

Vergaderjaar 1995–1996

24 655

Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5
1.	Aanleiding tot het onderzoek	7
2.	Aanpak van het onderzoek	8
3.	Waarborgen ter voorkoming van aantasting van integriteit	9
3.1.	Inleiding	9
3.2.	Nevenfuncties	9
3.3.	Geschenken of diensten	10
3.4.	Handelwijze bij fraude of corruptie	11
3.5.	Functieroulatie	11
3.6.	Vertrouwenspersoon	12
3.7.	Andere instrumenten	12
4.	Gevallen van aantasting van integriteit	13
4.1.	Vermoedens van fraude en corruptie	13
4.2.	Disciplinaire maatregelen	13
4.3.	Strafrechtelijke vervolging	14
5.	Conclusies	15
6.	Aanbevelingen	16
7.	Reacties ministers en commentaar Rekenkamer	17

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft bij alle ministeries onderzocht op welke wijze zij vorm hebben gegeven aan een beleid ter voorkoming van aantasting van integriteit en in welke mate deze aantastingen voorkomen.

Uit het onderzoek bleek dat voor de Belastingdienst van het ministerie van Financiën en voor de ministeries van Defensie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zo'n beleid was ontwikkeld. Bij de andere ministeries waren alleen richtlijnen van kracht voor bepaalde onderdelen, zoals nevenfuncties (7 ministeries) en het aannemen van geschenken (6 ministeries). Er waren te weinig cijfers bekend om een onderbouwde conclusie over het aantal inbreuken in de afgelopen vijf jaar te trekken. De Rekenkamer beveelt aan om, naast het treffen van een aantal maatregelen op ieder ministerie, de aandacht voor de integriteit te integreren in de dagelijkse werkzaamheden van ambtenaren.

De betrokken ministers reageerden in het algemeen positief op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

1. Aanleiding tot het onderzoek

De aandacht voor de integriteit van de openbare sector is de laatste jaren sterk toegenomen. Belangrijke ontwikkelingen die hieraan een bijdrage leveren zijn: de invoering van bedrijfsmatig gericht beleid, de versterkte aandacht voor klantgerichtheid en vergaande samenwerkingsvormen tussen publieke en private sector. De overheid komt dichterbij de burgers en bedrijven en is in toenemende mate met ze gaan samenwerken. Dat kan risico's met zich meebrengen, omdat de overheid minder afstand houdt en daardoor minder boven de partijen staat¹.

In december 1994 heeft de minister van Binnenlandse Zaken twee circulaire's gestuurd aan zijn collega-ministers inzake het onderwerp integriteit². Daarin wordt aantasting van de integriteit van de openbare sector opgevat als een ernstig verschijnsel, dat de acceptatie van regelgeving kan verminderen en daarmee de democratische rechtsorde in gevaar kan brengen. In de circulaire's wordt de ministers daarom het volgende verzocht:

- een preventief beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit te ontwikkelen;
- een actief en voorlichtend beleid te voeren inzake nevenwerkzaamheden en zorg te dragen voor een goede uitwerking en toepassing van de regelgeving die over dit onderwerp bestaat.

Een aantal taken en werkzaamheden van de rijksoverheid wordt aangemerkt als potentieel integriteitsgevoelig. Het gaat hierbij om taken als onder andere het sluiten van contracten, het toekennen van subsidies, het handhaven van rechtsregels en het beslissen over vergunningen³.

Corruptie en fraude vormen de twee sleutelwoorden als het gaat om inbreuken op de integriteit. Onder corruptie wordt verstaan: het aannemen of opeisen van giften of beloften door ambtenaren van of bij derden met het oog op een voor die derden gunstig ambtelijk optreden. Essentieel hierbij is dat een illegitieme ruiltransactie plaatsvindt tussen een ambtsdrager en een burger, organisatie, bedrijf of instelling en dat sprake is van een ongeoorloofd belang, bijvoorbeeld het eigenbelang van de ambtsdrager⁴. Het begrip fraude sluit vooral aan bij de begrippen valsheid in geschrifte en verduistering. Bij fraude is ook sprake van ongeoorloofde zelfverrijking. Fraude onderscheidt zich evenwel van corruptie doordat het ruilelement ontbreekt; bij bestuurlijke fraude profiteren de frauderende ambtenaren of politici, zonder dat derden daarvan directe voor- of nadelen ondervinden⁵.

¹ Huberts, L. W. J. C., red., «Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland», Gouda Quint, 1992. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van een preventief beleid, Den Haag 6 december 1994.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van een preventief beleid, Den Haag 6 december 1994.

³ Koning, mr. H. E., toespraak gehouden op 27 november 1993 in Lelystad onder titel «normvervaging en normverschuiving en waarom onze burens frauderen», Nederlandse Staatscourant 29 november 1993, nr. 229.

⁴ Gebaseerd op de artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht.

⁵ Gebaseerd op de artikelen 359, 360, 361 van het Wetboek van Strafrecht.

2. Aanpak van het onderzoek

In het rijksbrede onderzoek naar verlening en handhaving van vergunningen is naast de aspecten doelmatigheid en rechtmatigheid ook het aspect integriteit aan de orde geweest¹. De waarborgen die de ministeries hebben ontwikkeld ter voorkoming van aantasting van de integriteit hebben niet uitsluitend betrekking op het verlenen en handhaven van vergunningen, maar op alle potentieel gevoelige taken van een ministerie. Het onderhavige onderzoek sluit aan op het onderdeel «Integriteit» in het rijksbrede onderzoek naar vergunningen, maar het heeft een bredere probleemstelling.

De probleemstelling luidde:

Op welke wijze hebben de ministeries vorm gegeven aan een aantal waarborgen ter voorkoming van aantasting van integriteit en in welke mate komt aantasting van de integriteit voor?

Het Rekenkameronderzoek vond medio 1995 plaats, een half jaar na het verschijnen van de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit onderzoek dient opgevat te worden als een eerste peiling van de stand van zaken. Onderzocht is in hoeverre er medio 1995 invulling is gegeven aan het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken geformuleerde beleid. Daarbij zijn personeelstechnische waarborgen en de aanwezigheid van een risico-analyse buiten beschouwing gebleven.

In totaal zijn 14 gesprekken gevoerd met directies Personeelszaken van 13 ministeries (op het Ministerie van Financiën vond een afzonderlijk gesprek plaats met de directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst).²

In de gesprekken stonden twee onderwerpen centraal:

- welke waarborgen, vaak in de vorm van richtlijnen, ter voorkoming van inbreuken op de integriteit van ambtenaren hebben de ministeries ontwikkeld;
- hoeveel concrete vermoedens en daadwerkelijke gevallen van fraude en corruptie hebben zich voorgedaan in de periode 1990 tot en met 1994.

De werking van de waarborgen in de praktijk is uitsluitend nagegaan voor de honderd vergunningstelsels die in het rijksbrede onderzoek naar verlenen en handhaven van vergunningen aan de orde zijn gesteld.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in december 1995 naar de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Defensie, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zij reageerden in januari en februari 1996. De belangrijkste punten uit hun reacties zijn in hoofdstuk 7 weergegeven.

¹ Vergunningen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 24 656, nrs. 1–2.

² Niet bij alle ministeries wordt gebruik gemaakt van de term «centrale directie Personeelszaken». Bij het Ministerie van Defensie worden integriteitsaangelegenheden behandeld door het Directoraat-Generaal Materieel. Korthedshalve wordt in deze nota de term «centrale directie Personeelszaken» gebruikt.

3. Waarborgen ter voorkoming van aantasting van integriteit

3.1. Inleiding

De Rekenkamer onderzocht de aanwezigheid en inhoud van de volgende waarborgen:

- richtlijn over het melden van nevenfuncties;
- richtlijn over het aannemen en melden van geschenken en diensten;
- richtlijn over de handelwijze bij vermoedens of concrete aanwijzingen van fraude of corruptie;
- functieroulatiebeleid;
- vertrouwenspersoon voor fraude en corruptie;
- eventuele andere instrumenten ter voorkoming van aantasting van de integriteit.

Aan de in dit kader eveneens belangrijke waarborg «functiescheiding» is uitsluitend voor het beleidsinstrument vergunningen aandacht besteed, omdat onderzoek hiernaar uitsluitend op operationeel niveau uitgevoerd kan worden.

3.2. Nevenfuncties

In een in 1993 gepubliceerd Rekenkameronderzoek is aandacht besteed aan het melden en registreren van nevenfuncties¹.

Nevenwerkzaamheden van ambtenaren dienen vanuit het oogpunt van eventuele belangenverstrengeling van hoofd- en nevenfuncties, opgevat te worden als belangrijk aandachtspunt in het kader van integriteit.

In artikel 61 van het ARAR wordt het volgende gesteld over nevenfuncties:

«De ambtenaar is verplicht zich te gedragen naar hetgeen voor hem is bepaald ten aanzien van het aanvaarden van nevenbetrekkingen of het verrichten van nevenwerkzaamheden dan wel het drijven van nering of handel.

In elk geval is het de ambtenaar verboden een nevenbetrekking te aanvaarden of nevenwerkzaamheden te verrichten of handel te drijven, indien dit:

- a. schadelijk kan zijn voor zijn dienstvervulling;
- b. niet in overeenstemming is met het aanzien van zijn ambt.»

De ambtenaar heeft zelf de verantwoordelijkheid om te beoordelen of de nevenwerkzaamheden die hij verricht of die hij van plan is te aanvaarden schadelijk kunnen zijn voor de dienst. Het ARAR geeft echter de werkgever de mogelijkheid om nadere regels hieromtrent te stellen. Op grond van het ARAR bestaat geen expliciete plicht om (voorgenomen) nevenwerkzaamheden te melden bij de werkgever. Wel dient voor het verrichten van nevenwerkzaamheden tijdens diensttijd buitengewoon verlof aangevraagd te worden. Het verplicht melden van nevenwerkzaamheden buiten dienstverband wordt opgevat als een beperking van de persoonlijke levenssfeer en vereist als zodanig overeenkomstig de Grondwet een formele basis in de wet. Dat is nu nog niet het geval. Een voorstel tot wijziging van de bepalingen hieromtrent in de Ambtenarenwet ligt bij de Tweede Kamer (stand van zaken februari 1996). Na de wijziging van de Ambtenarenwet zal het ARAR worden uitgebreid met bepalingen over de melding en registratie van nevenwerkzaamheden.

¹ Onderzoek naar het uitoefenen van nevenfuncties door van overheidswege bezoldigde functionarissen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, nrs. 1–2, paragraaf 17.1.

Onderzocht is in hoeverre de ministeries in aanvulling op het ARAR nadere regels hebben gesteld voor het verrichten, het melden en het registreren van nevenwerkzaamheden.

Uit de gesprekken bleek dat zeven van de dertien ministeries richtlijnen hebben opgesteld over het melden van nevenfuncties. Bij drie van deze zeven ministeries is voorgeschreven dat zowel werkzaamheden binnen als buiten diensttijd gemeld dienen te worden. Het betreft de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën (inclusief de Belastingdienst) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de andere vier ministeries betreft de meldingsplicht uitsluitend nevenwerkzaamheden binnen diensttijd. Dit was het geval bij de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voor één onderdeel van het ministerie van Justitie, de centrale vestiging van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), geldt een richtlijn waarin het melden van nevenfuncties wordt aanbevolen.

Registratie en periodieke actualisatie van de aangemelde nevenwerkzaamheden is niet altijd uitgewerkt in de richtlijnen. In de praktijk vindt registratie volgens de directies Personeelszaken nauwelijks plaats. In de richtlijnen van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Verkeer en Waterstaat is registratie wel voorgeschreven.

In hun reactie op het in 1993 gepubliceerde Rekenkamer-onderzoek naar nevenfuncties lieten destijds vijf ministeries weten dat het registreren van nevenfuncties voorgeschreven zou gaan worden². Het betreft de ministeries van Justitie, van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de ministeries van Justitie en van Economische Zaken nog niet aan deze toezegging hebben voldaan.

De Rekenkamer concludeert dat meer dan de helft van de ministeries een richtlijn heeft voor het melden van nevenwerkzaamheden binnen diensttijd. Het registreren van gemelde nevenwerkzaamheden komt echter nog nauwelijks voor.

3.3. Geschenken of diensten

Artikel 64 van het ARAR bepaalt het volgende:

«1. Het is de ambtenaar in zijn ambt verboden, anders dan met goedvinden van het bevoegd gezag, vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden te vorderen, te verzoeken of aan te nemen.

2. Het aannemen van steekpenningen is onvoorwaardelijk en ten strengste verboden.»

De Rekenkamer stelt vast dat het ARAR op dit punt nadere uitwerking behoeft. Het feit dat geschenken aangenomen mogen worden als hiervoor toestemming van het bevoegd gezag is verkregen, impliceert dat dit per ministerie uitgewerkt zou kunnen worden in een richtlijn.

Zeven ministeries bleken niet te beschikken over een dergelijke richtlijn: het betreft de ministeries van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (met uitzondering van de Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het ministerie van Justitie beschikt voor een aantal dienstonderdelen over verschillende richtlijnen voor het aannemen van geschenken. Alleen voor de centrale vestiging van de Dienst Justitiële Inrichtingen geldt een maximumbedrag (f 75 per jaar per relatie), een meldplicht en een registratieplicht. Bij de ministeries van Defensie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

² Onderzoek naar het uitoefenen van nevenfuncties door van overheidswege bezoldigde functionarissen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, nrs. 1–2, paragraaf 17.1.

is eveneens een concreet bedrag genoemd voor attenties die als toelaatbaar worden aangemerkt. Dat is in beide gevallen f 50.

Door geen van de ministeries werd de zogenaamde «nullijn», waarbij geen enkele attentie mag worden aangenomen, wenselijk gevonden. Zij vinden dat de ministeries zich hiermee buiten de werkelijkheid zouden plaatsen; het weigeren en terugsturen van kleine attenties, zoals een agenda of een fles wijn, is in de dagelijkse praktijk niet haalbaar.

De Rekenkamer concludeert dat zes van de dertien ministeries een richtlijn hebben vastgesteld voor het aannemen van geschenken, en dat in drie van de zes richtlijnen een concreet grensbedrag wordt genoemd voor het accepteren van attenties.

3.4. Handelwijze bij fraude of corruptie

In de artikelen 80 tot en met 84 van het ARAR wordt beschreven welke disciplinaire straffen in geval van plichtsverzuim opgelegd kunnen worden. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets, dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort te doen of na te laten. Fraude en corruptie worden aangemerkt als plichtsverzuim.

Het ARAR geeft geen duidelijkheid over de wijze waarop gehandeld moet worden als vermoedens of concrete aanwijzingen van fraude of corruptie ontstaan. Wel wordt in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering aangegeven dat ambtenaren verplicht zijn aangifte te doen van misdrijven die zij in de uitoefening van hun functie constateren.

Aan de directies Personeelszaken is gevraagd hoe de ministeries handelen in geval van vermoedens van fraude of corruptie en of daar interne richtlijnen voor zijn opgesteld.

Het bleek dat bij zeven ministeries een dergelijke richtlijn aanwezig is, namelijk bij de ministeries van Binnenlandse Zaken, van Financiën (de Belastingdienst), van Defensie, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Veelal gaat het om een nadere uitwerking van het ARAR, waarbij is aangegeven wanneer welke stappen gezet dienen te worden.

3.5. Functieroulatie

Functieroulatie is een van de maatregelen om te voorkomen dat beslissingsbevoegde ambtenaren in een te nauw contact raken met bedrijven, instellingen of burgers (gevaar van belangenvervlochten). Zeker voor functies die te maken hebben met verhandelbare goederen waaraan grote belangen zijn verbonden, is functieroulatie essentieel. Onder verhandelbare goederen wordt onder andere begrepen het verstrekken van subsidies, het sluiten van contracten en het beslissen over vergunningen.

De ministeries van Buitenlandse Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Financiën (inclusief de Belastingdienst) en van Defensie gaven aan dat functieroulatie plaatsvindt bij een deel van de medewerkers.

Maar alleen volgens de directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst gebeurde dit mede met de bedoeling de afstand tussen belastingplichtige en ambtenaar groot te houden (integriteitsmotief).

Desgevraagd antwoordden vrijwel alle ministeries dat functieroulatie een goede bijdrage zou kunnen leveren aan het voorkomen van aantasting van integriteit, zeker waar het kwetsbare functies betreft. Een

eerste vereiste is dan wel dat per ministerie duidelijk is welke functies als «kwetsbaar» aangemerkt dienen te worden.

3.6. Vertrouwenspersoon

Een vertrouwenspersoon kan adviezen in het kader van voorkoming van aantasting van de integriteit geven aan individuele ambtenaren en aan de organisatie. Daarnaast kan een vertrouwenspersoon functioneren als meldpunt van vermoedens en van concrete gevallen van aantasting van integriteit. Voordeel van melden bij een centraal punt in een ministerie is dat de anonimiteit van de aanmelder is gewaarborgd. Dit is niet het geval wanneer melden «in de hiërarchische lijn» dient plaats te vinden. Bijkomend voordeel van een vertrouwenspersoon is dat deze een goed overzicht kan opbouwen van de omvang van de problematiek bij een bepaald ministerie.

Desgevraagd gaven zeven ministeries aan het instellen van een vertrouwenspersoon waardevol te achten. Het betreft de ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Defensie, van Volkshuivering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij drie ministeries functioneerde al een meldpunt. Het betreft de ministeries van Defensie, van Volkshuivering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat. Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is voorgeschreven dat melding van onregelmatigheden in eerste instantie «in de lijn» dient plaats te vinden. Als alternatieve mogelijkheid wordt echter het hoofd van het Bureau van de secretaris-generaal genoemd als onafhankelijk meldpunt. De overige zes van de dertien ministeries vinden de voorzieningen zoals die tot nu toe bestaan, namelijk het melden van vermoedens aan de hiërarchische chef, of indien gewenst, aan de naasthogere chef, voldoende. Aan een aparte vertrouwenspersoon bestaat bij deze ministeries geen behoefte.

De Rekenkamer concludeert dat de helft van de ministeries kennelijk geen behoefte heeft aan een vertrouwenspersoon voor het melden van aantasting van integriteit.

3.7. Andere instrumenten

Door vrijwel alle ministeries zijn naast de in de vorige paragrafen genoemde waarborgen diverse andere initiatieven genomen om aantastingen van integriteit te voorkomen. Vier ministeries (Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Defensie en Volkshuivering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) hebben een brochure of richtlijn over algemene normen voor de ambtenaren van het desbetreffende ministerie. Het gaat om normen voor onder andere geheimhouding en uitnodigingen van het bedrijfsleven. Bij de Belastingdienst van het ministerie van Financiën wordt integriteit opgevat als een onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid van de medewerkers en is als zodanig een vast aandachtspunt bij de werkzaamheden.

4. Gevallen van aantasting van integriteit

4.1. Vermoedens van fraude en corruptie

Aan de ministeries is gevraagd hoe vaak sinds 1990 sprake is geweest van concrete vermoedens van fraude en corruptie bij het ministerie en op welke wijze deze vermoedens worden geregistreerd.

Uit de gesprekken bleek dat er in de periode 1990 tot medio 1995 over 143 functionarissen dergelijke vermoedens waren geweest.

In het merendeel van de gevallen betrof het fraude; een exacte uitsplitsing naar aantal fraude- en corruptiezaken kan niet worden gegeven, omdat de ministeries dit onderscheid niet in alle gevallen hebben aangebracht.

In de cijfers over vermoedens van aantasting van integriteit zijn geen gegevens verwerkt van het Ministerie van Defensie, omdat deze sinds 1991 niet meer zijn bijgehouden.

Vermoedens van aantastingen van de integriteit bleken bij slechts vijf ministeries op centraal niveau te worden geregistreerd in de personeelsdossiers. Het betreft de ministeries van Algemene Zaken, van Buitenlandse Zaken, van Financiën (voor de Belastingdienst), van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Bij de overige negen ministeries worden vermoedens op decentraal niveau, vaak bij de directie, afgehandeld. Pas wanneer sprake is van eventuele disciplinaire bestraffing of van strafrechtelijke vervolging komt de zaak bij de directie Personeelszaken terecht.

De door de centrale directies Personeelszaken opgegeven aantallen vermoedens zijn door de Rekenkamer niet gecontroleerd.

Gezien de niet altijd adequate registratie moeten deze als een minimum worden gezien.

4.2. Disciplinaire maatregelen

Wanneer uit onderzoek van vermoedens van fraude of corruptie blijkt dat sprake is van een daadwerkelijke aantasting van de integriteit, leidt dit tot het treffen van disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen. Aan de ministeries is in de eerste plaats gevraagd hoe vaak sinds 1990 in dit kader disciplinaire maatregelen tegen ambtenaren zijn getroffen en waar deze maatregelen uit bestonden.

Bij het Ministerie van Algemene Zaken kwamen in de desbetreffende periode geen vermoedens van fraude en corruptie voor.

Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is in geen enkel geval sprake geweest van disciplinaire bestraffing: alle vermoedens bleken ongegrond te zijn. De ministeries van Justitie en van Defensie bleken niet in staat de vraag over het aantal disciplinaire bestraffingen te beantwoorden. Voor het Ministerie van Defensie is dit opmerkelijk, gezien het bestaan van de zogenaamde Bureaus Bijzondere Opdrachten. Deze bureaus hebben tot taak de integriteit van de medewerkers van het ministerie te beschermen. Het Ministerie van Defensie voerde echter aan dat disciplinaire bestraffing decentraal plaatsvindt en dat het verstrekken van gegevens daarover aan een centraal organisatie-onderdeel niet wenselijk is met het oog op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren.

De overige 10 ministeries hebben sinds 1990 in totaal 90 disciplinaire bestraffingen toegepast. Het betrof:

- 50 maal onvoorwaardelijk ontslag;
- 8 maal voorwaardelijk ontslag;

- 17 maal bestraffing met financiële consequenties zoals een boete, indeling in een lagere salarisschaal of vermindering van salaris;
- 8 maal berisping;
- 7 maal overplaatsing.

De Rekenkamer merkt op dat zij de door de directies Personeelszaken gegeven antwoorden op de vragen naar vermoedens en daadwerkelijke aantastingen van de integriteit niet heeft gecontroleerd.

4.3. Strafrechtelijke vervolging

Sinds 1990 is in 30 gevallen aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Slechts voor vier gevallen waarvoor aangifte is gedaan is bij de ministeries bekend of tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan.

5. Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat slechts drie ministeries onafhankelijk van de circulaire van Binnenlandse Zaken of parallel daaraan een beleid ter voorkoming van aantasting van integriteit hadden ontwikkeld. Het betreft de ministeries van Financiën (voor de Belastingdienst), van Defensie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij de andere ministeries waren richtlijnen van kracht voor bepaalde onderdelen van «integriteit». Dit waren voornamelijk richtlijnen over nevenfuncties (bij zeven ministeries) en over het aannemen van geschenken (bij zes ministeries). Zes ministeries bleken geen behoefte te hebben aan een vertrouwenspersoon voor het melden van aantastingen van de integriteit.

Een conclusie over het aantal inbreuken op de integriteit rijksbreed gezien over een periode van bijna vijf jaar kan niet worden getrokken. Er zijn in het algemeen zo weinig cijfers bekend over dergelijke aantastingen dat het aantal van 90 disciplinaire bestraffingen sinds 1990 onvoldoende in een perspectief geplaatst kan worden. Feit blijft dat iedere aantasting van de integriteit het imago van de rijksoverheid schaadt en, sterker nog, een adequaat functioneren van het rijk ondermijnt.

6. Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt aan op alle ministeries richtlijnen op te stellen voor:

- het melden en registreren van nevenfuncties, zodra de wet hiertoe de mogelijkheid biedt. Een voorstel tot wijziging van de bepalingen hierover in de Ambtenarenwet ligt bij de Tweede Kamer. Zo'n registratie dient periodiek geactualiseerd te worden;
- het aannemen van geschenken of diensten. Overwogen kan worden in een dergelijke richtlijn een grensbedrag op te nemen. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij de reeds gehanteerde grensbedragen van f 50 of f 75 per relatie per jaar;
- de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan. Aantastingen van de integriteit, de disciplinaire bestraffing en de eventuele strafrechtelijke vervolging en de afloop daarvan dienen geregistreerd te worden.

Naar de mening van de Rekenkamer dient functieroulatie, zeker waar het kwetsbare functies betreft, bevorderd te worden.

Om twee redenen pleit de Rekenkamer voor het aanstellen van een vertrouwenspersoon voor meldingen van aantastingen van de integriteit of vermoedens daarvan op alle ministeries. Ten eerste is hierdoor de anonimiteit van de aanmelder én van de persoon op wie de melding betrekking heeft gewaarborgd. Ten tweede geeft een centraal meldpunt de mogelijkheid om een volledige registratie van aantastingen van de integriteit en de afloop daarvan bij te houden.

Tenslotte beveelt de Rekenkamer aan «integriteit» niet als een geïsoleerd thema te behandelen, maar de aandacht voor de ambtelijke integriteit een normaal onderdeel te doen zijn van de dagelijkse werkzaamheden van ambtenaren.

7. Reacties ministers en commentaar Rekenkamer

De minister-president onderschreef de aanbevelingen van de Rekenkamer en zegde toe:

- de onderwerpen «nevenactiviteiten» en «melden van geschenken» onder de aandacht te zullen brengen van de medewerkers;
- het hoofd Personeel en Organisatie aan te zullen wijzen als vertrouwenspersoon;
- nevenactiviteiten en aantastingen van de integriteit te zullen gaan registreren.

De minister van Binnenlandse Zaken onderschreef de aanbevelingen en was van mening dat deze passen binnen het beleid zoals dat door Binnenlandse Zaken in twee circulaire is vormgegeven. Wel merkte hij op dat het Rekenkameronderzoek te kort na het verschijnen van deze twee circulaire in december 1994 is gedaan. Hij miste in het Rekenkameronderzoek aandacht voor de risico-analyse en de maatregelen met betrekking tot cultuurverandering.

Hij schreef dat hij begin maart 1996 zelf een inventarisatie van de voortgang bij de departementen een jaar na het verschijnen van de circulaire aan de Kamer zou aanbieden, zoals toegezegd bij de presentatie van de twee circulaire.

De minister merkte voorts op dat rijksbreed geen betrouwbare registraties beschikbaar zijn over de aantasting van de integriteit.

Bij zijn ministerie waren recent een richtlijn over nevenwerkzaamheden en het besluit tot de aanstelling van een vertrouwenspersoon in werking getreden. Door de Binnenlandse Veiligheidsdienst was onderzoek verricht naar de kwetsbaarheid en de weerbaarheid van de organisatie. Daarnaast waren acties op gang gebracht met betrekking tot het bewustwordingsproces ten aanzien van integriteit. In de loop van 1996 zou een gedragscode worden opgesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken liet weten dat hij bezig was een integriteitsbeleid voor te bereiden en dat hij de aanbevelingen van de Rekenkamer hierin zou verwerken.

Ook de minister van Justitie onderschreef de aanbevelingen van de Rekenkamer. Er zou op haar ministerie een centrale circulaire met richtlijnen over nevenfuncties, over aanvaarden van geschenken en over handelen bij aantasting van integriteit verschijnen en er zou een vertrouwenspersoon worden aangesteld.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderschreef het merendeel van de aanbevelingen. Een grensbedrag voor het aannemen van geschenken achtte hij echter arbitrair. Dit zou ertoe kunnen leiden dat geschenken beneden deze grens als «normaal» worden beschouwd, terwijl nu juist in alle gevallen een kritische houding ten aanzien van het aannemen van geschenken nodig is.

De minister van Financiën deelde mee zich in grote lijnen te kunnen vinden in de conclusies van de Rekenkamer.

De minister van Defensie stemde in beginsel in met de conclusies van de Rekenkamer. Hij merkte daarbij op dat de Bureaus Bijzondere Opdrachten geen registratie bijhouden omdat dit tot nu toe niet in de taakomschrijving van de Bureaus was opgenomen. Dat zou wel het geval zijn wanneer de nieuwe aanwijzing van de secretaris-generaal inzake integriteitsbescherming in werking treedt.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderschreef de aanbevelingen van de Rekenkamer en zou zorgdragen voor integratie ervan in de vervolgstappen in het integriteitsbeleid bij het ministerie.

De minister van Verkeer en Waterstaat vond het door de Rekenkamer gepresenteerde aantal vermoedens van aantasting van de integriteit (rijksbreed 143) beperkt. In dat licht vond zij de conclusie dat er te weinig maatregelen worden genomen om inbreuken op de integriteit te voorkomen nogal zwaar aangezet. Overigens had de problematiek haar nadrukkelijke aandacht.

De minister van Economische Zaken zegde toe de reeds bestaande afspraken over nevenwerkzaamheden opnieuw bij de medewerkers onder de aandacht te brengen.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zag geen aanleiding voor opmerkingen over de bevindingen van de Rekenkamer.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderschreef het belang van de aandacht voor het thema «integriteit» en de door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen. Hij liet weten dat de Bestuursraad van zijn ministerie onlangs een plan van aanpak had vastgesteld voor het integriteitsbeleid.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kon zich over het algemeen vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer is met de minister van Binnenlandse Zaken van mening dat niet verwacht mag worden dat eind 1995 een integrale doorwerking van de nieuwere maatregelen ter voorkoming van aantasting van integriteit in de cultuur van de ministeries vastgesteld kan worden. Juist daarom is gekozen voor het inventariseren van de stand van zaken met betrekking tot de meer institutionele waarborgen, zoals de richtlijnen over het melden van nevenfuncties en over de handelwijze bij vermoedens of concrete aanwijzingen van fraude of corruptie. De Rekenkamer is overigens voornemens aandacht te besteden aan de door de ministeries te verrichten risico-analyse en aan de getroffen maatregelen met het oog op verandering van de cultuur ten aanzien van «integriteit».

De door de minister toegezegde voortgangsrapportage was medio maart 1996 nog niet aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Rekenkamer heeft zich voor de gegevens over het aantal aantastingen van de integriteit gebaseerd op de cijfers die hierover per ministerie zijn opgevraagd. Omdat de registratie van de ministeries niet adequaat is, dient het aldus verkregen cijfermateriaal opgevat te worden als een minimumschatting van het aantal aantastingen van de integriteit. De Rekenkamer benadrukt het belang van een adequate registratie door de ministeries teneinde meer duidelijkheid te krijgen over de omvang van het probleem.

De Rekenkamer is in tegenstelling tot de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van mening dat het opnemen van een grensbedrag voor geschenken en eventueel een bepaling over het maximaal aantal per jaar aan te nemen geschenken zinvol is, omdat er anders geen enkel referentiekader is en de situatie onduidelijk blijft.