

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben op 15 juni 2005 overleg gevoerd met minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het **rapport van de Algemene Rekenkamer «Zorg voor integriteit»** (30087, nrs. 1 en 2).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Boelhouwer** (PvdA) vindt de conclusies van de Algemene Rekenkamer nogal hard: er valt nog heel wat te verbeteren en er is een impuls nodig om het systeem van de integriteitszorg te verbeteren. Dat laatste was natuurlijk ook de aanleiding voor deze nulmeting.

Met de minister kan hij zich wel vinden in de aanbevelingen van de ARK. Volgens de minister ligt de verantwoordelijkheid voor integriteitszorg bij RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak) ook meer bij die RWT's, maar hij gaat daar verder niet op in. De heer Boelhouwer betreurt dat, want uit het rapport blijkt toch wel duidelijk dat er op dat punt bij RWT's heel wat te verbeteren valt.

De constatering dat er sinds 2004 op het gebied van de cultuuromslag wel wat slagen zijn gemaakt, vindt hij ook wat mager. Hij heeft zelfs de indruk dat de ARK in zijn rapport die cultuuraspecten ietwat onderbelicht laat.

De heer Boelhouwer vraagt de minister vervolgens hoe hij in relatie tot de RWT's de klokkenluidersregeling ziet.

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Van Hijum (CDA) en Nijs (VVD).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Sande (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Eski (CDA), Balemans (VVD) en Vergeer (SP).

² Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), voorzitter,

De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD) en Nijs (VVD). Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot

(VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), De Ruiters (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Omtzigt (CDA), Vergeer (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD) en Hofstra (VVD).

Het is een goede zaak dat het rapport de tekortkomingen op het gebied van het integriteitsbeleid van de verschillende ministeries zo helder schetst, maar de reacties van de ministeries vindt hij over het algemeen niet terecht. Men zou er toch blij mee moeten zijn dat nu eens heel duidelijk op papier is gezet waar de zwakke plekken zitten en er een goede start met de verbetering kan worden gemaakt. Met deze nulmeting kan een goede start worden gemaakt met een rijksbreed integriteitsbeleid en daar moet dan ook een goed gebruik van worden gemaakt.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) ziet dit rapport niet alleen als een nulmeting op basis waarvan verder aan integriteitsbeleid moet worden gewerkt, maar ook als een schets van wat verschillende ministeries op dit moment aan integriteitsbeleid doen. Het is overigens opvallend dat de ministeries die het volgens het rapport op dit punt goed doen, juist niet zo goed uit het recente ARK-rapport over de topbeloningen naar voren zijn gekomen. De ARK heeft daar zelf geen verklaring voor, maar mevrouw De Pater wil dit toch deze minister voorhouden. Blijkbaar besteden ministeries die in de aandacht staan wegens wellichte aantasting van integriteit er veel aandacht aan om dat te verbeteren, terwijl andere ministeries die in de aandacht staan omdat er wellicht iets niet helemaal goed zit met de beloningen juist daar meer aandacht aan besteden. Hiermee wordt wel aangegeven dat integriteitsbeleid en beloningsbeleid geen computermodellen zijn maar tussen de oren moet zitten van alle medewerkers. Overigens was het ARK-onderzoek naar de beloningen meer het gevolg van incidenten, terwijl het integriteitsonderzoek meer voortkomt uit de behoefte om na te gaan in hoeverre het daarmee op de verschillende ministeries en RWT's staat.

Mevrouw De Pater vindt de titel van het rapport goed gekozen, want integriteit moet eenieders zorg zijn. Integriteit is meer dan het opstellen en naleven van regels, er moet ook worden gekeken naar de implicaties ervan. Juist als situaties veranderen komt het erop aan dat ambtenaren in staat zijn om «moreel» verantwoord te oordelen en handelen, conform de waarden en normen van goed ambtenaarschap. Ambtenaren moeten leren nadenken over de normen die voortvloeien uit het bijzondere karakter van de openbare dienst en moeten doordrongen zijn van het belang dat die normen worden gehandhaafd en dat zij daar elkaar op moeten aanspreken. Regels zijn er wel, het komt op de cultuuromslag aan. Welke mogelijkheden ziet de minister om die te bewerkstelligen? Komen bij functioneringsgesprekken bijvoorbeeld ook de risico's op het gebied van integriteit van de desbetreffende dienst of afdeling aan de orde of kunnen ambtenaren die zelf naar voren brengen, bijvoorbeeld in een ideeënbu?

De ARK stelt dat de RWT's zelf een kwetsbaarheidsonderzoek vorm moeten geven. Waarom is de minister niet voor het benoemen van specifieke sancties in de modelgedragscode Integriteit Rijk?

Mevrouw De Pater herhaalt dat dit onderzoek haars inziens moet dienen als start van het verder vormgeven van integriteitsbeleid in de openbare dienst. Het CDA ziet integriteitsbesef of -bewustzijn als een kerncompetentie, waarover iedere overheidswerknemer dient te beschikken. Zeker op dit moment moet grote aandacht worden besteed aan het normen- en waardepatroon dat van de overheid in een democratische rechtsstaat mag worden verwacht en het morele handelen van de ambtenaar dat daarbij past. Een goed integriteitsbeleid is de eerste voorwaarde om cynisme – «ze doen maar wat!» – tegen te gaan.

De heer **Luchtenveld** (VVD) heeft bij verschillende gelegenheden namens zijn fractie al naar voren gebracht dat integriteitsbeleid voortdurend op de agenda zou moeten blijven staan. Binnen organisaties moet dat beleid levend worden gehouden, want niets menselijks is ook ambtenaren vreemd. Als de gelegenheid zich voordoet en de normen verzwakken,

gaan mensen eerder over tot handelingen die op zich wellicht wel begrijpelijk zijn, maar uit een oogpunt van integriteit toch niet zijn goed te keuren. Zo was recent nog de KLPD op een verkeerde manier in het nieuws over het gebruik van parkeergarages. Dat is in ieder geval niet goed voor de beeldvorming van deze organisatie. Onderdeel van die voortdurende aandacht voor integriteitsbeleid is dit rapport van de Algemene Rekenkamer. Het verheugt de heer Luchtenveld dat de minister de belangrijkste aanbevelingen overneemt en het rapport gebruikt wordt als basis voor verbeteringen. Ook hij is van mening dat niet kan worden volstaan met regels en dat ervoor moet worden gezorgd dat integer gedrag tussen de oren van de medewerkers en natuurlijk ook van bestuurders gaat zitten. De invulling daarvan kan best wel ietwat per organisatie verschillen. Volstaan zou kunnen worden met enkele hoofdregels die iedereen als volstrekt logisch zou moeten aanvaarden, want niet overal hoeven en kunnen ook niet dezelfde regels worden gehanteerd. Er komt nog een brede discussie over ZBO's en RWT's. Formeel gesproken kan deze minister inderdaad niet worden aangesproken op het functioneren van deze instanties op het terrein van integriteit. Toch lijkt het de heer Luchtenveld wel goed om het signaal af te geven dat het logisch wordt gevonden als de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ook door deze instanties uitermate serieus worden genomen.

Het antwoord van de minister

De **minister** onderschrijft van harte de wenselijkheid dat de Algemene Rekenkamer periodiek aandacht besteedt aan integriteit omdat die nu eenmaal de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de publieke sector raakt en daarmee een wezenlijke voorwaarde is voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. Dit thema vraagt en verdient permanente aandacht, zorg en onderhoud en het is dan ook goed dat de politiek er regelmatig over spreekt, bijvoorbeeld naar aanleiding van dit soort rapporten van de ARK en wetgeving op dat punt.

Hij kan zich inderdaad grotendeels vinden in de aanbevelingen van de ARK en beschouwt het rapport dan ook vooral als een stimulans om op de door hem maar ook door afzonderlijke ministeries ingeslagen weg door te gaan. De ARK heeft vooral gekeken naar het systeem en de instrumenten, maar uit het rapport en uit internationaal onderzoek blijkt gelukkig ook dat het met de integriteit van de rijksambtenaar over het algemeen redelijk goed gesteld is. Dat houdt natuurlijk niet in dat er nooit eens een rotte appel in zit en dat er nooit eens naar structurele patronen hoeft te worden gekeken. Dat het over het algemeen wel goed zit met de integriteit van het ambtenarenapparaat blijkt ook wel uit het aantal meldingen van klokkenluiders bij de CIR, het aantal aangiften van fraude en het onderzoek naar topbeloningen.

De constatering dat er nog het nodige kan worden verbeterd, mag volgens hem niet leiden tot vertekening van het algemene beeld van de integriteit van het openbaar bestuur. Natuurlijk kan het systeem van integriteitszorg zowel bij de ministeries als bij de RWT's nog worden versterkt, al is er de afgelopen jaren vooral bij ministeries al veel aan het integriteitsbeleid gedaan. Hij is het ermee eens dat zowel ministeries als RWT's de ruimte moeten krijgen om integriteitsbeleid op maat te voeren, opdat het ook daadwerkelijk effectief kan zijn.

Bij gedragsbeïnvloeding, het cultuuraspect, gaat het inderdaad om de implementatie van regelgeving en het integriteitsbewustzijn, het morele besef, het bespreekbaar maken van dilemma's, openheid en transparantie, de durf om elkaar aan te spreken op bepaald gedrag. Al die aspecten moeten ook onderdeel zijn van bijvoorbeeld functioneringsgesprekken en werkoverleggen. Als er een gedragscode is, mag het niet alleen bij papier blijven, maar moet die ook worden geïmplementeerd. Dat kan op verschil-

lende manieren, zoals via bijeenkomsten of met behulp van ideeënbusen.

Ministeries beschikken op dit moment al over een uitgebreide set van instrumenten, hetgeen mede is gebleken uit de inventarisatie Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Aansluitend bij de aanbevelingen van de ARK zullen de ministeries de komende periode vooral invulling moeten geven aan de beleidscyclus; risicoanalyse, registratie en monitoring van het integriteitsbeleid. Daarnaast staat bevordering van het bewustzijn bij leidinggevend en medewerkers hoog op de agenda.

De minister is het ook eens met de aanbeveling van de ARK om zijn coördinerende bevoegdheid op dit punt te versterken, hetgeen inderdaad niet wil zeggen dat voor elk ministerie en elke RWT hetzelfde moet gelden. Hij ziet zijn rol meer als helper waar dat gevraagd wordt en aanjager waar dat nodig blijkt. In de eerste plaats lijken hem een centrale registratie van integriteitsinbreuken en rijksbrede integriteitsaudits, bijvoorbeeld bij inkoop, op het gebied van nevenfuncties, wenselijk. Met een zekere regelmaat moeten dit soort risicoachtige aspecten van een organisatie worden bezien. Voorts wil hij proberen om de afdoening van schendingen van integriteit binnen de rijksoverheid meer op één lijn te brengen, opdat meer eenduidigheid ontstaat in de aanpak van dergelijke overtredingen. In samenwerking met de ARK zal zijn ministerie nagaan op welke manier de effectiviteit van cultuurinterventies en de voortgang van het beleid kunnen worden gemeten. Ten slotte ligt het in zijn voornemen om met de ministeries afspraken te maken over de verdere ontwikkeling van het instrumentarium.

De minister veronderstelt het bekend te zijn dat inmiddels wordt geprobeerd om met andere sectoren op dit punt afspraken te maken, dus ook een verticale coördinerende lijn in de publieke dienst. In dat verband verwijst hij naar een brief ter zake die naar de Kamer, VNG, IPO, de Unie van Waterschappen, het Nederlands Politie-instituut is gestuurd. Binnenkort zal dat een follow up krijgen. In dat overleg zal worden geprobeerd overeenstemming te bereiken over een gezamenlijke inzet om in 2007 alle betrokken organisaties te laten voldoen aan gezamenlijk te formuleren basisnormen. De recente wijzigingen van de Ambtenarenwet vormen daarvoor mede het kader.

Dit jaar wordt ook een Bureau Integriteit voor de openbare sector opgericht om de sectoren, waaronder de ministeries, te ondersteunen bij de uitvoering van hun beleid. Daartoe worden instrumenten ontwikkeld, zoals self assessment, een instrument van risicoanalyse. Hiermee wordt ingespeeld op de aanbevelingen van de ARK om risicoanalyses uit te voeren als basis van het beleid. Met dit instrument kan het management eenvoudig en snel zicht krijgen op kwetsbare functies en processen. De ARK zal in een volgend onderzoek andere RWT'S onderzoeken. Het rapport zal in 2006 worden uitgebracht. Inderdaad ligt de verantwoordelijkheid voor een goed integriteitsbeleid bij het management van de individuele RWT's zelf. De RWT's «hangen» als het ware onder de primaire verantwoordelijkheid van een ministerie. Hij ziet het als zijn taak om zijn collega's aan te spreken en aan te sporen om als daar aanleiding toe bestaat in de richting van «hun» RWT's de nodige actie te ondernemen. BZK ondersteunt en faciliteert ook op dit punt, bijvoorbeeld via het aanreiken van kaders. Er zijn publiekrechtelijke RWT's die over het algemeen de rijksregelingen volgen, maar er zijn ook privaatrechtelijke RWT's die gebruik kunnen maken van de modelregeling van de Stichting van de Arbeid.

Ook de minister was uiteraard zeer onaangenaam getroffen door twee berichten kort na elkaar, allereerst dat over de KLDPD. De korpschef heeft daar op zeer adequate wijze op gereageerd. Zo iets kan gewoon niet, niet alleen omdat daarmee particuliere ondernemers zijn benadeeld, maar ook niet omdat in het werktijd gebeurde en omdat de politie toch een voorbeeldfunctie heeft. Het andere bericht was voor hem toch van een

ietwat andere orde, want de Raad van Hoofdcommissarissen probeert inmiddels wat systematischer in kaart te brengen wat er zoal binnen de politie gebeurt. Zo zijn die 150 gevallen ook bekend geworden. Het is natuurlijk heel goed om alles boven tafel te krijgen uit een oogpunt van openheid en transparantie, maar naarmate dat succes heeft, wordt het risico van dit soort berichtgeving alleen maar groter. Het streven moet er natuurlijk wel op gericht zijn, maar je moet toch niet de illusie hebben dat het aantal incidenten tot 0 kan worden gereduceerd.

Het onderzoek van de ARK naar de topinkomens vond wel in dezelfde weken plaats als dat naar de integriteit, maar volgens de minister kan daar geen verband tussen worden gelegd. Het onderzoek naar de topinkomens heeft niet het beeld opgeleverd van een rijksoverheid die niet integer is op het gebied van de beloningen, wel dat er hier en daar fouten worden gemaakt, al is iedere fout er een te veel. Hij houdt het er vooralsnog op dat de indruk van mevrouw De Pater, namelijk dat enkele ministeries de afgelopen jaren extra aandacht hebben besteed aan integriteitsbeleid en andere ministeries meer aan de beloningsontwikkeling, op toeval berust, maar hij zal dat nog eens bezien.

Desgevraagd verklaart de minister zich graag bereid om eind dit jaar, begin volgend jaar een brief naar de Kamer te sturen met daarin de stand van zaken op het gebied van het integriteitsbeleid. Ook hij geeft er de voorkeur aan om er meer beleidsmatig over te spreken dan op basis van incidenten. Wellicht biedt de eerstvolgende begroting ook nog aanknopingspunten om deze discussie voort te zetten.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt