

Vergaderjaar 2004–2005

29 436

Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 2004

1. Inleiding

De regering is verheugd dat de leden van de verschillende fracties van de Tweede Kamer met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat de uitgangspunten van de voorgestelde wetswijzigingen breed worden ondersteund. De regering dankt de leden van de fracties voor hun schriftelijke inbreng.

De regering constateert dat het voorliggende wetsvoorstel een aantal vragen en opmerkingen heeft opgeroepen bij de leden van de verschillende fracties. Bij de beantwoording van de gestelde vragen zal in deze nota naar aanleiding van het verslag de paragraafindeling van het verslag worden aangehouden. Deze indeling komt ook overeen met de hoofdstukkenindeling in de memorie van toelichting.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering uit te leggen waarom zij vindt dat de klokkenluidersregeling zoals deze nu is neergelegd, kan functioneren indien essentiële meldingen van fraude en corruptie, die intern wel bekend zijn, niet worden gemeld. De leden verzoeken de regering te komen met concrete verbeteringen van de procedure.

De wijziging van de Ambtenarenwet die overheden de verplichting heeft opgelegd om een klokkenluidersregeling vast te stellen, is op 1 mei 2003 in werking getreden. Vooruitlopend daarop kwam de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (de klokkenluidersregeling sector rijk) tot stand.¹ De ervaring die tot dusver met de klokkenluidersregeling is opgedaan, beslaat nog maar een betrekkelijk korte periode. In z'n algemeenheid kan gezegd worden dat de klokkenluidersregeling en het gebruik van die procedure de kans moeten krijgen om tot volle wasdom te komen. Dat kost tijd. In december 2002 is de klokkenluidersregeling op verzoek van de Tweede Kamer aangepast. Deze wijziging heeft de rechtstreekse gang naar de externe Commissie integriteit rijksoverheid (CIR) in geval van zwaarwegende belangen mogelijk gemaakt. Ook is toegezegd dat meer bekendheid zal worden gegeven aan het bestaan van deze externe commissie. Dat zal onder andere gebeuren rondom de bekendmaking van de Modelgedragscode integriteit rijk. Ook zal op de op 17 juni jl. gelanceerde website www.integriteitoverheid.nl een

¹ Stcrt 14 december 2000, nr. 243.

directe verwijzing naar de CIR worden aangebracht. Voorts zal twee jaar na inwerkingtreding van de genoemde wijziging van de Ambtenarenwet een evaluatie plaatsvinden, waarin de werking van de klokkenluidersregelingen zal worden betrokken. Indien uit die in 2005 uit te voeren evaluatie zou blijken dat de procedure onvoldoende functioneert, zal de regering alsdan concrete verbeteringen voorstellen.

2. Normen, waarden en integriteit

De leden van de SP-fractie beoordelen de voorstellen als een stap in de goede richting maar vinden dat de maatregelen verder moeten gaan. Zij wijzen erop dat het mogelijk is dat frauderende werknemers niet worden aangegeven door medeplichtige collega's, zodat er geen zicht komt op misstanden. Zij vragen hoe de regering deze trend gaat doorbreken met de huidige regelingen?

De regering onderschrijft dat het altijd mogelijk is en blijft dat frauderende werknemers niet worden aangegeven door medeplichtige collega's – die hebben immers zelf ook iets te verbergen – zodat er geen zicht komt op de betreffende misstanden. Het niet doen van aangifte is een probleem dat niet met wetgeving en andere vormen van regelgeving is op te lossen. Veeleer ligt de oplossing in dit geval in een goede risico-analyse en screening van personeel op kwetsbare plekken en in het regelmatig houden van audits. Voorts komt het erop aan dat overheidsorganisaties serieus werken aan het solide inbedden van integriteitsinstrumenten zoals de gedragscode. Het stimuleren en aankweken van een goed functionerend integriteitsbewustzijn bij medewerkers is hierbij essentieel. De voornaamste pijlers van het wetsvoorstel zijn daarop gericht. De suggestie van de leden van de SP-fractie dat sprake is of zou kunnen zijn van een trend dat frauderende werknemers niet worden aangegeven neemt de regering niet over. Zij heeft hiervoor geen enkele aanwijzing.

De leden van de SP-fractie menen dat de accountantsdienst met haar huidige plaats binnen het organisatorische raamwerk van een ministerie mogelijk niet voldoende onafhankelijk over eventuele door haar geconstateerde onregelmatigheden kan rapporteren. Zij vragen wat de regering vindt van het idee om de accountantsdienst meer op afstand van de minister te plaatsen.

De taak van de departementale accountantsdienst (thans: auditdienst) is vastgelegd in de Comptabiliteitswet (Stb. 2002, 413) en het Besluit taak DAD (Stb. 1995, 426). Weliswaar is een auditdienst organisatorisch ingebed binnen een ministerie, maar in bovengenoemde regelgeving zijn voldoende waarborgen ingebouwd voor een onafhankelijke taakuitoefening. Zo is een DAD rechtstreeks geplaatst onder de secretaris-generaal van een ministerie en rapporteert deze dienst aan de minister. Verder staan departementale auditdiensten onder toezicht van het ministerie van Financiën en kan een hoofd van deze dienst alleen met instemming van de minister van Financiën worden benoemd. Het hoofd van een DAD is in algemene dienst van het rijk en heeft geen arbeidsrelatie met zijn opdrachtgever, zijnde een minister. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek beoordeelt de Algemene Rekenkamer jaarlijks de kwaliteit van de departementale accountantscontrole.

Voorts bestaat er bij de regering het voornemen om de Comptabiliteitswet en het Besluit taak DAD te wijzigen waarbij, naar analogie met de marktsector¹, de onafhankelijkheid van de departementale accountant verder zal worden versterkt. Gelet op zowel het huidige systeem van «checks and balances» in het beheer- en controlestelsel binnen de rijksoverheid als de voorgenomen versterking van de positie van de departementale accountant bestaan er naar het oordeel van de regering voldoende waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening en ziet de regering geen noodzaak om de auditdienst meer op afstand van de minister te plaatsen.

¹ Onlangs is door de regering het wetsvoorstel «Wet toezicht accountantsorganisaties» bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 658). Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om kwaliteitseisen te stellen aan accountantsorganisaties, zoals een integere bedrijfsvoering en onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie en wordt de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als toezichthouder aangewezen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het wenselijk zou zijn in situaties, waarin een lokale volksvertegenwoordiging onvoldoende kritisch lijkt op te treden tegen mogelijke misstanden, een onafhankelijk onderzoek in opdracht van de regering te laten verrichten of om een andere voorziening te treffen. Zij verwijzen hierbij ook naar eerdere schriftelijke vragen die zij hierover hebben ingediend en het antwoord dat de regering daar destijds, bij monde van de minister van VROM op gegeven heeft.

Zoals de minister van VROM destijds al aangaf staat voor de regering de autonomie van decentrale overheden voorop. Provincies, gemeenten en waterschappen zijn in principe zelfstandig en dus zelf verantwoordelijk voor het beleid dat zij voeren. De regering heeft er vertrouwen in dat provincies, gemeenten, en waterschappen ervoor zorgen dat het integriteitsbeleid een hoge prioriteit heeft of krijgt. Als er toch dingen mis gaan, ligt de controletaak op de eerste plaats bij het geëigende democratische orgaan. Vertrouwd moet worden op het zelfcorrigerend vermogen van de eigen bestuurslaag. De in artikel 125quater, onderdeel d van de Ambtenarenwet opgenomen externe rapportageplicht in de richting van het bevoegde democratische orgaan, moet ook in dat licht worden beschouwd. Voor zover het zou gaan om financiële aangelegenheden geldt ten aanzien van decentrale overheden dat er naast de controlerende werking in de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester en wethouders, accountants zijn die een oordeel over de rechtmatigheid van uitgaven moeten geven. Voorts kennen gemeenten en provincies sinds de dualiseringswetgeving een eigen rekenkamer(functie), die aanvullend onderzoeken kan verrichten en zonodig op misstanden kan wijzen. Gelet op het bovenstaande is de regering van mening dat de kwaliteit van het lokaal bestuur in beginsel voldoende is gewaarborgd en dat ingrijpen in staatkundige verhoudingen in het algemeen en in de gemeentelijke autonomie in het bijzonder derhalve niet noodzakelijk en niet wenselijk is. Slechts in hoge uitzonderingsgevallen zou ingrijpen nodig kunnen zijn. In het geval besluiten in strijd met de wet of het algemeen belang zijn genomen en vervolgens zwaarwegende bestuurlijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan de Kroon overgaan tot het schorsen of vernietigen van dergelijke besluiten. Wanneer er sprake is van taakverwaarlozing doordat het college of de burgemeester bij of krachtens bijzondere wetgeving gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorzien gedeputeerde staten, respectievelijk de burgemeester daarin namens het college of de burgemeester en ten laste van de gemeente. (Voor zover de raad de bij of krachtens bijzondere wetgeving gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorziet het college daarin). Overigens kan de regering, afhankelijk van de omstandigheden, ook besluiten een onafhankelijk onderzoek te starten.

Voor zover het specifiek gaat om integriteitskwesties kunnen gemeenten en andere decentrale overheden de nodige hulp verwachten bij het vormgeven, invoeren en handhaven van integriteitsbeleid. Te wijzen valt op het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te richten Kennis- en Expertisecentrum Integriteit Openbare Sector (KEI), waar overheden voor ondersteuning en advies kunnen aankloppen. Het ministerie van BZK heeft immers een belangrijke taak bij het initiëren, stimuleren en nader vormgeven van het integriteitsbeleid bij de decentrale overheden. Voorts heeft de VNG op 15 september 2004 het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) opgericht. Dit bureau zal forensische onderzoekexpertise en adviesdiensten op het gebied van integriteit aan gemeenten en andere geïnteresseerde overheidsorganisaties aanbieden.

Met betrekking tot het verzoek van de leden van de SP-fractie om maatregelen te treffen teneinde de samenwerking van Rijksrecherche en politie op het gebied van opsporing van fraude bij de overheid te verbeteren, merkt de regering op dat de Rijksrecherche strafrechtelijke onderzoeken verricht naar ernstige vormen van ambtelijke en politiek-bestuurlijke corruptie die de integriteit van de overheid schaden. Dit gebeurt conform de geldende inzetcriteria van deze dienst.¹ Het Openbaar Ministerie heeft als beleid dat alle vermoedens van corruptie bij de overheid worden onderzocht. De samenwerking tussen de Rijksrecherche en de Bureaus Interne Onderzoeken (BIO's) van de regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten bij opsporingsonderzoeken naar corruptie is goed. Ter vermijding van mogelijk misverstand merkt de regering op dat de BIO's uitsluitend bevoegdheden hebben voor strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken binnen politiekorpsen, dus ten aanzien van politie-ambtenaren. Overheidsorganisaties binnen het openbaar bestuur dienen in gevallen van fraude of corruptie aangifte te doen bij het regionale politiekorps (binnen welks rechtsgebied de desbetreffende organisatie is gelegen). Van onvoldoende samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en de Rijksrecherche is geen sprake.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat de formulering normen en waarden en integriteitsbesef weinig houvast bieden in een dagelijkse werksituatie. Opmerkingen van gelijke strekking van de Raad van State hebben de regering dan ook doen besluiten de formulering normen en waarden te schrappen uit de wettekst. Het gaat uiteindelijk om de vertaling van deze abstracte begrippen. Ze zijn en worden op alle mogelijke manieren concreet gemaakt in integriteitsregels en gedragscodes en in andere instrumenten zoals dilemmatrainingen. Het bevorderen van integriteitsbesef moet plaatsvinden door ambtenaren te laten nadenken over de normen die voortvloeien uit het bijzondere karakter van de openbare dienst, zodat zij doordrongen zijn van het belang van handhaving van die normen en elkaar daarop ook aanspreken. Concrete uitwerking hiervan moet plaatsvinden in functioneringsgesprekken, werkoverleg en in scholing en vorming, zo schrijft artikel 125quater onderdeel b voor.

De leden van de D66-fractie vragen wat dit wetsvoorstel zal veranderen aan het dagelijks werk van ambtenaren.

Meer dan voorheen wordt een actieve betrokkenheid van het bevoegd gezag en ambtenaren bij integriteit verlangd. De regering ziet integer handelen als een essentieel kwaliteitskeurmerk dat eisen stelt aan het dagelijks werk van ambtenaren. Hierbij zal de verandering niet van de ene op de andere dag kunnen worden aangegeven. Het gaat om een groei- en beïnvloedingsproces. Integriteit wordt niet langer stilzwijgend en vanzelfsprekend geacht in orde te zijn. Het wordt expliciet aan de orde gesteld bij het afleggen van de eed of belofte en tijdens werkoverleg en functioneringsgesprekken. Het dagelijks werk van leidinggevenden zal in dit opzicht misschien wel het meest zichtbaar veranderen, omdat zij een voortrekkersrol vervullen in dit proces. De bedenkingen van de Raad van State over de onbepaaldheid van de algemene verplichting een integriteitsbeleid te voeren, heeft de regering doen besluiten deze verplichting te preciseren zoals gebeurd is in artikel 125quater, onderdeel a en b. Juist daardoor zijn vaste ankerpunten voor integriteit, zoals werkoverleg en functioneringsgesprekken aangewezen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de minister de toezegging niet heeft kunnen nakomen het wetsvoorstel nog voor de zomer van 2003 naar de Tweede Kamer te zenden.

Het wetsvoorstel is op 18 april 2003 bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt. Gelijkzeitig is het voorstel aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) voorgelegd. Doordat de ROP op 28 juli

¹ De Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche (Stcrt. 2002 nr. 15) en de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie (Stcrt. 2002, nr. 206).

2003 advies uitbracht, werd het advies van de Raad van State opgehouden en vervolgens op 15 september 2003 uitgebracht. Het advies van de Raad van State gaf op een aantal punten aanleiding tot heroverweging en bijstelling van het wetsvoorstel, waardoor het nader rapport eerst op 4 februari 2004 is aangeboden aan de Koningin. Vervolgens is het wetsvoorstel op 21 februari 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De leden van de D66-fractie wijzen op het rapport «Waarden, Normen en de last van het gedrag», waarin de WRR onder andere concludeert dat er over de waarden en de normen wel grotendeels overeenstemming bestaat, maar dat vooral concrete gedragingen een probleem zijn. Dat mensen in veel gevallen het ene zeggen en het andere doen zal voor mensen in de hoedanigheid van ambtenaar niet heel anders zijn, zo antwoordt de regering op een vraag dienaangaande van de leden van de D66-fractie. Dat het antwoord gezocht moet worden in het stellen van duidelijkere normen en in handhaving daarvan zal ten dele het geval zijn. Doorbreking van dit gedrag valt ook te bereiken door het actief betrekken van ambtenaren bij de verdere uitwerking van de gestelde normen in concrete gevallen, voorbeeldsituaties en dilemmatrainingen. Daarbij moeten leidinggevenden het goede voorbeeld geven. Consequente aandacht voor goed ambtenaarschap moet ervoor zorgen dat integriteitssnormen als het ware in de bloedsomloop van de ambtenaar worden opgenomen.

De regering is het dan ook zeer eens met de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat integriteitsbeleid juist van onderop moet worden vormgegeven. Bij de beantwoording van de vragen over de totstandkoming van de gedragscode in paragraaf 4 staat de benadering van onderop ook centraal. De regering mag de leden van de fractie van de ChristenUnie daarnaar verwijzen teneinde meer duidelijkheid te verschaffen over de vraag hoe de regering de zogenaamde bottom-up benadering wil stimuleren.

De leden van de D66-fractie constateren dat de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedane uitspraken over de vraag of politieagenten in hun vrije tijd een coffeeshop mogen bezoeken niet in onderhavig wetsvoorstel zijn terug te vinden. Zij vragen de regering deze redenering en het ontbreken daarvan in onderhavig wetsvoorstel toe te lichten. Eenzelfde vraag stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Zij missen een uitvoerigere behandeling van de kwetsbare positie van politieambtenaren.

Het gebruik van cocaïne, XTC en andere stoffen van lijst I (hard drugs) en van cannabis en andere stoffen van lijst II (soft drugs) is voor een ieder verboden in de Opiumwet. Tegen die achtergrond is de regering van mening dat een politieagent zich buiten functie niet dient te vertonen in een coffeeshop. Privébezoek aan een coffeeshop zou zijn ambtelijk functioneren op enigerlei moment kunnen beïnvloeden. Het gaat de regering daarbij primair om het tegengaan van ongewenste contacten tussen een politieambtenaar en een milieu met andere normen en regels. Het contact tussen de coffeeshophouder en andere klanten enerzijds en een politieambtenaar als koper/gebruiker anderzijds ziet de regering als potentiële aantasting van het gezag en aanzien van de politie.

De Ambtenarenwet is niet de plaats om dergelijke normen vorm en inhoud te geven. Zij behoren bij uitstek in de Beroepscode van de politie te worden uitgewerkt. In het concept-Integriteitsstatuut Nederlandse Politie staat onder meer dat de politieambtenaar zich bewust is dat er beperkingen zijn voor het gedrag in privé-tijd: «Gedrag in mijn vrije tijd tast de integriteit van mezelf en mijn korps niet aan». In het aangekondigde plan van aanpak bij de Inventarisatie Integriteitbeleid openbaar

bestuur en politie zal nader worden ingegaan op de bevindingen met betrekking tot het integriteitsbeleid bij de politiekorpsen.¹

3. Integriteitsbeleid

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie of de uitvoering van het integriteitsbeleid kan worden ondergebracht bij een integriteitscommissie merkt de regering op dat het aan het bevoegd gezag van een overheidsorganisatie is de uitvoering van het integriteitsbeleid vorm te geven en binnen haar gezagsbereik in te richten. De regering heeft in de memorie van toelichting de P&O-afdeling als een optie genoemd. Voor de sector Rijk bijvoorbeeld heeft het SG-beraad bepaald dat er voor elk ministerie een integriteitscoördinator zal worden aangesteld. Deze functionaris, die rechtstreeks onder de secretaris-generaal ressorteert, stuurt andere vanuit het onderwerp relevante actoren binnen het ministerie aan, zoals een afdeling P&O, de beveiligingsfunctionaris (BVA) en de vertrouwenspersoon integriteit. De regering kan zich voorstellen dat de andere overheidssectoren dit ook voor hen een werkbaar model vinden en een vergelijkbare inbedding van de integriteitsfunctie creëren.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom aan organisaties geen verplichting is opgelegd een vertrouwenspersoon aan te wijzen, merkt de regering op dat door de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 2003, 60) overheidsorganisaties verplicht zijn over een klokkenluidersregeling te beschikken. Het gaat hierbij om een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is. De regeling voor de sector rijk behelst een procedure om vermoedens van misstanden eerst intern te melden bij een leidinggevende. Wanneer een ambtenaar een melding in de lijn niet wenselijk acht, kan deze voor advies terecht bij een vertrouwenspersoon integriteit die een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het systeem volgens welke misstanden intern kunnen worden aangekaart. Met andere woorden, de regeling voor de sector rijk brengt impliciet de verplichting met zich om een vertrouwenspersoon integriteit aan te stellen. Zo is bijvoorbeeld ook in de meeste gemeenten een vertrouwenspersoon aangewezen in het kader van de klokkenluidersregeling op grond van artikel 15:2 CAR/UWO. Bij de parlementaire behandeling van de bedoelde wijziging van de Ambtenarenwet heeft de regering toegezegd de uitvoering van de wet door de verschillende sectoren twee jaar na inwerkingtreding daarvan te evalueren. Indien uit die evaluatie zou blijken dat overheden hetzij geen klokkenluidersregeling hebben, hetzij een regeling hebben, maar daarin geen rol voor de vertrouwenspersoon integriteit hebben opgenomen zal de regering zich alsdan beraden welke acties noodzakelijk of wenselijk zijn. Voor de goede orde merkt de regering op dat de Minister van BZK ten behoeve van organisaties die een vertrouwenspersoon gaan aanstellen de Handreiking vertrouwenspersoon integriteit (VPI) ter beschikking heeft gesteld.²

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de ambtelijke aansprakelijkheid bij ambtelijke integriteitsovertredingen ziet: als corporatieve, hiërarchische, collectieve of individuele aansprakelijkheid.

De regering wil voorop stellen dat de individuele aansprakelijkheid voor het eigen handelen van de ambtenaar altijd het uitgangspunt dient te zijn. Een opdracht van een leidinggevende of een paraaf op een document kan nooit de aansprakelijkheid voor het eigen handelen wegnemen. Bij de beoordeling van een integriteitsovertreding en het nemen van een beslissing over eventuele maatregelen of straffen zullen de concrete omstandig-

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 844, nr. 5.

² Handreiking vertrouwenspersoon integriteit, Ministerie van BZK, mei 2003. Ook te vinden op de website www.integriteitoverheid.nl onder de rubriek modellen en handreikingen.

heden van het geval altijd in ogenschouw moeten worden genomen. Zo kunnen de hiërarchische verhoudingen op de werkvloer, de functie en de mate van zeggenschap van de ambtenaar, diens opleidingsniveau en (werk)ervaring van invloed zijn op deze beoordeling. Het uitgangspunt dient echter steeds de individuele verantwoordelijkheid voor het eigen handelen te zijn.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie de opvatting nader uit te werken dat binnen de organisatie met voorlichting een positief effect kan worden behaald, mag het volgende dienen. De regering onderkent het belang van een goede voorlichting als onderdeel van een preventief integriteitsbeleid en heeft dit op verschillende momenten ook uitgedragen. Zo hoort bijvoorbeeld het afleggen van de eed of belofte door nieuwe medewerkers te zijn ingebed in een programma waarbij deze medewerkers bewust worden gemaakt van de verantwoordelijkheden die het ambtenaarschap meebrengt. Verder dient integriteit regelmatig aan de orde te komen in het werkoverleg en in functioneringsgesprekken. Ook artikelen in het personeelsblad en trainingen kunnen een goede bijdrage leveren aan de bewustwording van het personeel voor integriteitskwesaties. Ten slotte kan worden gewezen op een praktijk waarbij het bevoegd gezag na afhandeling van een integriteitschending het personeel – in geanonimiseerde vorm – informeert over de feiten en de afdoening van het geval. Op deze manier kan een inbreuk en de wijze van afdoening als leermoment dienen alsmede het besef verder aanwakkeren dat integriteit serieus wordt genomen. Ook kunnen eventuele misverstanden bij het personeel rond het incident worden weggenomen.

De Minister van BZK heeft in het kader van voorlichting en informatieverstrekking in de Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie¹ aangekondigd een Kennis- en Expertisecentrum Integriteit Openbare Sector op te richten, waar overheden voor ondersteuning en advies kunnen aankloppen, en een website te laten bouwen, waarop integriteitsregelingen, handreikingen e.d. worden geplaatst. Overheden kunnen op die manier van elkaar leren.²

Met betrekking tot de opmerking van de leden van de ChristenUnie-fractie dat zij een uitgewerkter voorstel hadden verwacht ten aanzien van de bewaking en evaluatie van de integriteit binnen overheidsorganisaties merkt de regering het volgende op. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zijn voor de overheid twee methodieken ontwikkeld en binnen de overheidssectoren verspreid, die aan de hand van risicoanalyses de – vanuit integriteitsoptiek – kwetsbare plekken in organisaties inzichtelijk maken en op basis waarvan maatregelen worden aanbevolen gericht op het vergroten van de weerbaarheid tegen integriteitsinbreuken. Dit betreft het «Handboek Integriteitsonderzoek» van de AIVD en de door het Ministerie van Financiën ontwikkelde «Handreiking voor een audit; integriteit bij het Rijk». De methodieken zijn complementair. Het integriteitsonderzoek kan gezien worden als een initiële risicoanalyse (nulmeting) die de organisatie zelf kan uitvoeren. De weerbaarheidsverhogende maatregelen die hieruit moeten voortvloeien, kunnen met behulp van het auditinstrument door de auditdiensten periodiek (bijvoorbeeld in het kader van de planning & controlcyclus) worden gecontroleerd. In aanvulling hierop zal in het najaar 2004 worden onderzocht of het mogelijk is het bestaande instrumentarium aan te vullen met een instrument dat snel en op hoofdlijnen inzicht kan verschaffen in de volledigheid en samenhang van het integriteitssysteem binnen een organisatie en dat tevens een globaal oordeel kan geven over de kwaliteit van aanwezige integriteitsinstrumenten.

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 844, nr. 2.

² De website is inmiddels gerealiseerd (zie noot 5) en het Kennis- en Expertisecentrum Integriteit Openbare Sector zal in de loop van 2005 feitelijk gestalte krijgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waartoe de inventarisatie van het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur heeft geleid. Voorts vragen zij of de suggestie voor overleg over voorliggend stuk met de VNG en het IPO in dit verband niet nuttig zou zijn geweest. Bij brief van 9 juli 2004 heeft de Minister van BZK het rapport van de inventarisatie aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ De inventarisatie geeft een beeld van de stand van zaken van het integriteitsbeleid bij ministeries (inclusief enkele grote uitvoerende diensten), provincies, gemeenten, waterschappen, de Staten-Generaal en de politiekorpsen. Tevens is nagegaan of overheidsorganisaties hierbij voldoende ondersteuning van het Rijk en de koepelorganisaties krijgen en waar verbeteringen mogelijk zijn. De inventarisatie heeft een groot aantal wetenswaardige feiten opgeleverd over de inhoud en aanwezigheid van beleid en integriteitsinstrumenten. Overigens zij er hierbij op gewezen dat het onderzoek niet is ingegaan op de daadwerkelijke naleving en werking van het beleid en zich ook geen indruk heeft verschaft over de kwaliteit van de instrumenten.

Het algemene beeld is dat de bevraagde organisaties op veel onderdelen integriteitsbeleid voeren. Er is echter nog niet op alle onderdelen sprake van de aanwezigheid van een integriteitsbeleid met adequate integriteitsinstrumenten. Op basis van een nadere analyse van de bevindingen in de inventarisatie zal in het najaar een plan van aanpak voor een follow-up gepresenteerd worden.

Met betrekking tot de rol van de VNG en het IPO merkt de regering op dat de begeleiding van het evaluatieonderzoek is gebeurd in nauwe samenwerking met deze koepelorganisaties. De VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het Nederlands Politie Instituut zullen voorts nadrukkelijk in het vervolgtraject worden betrokken. Overleg over het wetsvoorstel heeft in het kader van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid plaatsgevonden. Hierin zijn de VNG en het IPO (Interprovinciaal Werkgeversverband) als koepels van overheidswerkgevers vertegenwoordigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken, verwijzend naar een rapport (2003) van de aan de Vrije Universiteit verbonden onderzoekers Nelen en Nieuwendijk, op dat de «screening» van ambtenaren op kwetsbare posities tekortschiet en vragen om voorstellen om het een en ander aan te pakken.

Het doen van tussentijdse (herhaal)onderzoeken gedurende het verdere verloop van de dienstbetrekking kan nodig zijn om ambtenaren die gaandeweg hun beroepsuitoefening niet-integer gedrag gaan vertonen in beeld te krijgen.

Ten aanzien van de ambtenaren die een kwetsbare functie, maar geen vertrouwensfunctie in de zin van de Wet op de veiligheidsonderzoeken (Wvo) vervullen, geldt sinds de invoering van de Wet justitiële gegevens dat de werkgever hen zowel bij indiensttreding als ook gaandeweg hun functieuitoefening kan laten onderwerpen aan een onderzoek in het kader van de verklaring omtrent het gedrag (vog). Indien het wel om een vertrouwensfunctie gaat, biedt de Wvo de mogelijkheid om na het verstrijken van een termijn van tenminste vijf jaren of indien eerder blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen, een zogenaamd herhaalonderzoek in te stellen naar een persoon.

Zoals in het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven, is het – in aanvulling op het bovenstaande – van belang dat binnen een organisatie voor medewerkers de mogelijkheid bestaat om eventuele privé-problemen, die van invloed kunnen zijn op het werk, te bespreken. In dit verband kan tevens worden gewezen op de waarde van onder andere functioneringsgesprekken als vast moment om met elkaar over integriteit te praten.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 844, nr. 5.

In het kader van de intensivering van het integriteitsbeleid, acht de regering het vanzelfsprekend dat de bevoegde instanties de voorhanden zijnde mogelijkheden maximaal benutten.

4. Gedragscode en verslaglegging aan de Ondernemingsraad

In antwoord op een aantal met elkaar samenhangende vragen van de leden van de CDA-fractie over gedragscode, integriteitsbeleid en verslaglegging wil de regering voorop stellen dat het gaat om de effectiviteit van het integriteitsbeleid. Dat is het doel van het wetsvoorstel. De opmerking van de Raad van State dat het te bereiken resultaat van integriteitsbeleid belangrijker is dan de gekozen vorm onderschrijft de regering volledig. In dat kader vragen de leden van de CDA-fractie hoe een schriftelijk verslag over gevoerd integriteitsbeleid aan de ondernemingsraad en aan het betreffende democratisch gekozen orgaan betekenisvol zou kunnen bijdragen aan dat resultaat en aan bevordering van integer gedrag. De leden van de fractie van de ChristenUnie wensen met name een toelichting op de externe informatieplicht in de richting van het democratisch gekozen orgaan. Waar zou die toe moeten of kunnen leiden?

Van de rapportageplicht als zodanig is geen direct effect op de bevordering van integer gedrag van een individuele ambtenaar te voorzien. Wel verwacht de regering dat de rapportageplicht op indirecte wijze positief zal bijdragen aan het resultaat van integriteitsbeleid. Ook hier gaat het om een groeiproces. Een interne en externe verantwoordingsplicht maken het gevoerde beleid toetsbaar en zullen helpen bevorderen dat het integriteitsbeleid ook echt landt en wordt ingebed in de organisatie. Het op deze manier jaarlijks monitoren door belangrijke betrokkenen houdt de vinger aan de pols van het integriteitsbeleid en zal kunnen leiden tot concrete (aanbevelingen voor) verbetering. Het is een continue proces waarin men elkaar niet uit het oog mag verliezen. De regering ziet wel het risico waarop de leden van de CDA-fractie wijzen, dat de meeste aandacht zal uitgaan naar de rapportageplicht. Als dat zou gebeuren schiet de wet haar doel voorbij. Artikel 125quater bevat in de onderdelen a, b en c de kernverplichtingen met betrekking tot het voeren van een integriteitsbeleid en het opstellen van een gedragscode. Om deze belangrijke materiële integriteitsinstrumenten te begeleiden is de rapportageplicht daar in artikel 125quater, onderdeel d als hulpmiddel aan toegevoegd. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en van de andere betrokken actoren ervoor te waken dat de rapportageplicht geen doel op zichzelf wordt (papieren exercitie), maar dat daadwerkelijk verantwoording wordt afgelegd over op de werkplek gevoerd integriteitsbeleid. De externe informatieplicht in de richting van het bevoegde democratisch orgaan moet worden geplaatst in de sleutel van de controlerende taak in de verhouding tussen bijvoorbeeld gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders of provinciale staten en het college van gedeputeerde staten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het voor de hand liggend is dat er in de te ontwikkelen gedragscode onderdelen zullen zitten die zijn aan te merken als instemmingsplichtige regelingen in de zin van artikel 27 WOR. En als dat zo is, is dan juist niet het risico groot dat de betrokkenheid afneemt, omdat het de ondernemingsraad is die *namens* de ambtenaren instemmingsrecht heeft.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering mogelijkheden ziet om bij de totstandkoming van een gedragscode het regime van artikel 27 WOR van toepassing te laten zijn. Dit vooral vanuit de gedachte van de «bottom-up» benadering.

In antwoord op deze vragen zal de regering eerst ingaan op de gewenste wijze van totstandkoming van een gedragscode. Uitgangspunt is de opdracht van de wetgever aan het bevoegd gezag om te zorgen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. En hoewel de opdracht vormvrij is, heeft het bevoegd gezag anderen nodig om deze met succes te voltooien. De participatie van alle ambtenaren binnen de organisatie biedt de beste garantie voor het tot stand brengen van een goede gedragscode die door een ieder wordt gedragen. De regering is voorstander van deze zogenaamde bottom-up benadering, waarbij aan de hand van een concept-code, discussie en overleg en bijstelling van het concept tenslotte een evenwichtige gedragscode tot stand komt. Idealiter zouden alle ambtenaren daarbij betrokken moeten zijn. De regering ziet ook wel dat dit organisatorisch niet altijd haalbaar zal zijn. Denkbaar is ook dat het bevoegd gezag de representatie van de ambtenaren mede via overleg met de ondernemingsraad laat lopen. Directe invloed van individuele ambtenaren wordt in dat geval vervangen door indirecte invloed, waardoor het door de leden van de CDA-fractie gesignaleerde risico van afnemende betrokkenheid in beeld komt. Toch zal het streven moeten zijn de ambtenaren die het aangaat zoveel mogelijk rechtstreekse medezeggenschap te geven, om te voorkomen dat de code een papieren tijger zal worden.

De regering heeft geen verplicht medezeggenschapsregime willen opleggen met betrekking tot de totstandkoming van de gedragscode. Zij kan zich echter voorstellen dat er overheidswerkgevers zullen zijn die ervoor zullen kiezen om de gedragscode ook voor overleg en advies aan de ondernemingsraad voor te leggen. Het wetsvoorstel biedt daartoe alle ruimte. De wens van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid om de ondernemingsraad een wettelijk adviesrecht toe te kennen heeft de regering echter niet gehonoreerd. Wel is in de memorie van toelichting gesignaleerd dat denkbaar is – vrij voor de hand liggend is het niet – dat in een gedragscode onderdelen zitten die zijn aan te merken als instemmingsplichtige regelingen in de zin van artikel 27 WOR. Het gaat in dit artikel om limitatief in de wet opgesomde besluiten tot vaststelling, wijziging of intrekking van regelingen met arbeidsvoorwaardelijke en rechtspositionele kanten, waaronder bijvoorbeeld regelingen op het gebied van personeelsopleiding, personeelsbeoordeling en werkoverleg. De kans dat een gedeelte van een gedragscode onder het instemmingsrecht van artikel 27 zal vallen is dan ook niet erg groot. De regering ziet de gedragscode veel meer als een ethisch afwegingskader dat een uitwerking geeft aan goed ambtelijk handelen. Het gaat erom een code tot stand te brengen met een actieve en levende uitstraling, die gedragen en gedeeld wordt door de gehele organisatie. De regering heeft dit totstandkomingsproces niet willen optuigen met zware wettelijke medezeggenschapsrechten zoals het adviesrecht of het instemmingsrecht. Overheidswerkgevers mogen in vrijheid invulling geven aan het totstandkomingsproces en aan de gewenste bottom-up benadering.

De leden van de PvdA-fractie pleiten er voor in de wet een datum op te nemen waarop de gedragscode moet zijn opgesteld en ingevoerd in de organisatie.

Uit de Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie blijkt dat provincies, ministeries, politiekorpsen en uitvoerende diensten in overgrote meerderheid beschikken over een gedragscode integriteit voor ambtenaren, tegenover twee op de drie gemeenten en waterschappen. Er is dus al veel gebeurd, maar eenderde van alle gemeenten en waterschappen moet nog in beweging komen. Het wetsvoorstel moet ook worden gezien als een ondersteuning en stimulans om deze ontwikkeling verder vorm te geven. Ook zullen bestaande gedragscodes nog eens langs de meetlat van dit wetsvoorstel moeten worden gelegd. De regering ziet niet dat een datum waarop de gedragscode moet zijn opgesteld en inge-

voerd belangrijk positief aan dit proces zal bijdragen. Veel meer ziet de regering in initiatieven zoals het op 15 september jl. opgerichte Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING), dat adviesdiensten op het gebied van integriteit aan gemeenten en andere geïnteresseerde overheidsorganisaties zal aanbieden. De adviesafdeling richt zich onder andere op het geven van beleidsmatige ondersteuning bij het ontwikkelen van integriteitsbeleid. Te wijzen valt ook nogmaals op de website www.integriteitoverheid.nl, waarop veel handreikingen en modellen zijn geplaatst die overheidsorganisaties in dat kader behulpzaam kunnen zijn. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid de overheidsorganisaties blijven monitoren. Het ministerie van BZK heeft een belangrijke taak bij het nader vormgeven van het integriteitsbeleid bij de verschillende overheidsinstellingen en zal nadrukkelijk de vinger aan de pols houden.

Met de leden van de PvdA-fractie onderschrijft de regering het grote belang dat informatie die relevant kan zijn voor de ambtelijke top en/of de bewindspersonen deze ook daadwerkelijk bereikt. De organisatie is er mede met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid op ingericht dat relevante informatie de bewindspersonen tijdig kan bereiken. De Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand gaat hier specifiek op in. Zo bepaalt de regeling dat de secretaris-generaal onverwijld op de hoogte wordt gesteld van een gemeld vermoeden van een misstand en hij beoordeelt of de minister op de hoogte wordt gesteld.

Voor wat betreft de suggestie van de leden van de VVD-fractie om aan de centrale en decentrale overheidsorganisaties een minimum aantal bepalingen voor te schrijven die in hun gedragscodes moeten worden opgenomen, merkt de regering op dat modelgedragscodes op sectoraal niveau al een belangrijke rol vervullen als stimulans en hulpmiddel, waarbij richting wordt gegeven aan de inhoud van gedragscodes van overheidsorganisaties binnen de sector. Het IPO heeft in het kader van de Collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector provincies 2002/2003 in maart 2003 een Handreiking gedragscode provinciale ambtenaren opgesteld en de VNG heeft op 15 april 2004 een modelgedragscode voor gemeenteambtenaren uitgegeven. Mede gelet op de decentrale autonomie zijn de hierin opgenomen aspecten echter niet bindend. In de tweede helft van dit jaar wordt de modelgedragscode voor de sector Rijk vastgesteld. Deze code is te beschouwen als een minimumregeling voor de sector rijk. Hoewel alle ministeries op dit moment al over een gedragscode beschikken, is het de bedoeling dat de ministeries hun codes en andere integriteitsinstrumenten nog eens langs de meetlat van de modelcode leggen en deze waar nodig aanpassen.

De leden van de VVD fractie vragen of de politie niet juist een organisatie is waarvoor het van belang zou kunnen zijn dat in het hele land een uniforme en transparante gedragscode van toepassing is. Deze leden verzoeken de regering hierop nader in te gaan. De vernieuwde Beroepscode Nederlandse Politie, welke naar verwachting binnenkort zal worden vastgesteld door de Raad van Hoofddcommissarissen, is ontworpen voor twee niveaus. Landelijk is een gemeenschappelijk kader voor een beroepscode ontwikkeld, waarin zeven waarden, richtinggevend voor de beroepscode, zijn vastgelegd. Deze waarden zijn respect, transparantie, verantwoordelijkheid, betrokkenheid, betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en balans. In de politiekorpsen worden deze nader geconcretiseerd in normen voor gedrag. Deze gedragscodes zullen dus enerzijds een uniforme kern van waarden bevatten, geldend voor alle politieambtenaren, en anderzijds een

corpsspecifieke uitwerking in daarvan afgeleide gedragsnormen. Dat eerste is ook van belang in verband met mobiliteit en bovenregionale en nationale samenwerking.

De ambitie van de Raad van Hoofdcommissarissen is dat door een proces waarbij medewerkers actief worden betrokken bij het uitwerken van de eigen gedragscode, enerzijds de eenheid nadrukkelijk is gewaarborgd en anderzijds optimale aansluiting bij de lokale omstandigheden, dilemma's en problemen wordt bereikt. De gedragsnormen zullen daardoor goed bekend zijn bij de medewerkers.

De leden van de D66-fractie vragen wat deze wetswijziging voor de gedragscodes van de ministeries betekent en of er cijfers bekend zijn over in welke mate organisaties in het openbaar bestuur (gemeenten en provincies) al gedragscodes hebben?

Het nut van het thans wettelijk voorschrijven van gedragscodes is daarin gelegen dat waar overheden nog niet beschikken over een dergelijke code, zij binnen afzienbare tijd tot het vaststellen van een code voor hun organisatie zullen overgaan. Verder worden in de memorie van toelichting en «rondom» dit wetsvoorstel handreikingen gedaan voor inhoud en de wijze van totstandkoming van gedragscodes: het onderwerp staat nadrukkelijk op de agenda van het openbaar bestuur. Ministeries, departementale uitvoerende diensten, provincies en politiekorpsen beschikken in overgrote meerderheid over een gedragscode integriteit, tegenover twee op de drie gemeenten en waterschappen. Dit blijkt uit het op 9 juli 2004 aan de Tweede Kamer toegezonden eindrapport van de gehouden inventarisatie van het integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Over de uitkomsten van deze inventarisatie zal de kamer separaat worden geïnformeerd door middel van een nadere analyse van de bevindingen van de inventarisatie en een plan van aanpak.

In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie of het niet voor de hand zou liggen de gebods- en verbodsbepalingen als noodzakelijk onderdeel van een gedragscode te omschrijven, merkt de regering op dat in een gedragscode inderdaad enerzijds gebods- en verbodsbepalingen zullen zijn opgenomen als concrete uitwerking van gewenst dan wel ongewenst gedrag van ambtenaren. Anderzijds bevat de gedragscode kern- of basiswaarden als achterliggend gedachtegoed voor het goed ambtelijk handelen. Deze kern- of basiswaarden vormen daarbij het brede kader waarop kan worden teruggevallen wanneer een ambtenaar, geconfronteerd met een integriteitskwestie in een bepaalde situatie, geen oplossing vindt in een concrete regel. De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat de gedragscode moet worden benut als een instrument om met de integriteit van de organisatie bezig te zijn. Alleen dan zal een gedragscode succesvol zijn.

De regering antwoordt bevestigend op de vraag van de leden van de D66-fractie of het voor de hand ligt om te werken met modelgedragscodes. Deze codes geven duidelijk richting, maar gaan ervan uit dat overheden en overheidsonderdelen zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij de gedragscode in hun organisatie vormgeven. Modelcodes bieden de nodige flexibiliteit waardoor codes voor de individuele organisaties kunnen worden toegesneden op de specifieke situatie waarvoor die is bedoeld.

Met betrekking tot vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over het meer meetbaar maken van het integriteitsbeleid en de rollen daarbij van de departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer merkt de regering op dat het ministerie van Financiën inmiddels een Handreiking voor een integriteitsaudit bij de rijksdienst heeft ontwik-

keld. Met behulp van deze handreiking voeren departementale auditdiensten sinds 2003 systematisch integriteitsaudits uit binnen hun ministerie.¹

Het uitgangspunt is dat het management primair verantwoordelijk is voor de implementatie en handhaving van het integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie. Voor wat betreft de controle daarop is in eerste instantie een rol weggelegd voor de departementale auditdiensten. In tweede instantie is er een rol voor de Rekenkamer in het kader van haar zgn. review op de departementale auditdiensten. Overigens merkt de regering op dat de Algemene Rekenkamer in het kader van haar nieuwe strategie in mei 2004 een integriteitsonderzoek is gestart bij alle ministeries en een aantal Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT). Dit onderzoek, een zgn. «Nulmeting integriteit», is gericht op de handhaving c.q. de werking van het integriteitsbeleid.² Verder zal bij alle onderzoeken van de Rekenkamer, waar dat van belang of relevant is, aandacht worden besteed aan het aspect integriteit.

Hoewel het op zich geen onlogische gedachte is de Algemene Rekenkamer een rol te geven in het kader van een toets op de werking van het gevoerde integriteitsbeleid, wil de regering vasthouden aan het model zoals dat in het wetsvoorstel is neergelegd, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan de ondernemingsraad en het desbetreffende democratisch gekozen vertegenwoordigend orgaan. In het kader van de planning&controlecyclus kunnen de departementale auditdiensten de werking van het beleid, waaronder die van gedragscodes onder de loep nemen. De Algemene Rekenkamer kan vanuit haar taak en strategie die zwaartepunten in de door haar te houden onderzoeken leggen die zij nodig vindt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het staat met de aangekondigde integriteitsaudit, die in interdepartementaal overleg tot stand zou moeten komen.

Zoals hiervoor al aangegeven, is sinds 2003 een begin gemaakt met het houden van integriteitsaudits bij de ministeries waarbij de handreiking als uitgangspunt wordt gebruikt. Vorig jaar zijn bij negen ministeries audits gehouden. In 2004 zullen alle ministeries een audit hebben gehad.

5. De verplichte eed of belofte

De leden van de CDA fractie vragen of het afleggen van de eed of belofte ook verplicht wordt gesteld voor ambtenaren die al een aanstelling hebben, maar wegens de aard van hun functie nog niet verplicht waren de eed of belofte af te leggen. In het verlengde van deze vraag ligt de vraag van de leden van de D66-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie. Zij vragen of de plicht tot het afleggen van de eed of belofte alleen voor nieuwe ambtenaren zal gelden of ook voor alle zittende ambtenaren.

¹ Integriteit bij het Rijk, handreiking voor een audit (2e versie), 19 december 2002. Deze handreiking is onder andere te vinden via www.integriteitoverheid.nl onder handreikingen en modellen.

² Over het onderzoeksonderwerp heeft afstemming met het ministerie van BZK plaatsgevonden. Dit ter voorkoming van mogelijk misverstand bij de onderzochte bestuursorganen aangezien een deel hiervan in de periode voorafgaand aan het Rekenkamer onderzoek onderworpen is geweest aan de Inventarisatie van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en politie die vanuit BZK is gehouden.

De regering ziet het afleggen van de eed of de belofte vooral als een instrument om de ambtenaar bij de aanvang van zijn loopbaan te door-dringen van de noodzaak van integer functioneren. Integriteit heeft immers bij de overheid als handhaver van de democratische en rechtsstatelijke normen en waarden een extra dimensie ten opzichte van de particuliere sector. De formule waarmee de eed of belofte wordt uitgesproken is dan ook gericht op het aanvaarden van de functie. Het lijkt niet nodig om zittende ambtenaren te verplichten alsnog de eed of belofte af te leggen, voor zover zij dat nog niet hebben gedaan, en voor hen een afzonderlijke formule vast te stellen. Uitgangspunt is dat zittende ambtenaren tijdens hun functioneren reeds op andere wijzen voldoende door-dringen zijn geraakt van het belang van integer ambtelijk handelen.

Overigens kunnen overheidsorganisaties of -onderdelen er wel voor kiezen om bij het invoeren van dit integriteitsinstrument voor nieuwe ambtenaren te regelen dat het zittend personeel eveneens wordt verplicht om de eed of belofte af te leggen, voor zover dat nog niet is gebeurd. Uit de «Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie» is gebleken dat drie op de 5 overheidsorganisaties hiervoor ook hebben gekozen.

Naast de verplichte eed of belofteaflegging bij de aanstelling vindt de regering het belangrijk dat het integriteitsbewustzijn van de zittende ambtenaar geactiveerd en geprikkeld blijft door middel van gericht beleid in de sfeer van training, werkoverleg, e.d. Daarom heeft de regering enkele facetten van integriteit aangewezen die moeten terugkomen in het te voeren integriteitsbeleid. Hierbij gaat het om het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Ook op deze manier wordt aandacht besteed aan het integriteitsbewustzijn van de ambtenaar.

Door de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat de regering het belangrijk vindt dat de eed of belofte vrij snel na de aanstelling wordt afgelegd. Zij vragen of de regering een nadere beschouwing kan wijden aan de mogelijkheid danwel wenselijkheid om de aflegging van de eed of belofte tot onderdeel van de aanstellingsprocedure te maken.

Het afleggen van de eed of belofte is een formeel moment waarop de ambtenaar belooft zich als een goed ambtenaar te gedragen. Om dit moment te markeren meent de regering dat het goed is hier apart bij stil te staan. Indien het afleggen van de eed of belofte een onderdeel van de aanstellingsprocedure zou worden, bestaat het gevaar dat dit een van de vele formaliteiten wordt. De regering vindt het daarom niet wenselijk om de eed- of belofteaflegging als onderdeel in de aanstellingsprocedure op te nemen. Het is raadzaam om het aspect van de verplichting tot het afleggen van de eed of belofte vóór indiensttreding of aanstelling nadrukkelijk aan de orde te stellen. Hiermee wordt aan de ambtenaar in een vroegtijdig stadium duidelijkheid verschaft dat hij bij indiensttreding verplicht is de eed of belofte af te leggen.

De leden van de D66-fractie zien het nut van het afleggen van een eed of belofte, maar zij zijn nog niet overtuigd van het verplichte karakter daarvan. Zij vragen of het afleggen van de eed of belofte niet vooral een symbolische functie heeft. In dit verband zouden de leden van de D66-fractie graag een nadere onderbouwing willen zien van het verplichte karakter van het afleggen van de eed of belofte, mede in relatie tot de gedragscode.

De leden van de D66-fractie geven terecht aan dat het afleggen van de eed of de belofte een symbolische functie heeft. Daarmee is echter niet gezegd dat deze functie geen waarde heeft. Voor de overheidswerkgever is het laten afleggen van de eed of de belofte bij uitstek een gelegenheid om te wijzen op het belang van de overheid als handhaver van de democratische en rechtsstatelijke waarden. De beëdiging vormt één van de instrumenten die kunnen bijdragen aan het zich meer bewust worden door de ambtenaar van zijn bijzondere positie als overheidsdienaar en van de consequenties die dit heeft voor zijn integriteit. Voor de ambtenaar is het afleggen van de eed of de belofte een plechtig moment waarop hij of zij verklaart zich te zullen inzetten om het algemeen belang te dienen.

Het voornemen van de regering om dit instrument verplicht te stellen voor alle ambtenaren onderstreept nog eens het belang dat de regering hieraan hecht. De regering wil met deze verplichting voorkomen dat het

aan de individuele overheidswerkgevers wordt overgelaten om te bepalen of de eed of belofte al dan niet kort na de aanstelling moet worden afgelegd. De regering ziet de gedragscode hierbij als een aanvullend instrument naast het afleggen van de eed of de belofte om de betrokkenheid van de ambtenaar en zijn aandacht voor normen en waarden te stimuleren.

De leden van de D66-fractie vragen waarom «trouw aan de Koning» apart genoemd zou moeten worden in de af te leggen eed of belofte? Volgens hen kan worden volstaan met eerbiediging van de Grondwet en andere wetten.

In het wetsvoorstel wordt het aan de overheidswerkgevers overgelaten om zelf invulling te geven aan de formulering van de eed of belofte. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt een aantal elementen genoemd die in de tekst van de aflegging opgenomen kunnen worden. «Trouw aan de Koning» is een van deze elementen.

In diverse rechtspositiereglementen is de verplichting tot het afleggen van de eed of belofte reeds opgenomen. De formulering in die reglementen is niet steeds in dezelfde bewoordingen gesteld; de woordkeus is een kwestie van appreciatie en kan ook te maken hebben met het accentueren van een of meer bepaalde aspecten van functie vervulling in de desbetreffende sector. Het is aan het bevoegd gezag om de formulering te kiezen die het best past bij de cultuur binnen de eigen organisatie. Zo heeft de gemeente Amsterdam onlangs een concept voor een nieuwe ambtseed opgesteld. Het nieuwe ontwerp past volgens de gemeente beter bij de moderne ambtenaar die zich zelfstandig en kritisch een oordeel vormt. De regering vindt dit een goed initiatief en wil onderzoeken of de nu gehanteerde ambtseed voor rijksambtenaren in een eigentijdser jas kan worden gestoken.

Volgens de leden van de ChristenUnie zouden geestelijke verzorgers kunnen worden uitgezonderd van de verplichting om een eed of belofte af te leggen. De positie van deze functionarissen is wel gelijkgesteld aan ambtenaren, maar zij zijn in dienst van de kerken die hen uitzenden. De leden van de ChristenUnie vragen of hun positie niet in het gedrang komt door de eis een eed van trouw aan de Grondwet af te leggen.

Geestelijke verzorgers in dienst van het Ministerie van Defensie hebben een aanstelling als burgerambtenaar en leggen ook de eed of de belofte af als burgerambtenaar op grond van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie (BARD). Voor een gedeelte van hun rechtspositie worden zij evenwel gelijkgesteld aan militairen. Het ministerie van Defensie heeft echter geen enkele bemoeienis met de inhoud van hun taak als geestelijke verzorger. Zo is het militair straf- en tuchtrecht op hen niet van toepassing. Het afleggen van de eed of belofte wordt door geestelijke verzorgers in dienst van het ministerie van Defensie niet als problematisch ervaren. Ook bij de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn geestelijke verzorgers aange-steld. Zij zijn ambtenaren in dienst van Justitie en leggen bij hun aanstelling de eed of belofte af. Overigens kiezen geestelijke verzorgers van Humanistische zijde vaak voor het afleggen van de belofte. Ook hier wordt het afleggen van de eed of belofte door geestelijke verzorgers niet als een probleem gezien.

6. Goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap

De leden van de CDA-fractie vragen aan welke aspecten van goed werkgeverschap, die niet zijn uitgewerkt in rechtspositionele normen, gedacht moet worden als het gaat om integer ambtelijk handelen. De regering meent dat goed werkgeverschap in dit kader betekent dat het

bevoegd gezag daadwerkelijk zorgt voor de noodzakelijke condities en voorzieningen, zodat de ambtenaar zijn plicht met betrekking tot integer ambtelijk handelen ongehinderd kan nakomen. Goed werkgeverschap bewerkstelligt een open cultuur, waarin het mogelijk is om dilemma's aan de orde te stellen. Een goed werkgever zorgt ervoor dat de gedragscode ook echt een actief en levend instrument is en dat leidinggevenden hun voorbeeldfunctie vervullen. Hij zorgt voor heldere functieopdrachten, functiescheiding en het vermijden van solofuncties. Een deugdelijke procedure voor de melding van misstanden kan eveneens onder goed werkgeverschap worden begrepen. Een goed werkgever draagt er kortom zorg voor dat hij de ambtenaar voldoende faciliteert, zodat het goed ambtenaarschap in dit opzicht ook waargemaakt kan worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes