

Vergaderjaar 2002–2003

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Integriteitsbeleid	4
2.1 <i>Rollen en verantwoordelijkheden</i>	4
2.2 <i>Doelstelling van het integriteitsbeleid</i>	5
2.3 <i>Wetgeving</i>	6
2.4 <i>Ondersteunende maatregelen vanuit coördinerende rol</i>	7
2.5 <i>Inventarisatie bij openbaar bestuur en politie</i>	9
2.6 <i>Beleidsvoornemens en voorgenomen acties vanuit coördinerende rol</i>	10
3. Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie	11
3.1 <i>Rijksdienst</i>	11
3.2 <i>Politie</i>	12
3.3 <i>Politieke ambtsdragers</i>	13
4. Implementatie en handhaving integriteitsbeleid	15
4.1 <i>Het bevoegd gezag</i>	15
4.2 <i>Preventieve maatregelen</i>	15
4.3 <i>Maatregelen bij integriteitsinbreuken</i>	16
4.4 <i>Instrumenten ingevolge dualisering</i>	17
4.5 <i>Toezicht en controle</i>	18
5. Samenvattend overzicht beleidsvoornemens	18

1. Inleiding

Bij mijn nota integriteit van het Openbaar Bestuur van 21 september 1999 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 806, nr. 1) heb ik de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het integriteitsbeleid bij het Openbaar Bestuur, politieke ambtsdragers en politie. Aanleiding hiervoor vormde onder andere de toezegging van het kabinet naar aanleiding van het debat over het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer. Deze nota bevatte een aantal beleidsvoornemens met betrekking tot onder andere het zogenoemde klokkenluiden en nevenwerkzaamheden van ambtenaren alsmede een overzicht van de uitvoering van de motie Kamp c.s.¹

Recente ontwikkelingen en gebeurtenissen vormen aanleiding uw Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het integriteitsbeleid binnen het Openbaar Bestuur en politie. Zo is op 21 januari jongstleden door de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit aanvaard. Aan de Eerste Kamer is toegezegd om nog vóór de zomer van dit jaar een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met normen en waarden en algemene regels over integriteit. Daarnaast zijn er feiten naar voren gekomen die aanleiding hebben gegeven tot het instellen van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid.

Het integriteitsbeleid moet ook worden gezien in het kader van de grotere aandacht voor normen en waarden. Er is een brede maatschappelijke oproep tot het herstel van en het versterken van de aandacht voor de gemeenschappelijke normen en waarden in onze Nederlandse samenleving. De samenleving bestaat bij de gratie van een gedeeld normenstelsel. In het kader van het normen en waardendebat wordt een aantal activiteiten in gang gezet. Deze activiteiten geschieden onder de erkenning van de grote mate van eigen verantwoordelijkheid van burgers. Eigen inzet en verantwoordelijkheid van burgers staan voorop. De bijdrage van de overheid is erop gericht dat waarden en normen in de samenleving weer meer gaan leven en worden nageleefd. Dat schept ook verplichtingen voor het overheidshandelen. Als het gaat om het functioneren van het ambtelijk apparaat en het optreden naar de burger, heeft de overheid een belangrijke voorbeeldfunctie. De burger mag verwachten dat de overheid het goede voorbeeld geeft.

Een aspect hiervan is dat de burger moet kunnen rekenen op een behoorlijke behandeling. Dat betekent dat burgers beleefd en met respect tegemoet worden getreden. Een behoorlijke bejegening impliceert onder meer dat brieven en verzoeken tijdig worden afgehandeld en dat eventuele klachten serieus worden onderzocht. Deze aspecten van een behoorlijk of fatsoenlijk bestuur in brede zin komen nadrukkelijk aan de orde in het kader van het programma «beter bestuur voor burger en bedrijf» (4 x B). Overigens zij hierbij opgemerkt dat het omgekeerde evenzeer dient te gelden. Van burgers die zich tot overheidsinstanties wenden, mag ook een fatsoenlijke opstelling en bejegening worden verwacht. Misdragingen behoeven niet te worden getolereerd.

Bezien vanuit een bredere visie op een behoorlijke overheid, richt onderhavige nota zich op het integriteitsbeleid in meer strikte zin. Dat wil zeggen het beleid gericht op het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door overheidsfunctionarissen. Voor een geloofwaardig overheidshandelen dient integriteit en onkreukbaarheid voorop te staan. Misstanden en onrechtmatigheden dienen te worden bestreden en waar mogelijk voorkomen.

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 24 655, nr. 5.

Schendingen van de integriteit zijn zeer schadelijk voor het vertrouwen in de overheid. De burger moet ervan verzekerd zijn dat de overheid haar taken op een eerlijke en onbevooroordeelde wijze vervult. De burger dient zich voor vele aangelegenheden tot de overheidsdiensten te wenden. Overheidsfunctionarissen en politieke ambtsdragers mogen zich bij hun handelen niet laten leiden door oneigenlijke belangen. Het is essentieel voor een gezaghebbende en betrouwbare overheid dat het handelen is gericht op het algemeen belang en dat ook met de grootste zorg wordt omgegaan met de publieke middelen. Het integriteitsbegrip ziet overigens niet alleen op handelen gericht op verrijking of bevoordeling van individuele overheidsfunctionarissen. Ook frauduleus handelen van een overheidsorganisatie zelf om – bijvoorbeeld door valsheid geschrifte – de eigen organisatie te bevoordelen wordt tot schending van de integriteit aangemerkt. Ook overheidsorganisaties als zodanig dienen integer te handelen.

Vooropgesteld zij dat niet de indruk moet worden gewekt dat het met het integriteitsniveau in Nederland slecht gesteld zou zijn. Uiteraard doen zich incidenten voor; soms zeer ernstige. Daaruit mag men echter niet afleiden dat de Nederlandse overheid niet zou deugen. Integriteit is echter ook geen vanzelfsprekendheid. Een integere overheid vereist voortdurende alertheid en een gedegen integriteitsbeleid. Het zorgdragen voor een integere overheidsorganisatie is primair een verantwoordelijkheid van de desbetreffende organisatie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een belangrijke taak bij het initiëren, stimuleren, nader vormgeven en integreren van het integriteitsbeleid bij de verschillende overheidsinstellingen.

Op internationaal niveau is de belangstelling voor integriteit binnen de publieke sector de afgelopen jaren eveneens sterk toegenomen, te weten in het kader van de Raad van Europa en de Europese Unie. Ook op mondiaal niveau is de aandacht voor integriteit stijgende. In OESO-verband worden in de loop van dit jaar richtlijnen vastgesteld die kunnen bijdragen aan een beleid ter voorkoming van belangenverstremgeling binnen de openbare dienst. Verder wordt er op dit moment in VN-verband gewerkt aan een anti-corruptie verdrag. Het ministerie van BZK participeert in deze internationale overleggen.

In deze nota wordt de stand van het integriteitsbeleid binnen het Openbaar Bestuur en politie belicht en wordt bezien waar nog stimulansen wenselijk zijn. Ook gezien het waarden en normendebat zal door het ministerie van BZK aan het integriteitsbeleid en de coördinerende rol daarin nadrukkelijker vorm en inhoud worden geven. Naast het ontwikkelen van wettelijke maatregelen richten de beleidsvoornemens zich ook op andere instrumenten als het inventariseren van het integriteitsbeleid bij verschillende overheidsorganisaties en op het bieden van ondersteuning. Ook wordt ingegaan op specifieke voornemens van BZK als sectorwerkgever voor het personeel bij de rijksdienst en de sector politie. Ten slotte wordt ingegaan op een aspect dat nadere aandacht behoeft, namelijk de implementatie en handhaving van het integriteitsbeleid.

Het uitgangspunt dat overheidsorganisaties primair zelf verantwoordelijk zijn voor het integriteitsbeleid laat onverlet dat overheden en bestuursorganen elkaar – ook los van formele toezichtskaders – kunnen aanspreken op integriteitsvraagstukken. Het integriteitsbeleid kan op de agenda komen bij overhedenoverleg en bij gesprekken tussen bestuurders. Indien er zich bijvoorbeeld in een gemeente misstanden lijken voor te doen, kan de minister van BZK bijvoorbeeld ambtsbericht inwinnen en zich over de situatie laten informeren. Het is ook gebruikelijk dat commissarissen van de Koningin bij hun periodieke gesprekken met burgemees-

ters over integriteitsbewaking spreken. Bij deze gesprekken komt vaak in bredere zin het integriteitsbeleid bij de gemeente aan de orde. Deze vormen van informatie-uitwisseling geschieden echter niet in het verband van formele gezagsverhoudingen en toezichtskaders. De maatregelen in dat verband komen aan de orde in paragraaf 4 van deze nota.

2. Integriteitsbeleid

2.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Alvorens op het integriteitsbeleid en de stimulansen in te gaan, is het goed op het punt van integriteitsbeleid de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden nader te belichten. Het integriteitsbeleid behelst zeer diverse taken en verantwoordelijkheden, variërend van het stellen van regels, het informeren over integriteitsinstrumenten tot het optreden bij misstanden. Deze taken vloeien voort uit wettelijke en politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden dan wel uit verantwoordelijkheden uit hoofde van het werkgeverschap. Opgemerkt zij daarbij wel dat deze verantwoordelijkheden in de praktijk niet altijd haarscherp zijn te onderscheiden.

De minister van BZK heeft de rol van sectorwerkgever voor het personeel bij de ministeries en de politie. In deze hoedanigheid worden bijvoorbeeld integriteitsmaatregelen aan de orde gesteld in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg. De minister van BZK draagt er tevens zorg voor dat de ministeries worden geïnformeerd over het beleid en de maatregelen en hij stimuleert dat deze door de ministeries worden geïmplementeerd. De vakministers zijn zelf als werkgever verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering en naleving van het integriteitsbeleid bij hun eigen ministeries en de daaronder ressorterende diensten.

Ten aanzien van het personeel bij gemeenten, provincies en waterschappen zijn respectievelijk de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen de overkoepelende sectorwerkgevers. Dit komt tot uitdrukking bij het arbeidsvoorwaardenoverleg voor deze sectoren. Zij bewaken daarbij ook de uitwerking van de afspraken met werknemersorganisaties over dit thema. Tevens dragen ze zorg voor de stimulansen en ondersteuning benodigd voor de ontwikkeling en de uitwerking van het integriteitsbeleid. Voorop staat, dat ook hier geldt dat de gemeenten en de andere genoemde overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de integriteit van de eigen overheidsorganisaties. Zoals ook in de inleiding aangegeven, berust de primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit van een overheidsorganisatie bij de betreffende organisatie zelf. Het bestuur van die organisatie heeft tot taak een adequaat integriteitsbeleid te voeren en een hoog integriteitsniveau te handhaven. Bij onvolkomenheden is het aan de (lokale) democratische organen om het bestuur daarover ter verantwoording te roepen.

Bovenbeschreven verantwoordelijkheden vloeien primair voort uit de verhouding werkgever-werknemer. Daarnaast is er een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk voor de integriteit als onderdeel van de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit is veeleer een systeemverantwoordelijkheid die met name tot uitdrukking komt in de wettelijke regelingen gesteld bij of krachtens de Ambtenarenwet en andere wetten. Voorbeelden hiervan zijn de kadertellende bepalingen over nevenfuncties of over het melden van misstanden opgenomen in de Ambtenarenwet.¹ Ten aanzien van politieke ambtsdragers worden bepalingen over integriteit gesteld in de Gemeentewet en Provinciewet.² Ook hier geldt dat de betreffende bestuurders en overheidsorganisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie en de naleving van de wettelijke regelingen. De minister van BZK is

¹ Zie paragraaf 2.3.

² Zie bijvoorbeeld in Gemeentewet 41c over de gedragscode voor wethouders en artikel 41b betreffende de vervulling van nevenfuncties naast het wethouderschap.

aanspreekbaar op de deugdelijkheid en de toereikendheid van de regelingen. Hij is dus verantwoordelijk voor de kaders en een goed systeem op grond waarvan de diverse organen van het openbaar bestuur aan het integriteitsbeleid invulling kunnen geven.

Uit het bovenstaande moge blijken dat de minister van BZK met name is belast met een aantal coördinerende taken. Tegen de achtergrond van het streven naar herstel van waarden en normen in onze samenleving is het voornemen deze coördinerende rol te intensiveren. Het past in deze intensievere rolopvatting om door inventarisatie inzicht te verkrijgen in de maatregelen die overheidsorganisaties hebben getroffen. Bij verschillende sectoren zijn in het verleden op incidentele basis inventarisaties en evaluaties verricht, echter een actueel overheidsbreed overzicht is niet voorhanden. In paragraaf 2.5 wordt dit nader uiteengezet. Ook een nieuw beleidsinitiatief is het voornemen de decentrale verantwoordelijkheden verder te sturen door in de Ambtenarenwet uitdrukkelijk een integriteitsbeleid voor te schrijven en daar ook richtlijnen voor te geven. In paragraaf 2.3 wordt daar dieper op ingegaan.

2.2 Doelstelling van het integriteitsbeleid

Integriteit is cruciaal voor alle geledingen in de samenleving en dient te gelden voor zowel overheid als het particuliere bedrijfsleven. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken – zoals de besteding van publieke middelen en het monopolie over vele terreinen – vereist echter een hoog integriteitsniveau. De overheidstaken worden ook vervuld binnen een democratisch en rechtsstatelijk raamwerk. Aan overheidsorganisaties en overheidsmedewerkers worden specifieke en zwaarwegende eisen gesteld ten aanzien van houding en optreden, zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid en fair play. Om aan deze eisen te kunnen voldoen, dient een adequaat integriteitsbeleid te worden gevoerd. Daaronder wordt verstaan dat overheidsorganisaties:

- zich het belang van integriteit realiseren,
- doen aan bewustwording van integriteitsrisico's,
- zicht hebben op kwetsbare plekken in de organisatie,
- maatregelen treffen om integriteitsrisico's te verkleinen,
- met integriteitsschendingen kunnen en willen omgaan, en
- integriteit op de agenda houden.

De bewaking van integriteit vergt een actieve opstelling. Voor de verkleining van integriteitsrisico's zijn de volgende maatregelen van belang:

- *Het opstellen van gedragscodes*
Gedragscodes of -regels vormen een concretisering van het integriteitsbegrip en bieden houvast bij het beoordelen van het eigen handelen.
- *Veiligheids-, antecedentenonderzoeken en verklaringen omtrent het gedrag*
Een veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld als een functie is aangewezen als vertrouwensfunctie, dat wil zeggen indien de nationale veiligheid in het geding is. Een antecedentenonderzoek wordt ingesteld voor functies die bijzondere eisen stellen aan de integriteit en verantwoordelijkheid van de betrokkene.¹ Voor de overige functies geldt dat een ambtenaar een verklaring omtrent het gedrag moet kunnen overleggen.
- *Het afleggen van een eed of belofte*
Dit moment van bewustmaking kan – als onderdeel van een introductieprogramma – het belang van integer handelen onderstrepen.
- Aandacht voor integriteit

¹ Antecedentenonderzoeken worden alleen gehouden binnen de rijksdienst en de politie.

- Dit betreft de vraag of dit onderwerp aan de orde komt bijvoorbeeld in functioneringsgesprekken, opleidingen/cursussen, nota's en brochures.
- *Melding en registratie van nevenwerkzaamheden*
Ambtenaren zijn verplicht om nevenwerkzaamheden die raakvlakken kunnen hebben met de functievervulling te melden aan het bevoegd gezag. Bepaalde nevenwerkzaamheden zijn niet toegestaan. Ten aanzien van politieke ambtsdragers gelden er diverse regelingen over de openbaarheid van nevenfuncties en over de onverenigbaarheid van bepaalde functies.
 - *Relatiegeschenken*
Voor rijksambtenaren geldt dat geschenken of diensten van meer dan € 50,- in ieder geval niet mogen worden geaccepteerd. Ook gemeenten en provincies kunnen dergelijke geschenkenregelingen vaststellen.
 - *Functieroulatie en andere maatregelen bij kwetsbare functies*
Dit is van belang voor functies waarbij er sprake is van een verhoogd integriteitsrisico.
 - *Procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand*
Dit betreft een interne meldingsprocedure voor bepaalde categorieën misstanden binnen de organisatie (klokkenluidersregeling).
 - *Vertrouwenspersoon voor integriteit*
Het instellen van de functie van vertrouwenspersoon integriteit maakt mogelijke misstanden binnen de organisatie kenbaar en bespreekbaar.
 - *Het treffen van maatregelen gericht op informatiebescherming*
Dit ziet op het voorkomen van het «lekkers» van overheidsinformatie, maar ook meer in algemene zin op de bescherming van overheidsinformatie.
 - *Handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan*
Hierbij gaat het om het beoordelen van signalen en vermoedens, het instellen van onderzoek en het waar nodig treffen van maatregelen.

Om bovenvermelde doelstellingen te bereiken en de implementatie van de maatregelen te bevorderen, zijn initiatieven in gang gezet. Deze zijn gericht op het inventariseren, het ondersteunen, het met regelgeving sturen en op het evalueren van het integriteitsbeleid. In onderstaande paragrafen worden deze initiatieven nader belicht.

2.3 Wetgeving

Bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid dient de juiste balans te worden gevonden tussen maatregelen van onderop en sturing van bovenaf. Sinds de tweede helft van de jaren negentig is de sturing van bovenaf versterkt. Gelet op het toegenomen belang dat aan integriteit wordt toegekend, dient deze aanpak te worden gecontinueerd en zal waar nodig nadere wetgeving tot stand worden gebracht. Daartoe bestaan ook reeds voorstellen en voornemens. Op een aantal terreinen zal worden gekomen tot meer regelgeving ter bevordering van een consistent en uniform integriteitsbeleid.

Sinds 1997 zijn in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 bepalingen opgenomen omtrent de verplichte melding en registratie van nevenfuncties en een verbod van sommige nevenfuncties. Over deze onderwerpen dienen in lagere regelgeving nadere voorschriften te worden gesteld.

Met de wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit wordt de regelgeving verder verbreed.¹ De overheidswerkgevers krijgen de opdracht om nevenfuncties openbaar te laten maken van ambtenaren aangesteld in een functie, waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking noodzakelijk is. Voorts krijgen de overheidswerkgevers de opdracht om in een regeling bepaalde catego-

¹ Kamerstukken 27 602 en Stb. 2003, 60.

rieën ambtenaren te verplichten tot het melden van financiële belangen en effectentransacties. Ook bevat het wetsvoorstel een opdracht om een procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden te regelen (klokkenluidersregeling). Als belangrijk sluitstuk is daarbij een rechtsbeschermingsbepaling opgenomen krachtens welke de ambtenaar die te goeder trouw vermoedens van misstanden volgens de bedoelde procedure aan de orde stelt, daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervindt.

Inmiddels is een nieuw wetsvoorstel in voorbereiding waarbij normen en waarden voor overheidswerknemers centraal staan. Het wetsvoorstel bevat voor het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld de wettelijke opdracht om de volgende zaken te regelen:

- het voeren van een integriteitsbeleid,
 - het vaststellen van een gedragscode betreffende normen en waarden voor goed ambtelijk handelen, waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan het voorkomen van belangenverstrengeling en aan integriteitsbesef, onpartijdigheid en professionaliteit,
 - het eenmaal per jaar schriftelijk informeren van de ondernemingsraad alsmede de democratische bestuurlijke organen over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.
- Voorts bevat het wetsvoorstel de opdracht tot regeling van de verplichte aflegging van de eed of belofte. Ten slotte krijgt het goed ambtenaar- en werkgeverschap een plaats in de Ambtenarenwet.

De werkingssfeer van het wetsvoorstel zal dezelfde zijn als het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit. Het zal het overheidspersoneel bij de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en politie betreffen. Om ook de gehele sector defensie te beslaan, wordt tevens de Militaire Ambtenarenwet gewijzigd.

Met dit wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk gekozen voor de figuur van de verplichte gedragscode als «drager» van normen en waarden.¹ De Ambtenarenwet zal de elementen die in elk geval in de gedragscode aan bod dienen te komen, verankeren. De gedragscode wordt als een belangrijk instrument en hulpmiddel beschouwd om cultuurverandering binnen de overheidsorganisaties te ondersteunen. Het wetsvoorstel sluit ook aan bij het debat over waarden en normen en onderstreept het belang daarvan specifiek voor het overheidspersoneel.

2.4 Ondersteunende maatregelen vanuit de coördinerende rol

Vanuit de coördinerende rol worden door het ministerie van BZK aan overheidsorganisaties ondersteunende instrumenten en faciliteiten aangeboden. Ook vertegenwoordigende organisaties zoals bijvoorbeeld de VNG bieden overigens dergelijke ondersteuning.

Modellen

De inzet is dat elke overheidsorganisatie over een set van integriteitsinstrumenten beschikt. Modelregelingen en -codes kunnen daarbij als hulpmiddel dienen. Op dit moment hebben verschillende overheidsorganen al gedragscodes opgesteld en regelingen getroffen op het gebied van het aannemen van geschenken en dergelijke. De met ingang van 1 januari 2001 in werking getreden procedure voor het omgaan met een vermoeden van een misstand (klokkenluidersregeling) voor de sector Rijk is door andere sectoren als voorbeeld en model-klokkenluidersregeling gebruikt. Op sectorniveau bestaan thans modellen voor een gedragscode en een klokkenluidersregeling ten behoeve van overheidsorganen binnen de desbetreffende sector. Verder bestaat er het voornemen om vanuit het

¹ Ingevolge de dualiseringswetgeving dienen krachtens Gemeentewet en Provinciewet gedragscodes te worden gesteld ten aanzien van de politieke ambtsdragers.

ministerie van BZK «protocollen» aan te bieden, bijvoorbeeld op het gebied van het doen van (bestuurlijke) integriteitsonderzoeken en de afhandeling van integriteitsaantastingen door overheidsorganisaties.

Informatie- en themabijeenkomsten

In juli 2002 is door het ministerie van BZK een expert meeting georganiseerd ten behoeve van de departementale vertrouwenspersonen integriteit binnen de rijksdienst. Tijdens deze bijeenkomst zijn door deze functionarissen de eerste ervaringen op dit gebied uitgewisseld en zijn suggesties ter verbetering gedaan. Binnenkort zal een handreiking ter beschikking komen voor overheidsorganen die benut kan worden bij het instellen van de functie van vertrouwenspersoon integriteit binnen hun organisatie. Het voornemen is om in samenwerking met sectoren meer bijeenkomsten te organiseren gericht op portefeuillehouders integriteit of vertrouwenspersonen integriteit dan wel op een specifiek thema. Deze bijeenkomsten hebben als doelstelling het aanbieden en delen van kennis en ervaring alsmede het creëren en onderhouden van netwerken tussen functionarissen die werkzaam zijn op dit gebied.

Handreikingen

Overheidsorganen kunnen gebruik maken van de «Handleiding integriteitsonderzoek» die door de AIVD ter beschikking wordt gesteld. Met behulp van deze handleiding kan men de eigen organisatie doorlichten op kwetsbare plekken en handelingen die een integriteitsrisico meebrengen. Dit jaar zal een geactualiseerde versie van de handleiding ter beschikking komen. In overleg met de sectoren zal worden onderzocht of ook voor andere onderwerpen behoefte bestaat aan handreikingen.

Internetsite

Internet kan worden gebruikt voor het beschikbaar stellen van integriteitsinstrumenten. Het voornemen is om een website integriteit in te richten met verbindingen («links») naar relevante websites van de andere overheidsorganisaties. Op deze website kunnen bijvoorbeeld integriteitsregelingen, codes en modellen worden geplaatst alsmede voorbeelden van «*best practices*» en jurisprudentie van bestuurs- en strafrechters over de afdoening van integriteitsinbreuken. Op de website zal men ook kunnen nagaan op welke wijze een integriteitsinbreuk op verantwoorde wijze kan worden aangepakt. Aan de hand van de jurisprudentie kan men een indruk krijgen welke wijze van bestuurlijke afdoening gezien de ernst van de integriteitsinbreuk mogelijk en passend is.

Kennis-/expertisecentrum integriteit

Er is een gebleken behoefte aan een landelijk kennis- en expertisecentrum. Dit centrum, dat in samenwerking met de sectoren kan worden opgezet, zal overheidsorganisaties kunnen adviseren over specifieke integriteitsvraagstukken zoals de concrete aanpak van een integriteitsaantasting.

Meldpunt integriteitsaantastingen AIVD

In het kader van zijn wettelijke taak ontplooit de AIVD een aantal activiteiten op het integriteitsgebied. Twee van deze activiteiten zijn in het voorgaande reeds aan de orde gekomen, namelijk het ontwikkelen en ter beschikking stellen van het Handboek Integriteitsonderzoek en het verrichten van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van vertrouwensfuncties. Tevens is bij de AIVD een landelijk meldpunt integriteitsaantastingen ingericht. Dit meldpunt is een voorziening waar een ieder (vermoede) aantastingen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit kan melden. Wanneer een persoon bij een overheidsinstantie (ministerie, provincie, gemeente of politiekorps) een aantasting van de integriteit constateert, kan hij daarvan melding maken bij dit meldpunt. De AIVD onderzoekt

echter uitsluitend meldingen binnen het wettelijk AIVD-kader waarbij de democratische rechtsorde, de veiligheid van de staat en andere gewichtige belangen in het geding zijn.

2.5 Inventarisatie bij openbaar bestuur en politie

Het voornemen is om de werking van het integriteitsbeleid bij de diverse tot het openbaar bestuur behorende overheidsorganisaties te inventariseren. Zoals reeds aangegeven zijn de overheden en overheidsonderdelen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij het integriteitsbeleid in hun organisaties vormgeven. Binnen de rijksverantwoordelijkheid voor de wettelijke kaders en de algemene zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur past echter een evaluerende inventarisatie van de stand van het integriteitsbeleid bij de verschillende overheden.

Het systematisch vergaren van informatie over de stand van het integriteitsbeleid leidt tot bewustwordingsprocessen, maakt mogelijke lacunes zichtbaar en bevordert de verdere implementatie van beleidsmaatregelen. In de afgelopen jaren hebben op onderdelen reeds inventarisaties plaatsgevonden bij overheidsorganisaties. Gebleken is dat inventarisaties kunnen leiden tot nieuwe inzichten en waar nodig een aanzet kunnen geven tot verbetertrajecten. In 2001 is bij de behandeling van de wijziging van de Ambtenarenwet met betrekking tot integriteitsmaatregelen overigens het voornemen geuit om na verloop van tijd na te gaan in hoeverre bij de verschillende sectoren uitvoering is gegeven aan de opdracht, respectievelijk de mogelijkheid, regels te treffen over de in dat wetsvoorstel aan de orde zijnde voorzieningen en maatregelen.¹

Openbaar bestuur

Eerdere inventarisaties hadden betrekking op bepaalde onderdelen van de overheid. Als sectorwerkgever voor het rijks personeel heeft het ministerie van BZK in 2000/2001 een evaluatie van het integriteitsbeleid bij de rijksdienst verricht.² Deze inventarisatie betrof de ministeries en de Belastingdienst. Uit de evaluatie bleek dat er bij deze organisaties over het algemeen veel en permanent aandacht aan integriteit wordt besteed en dat er ook bekendheid was met integriteitsbeleid en -maatregelen. Aandachtspunten waren de onvoldoende aanwezigheid op centraal niveau van integriteitsinformatie en een gebleken gedifferentieerd beeld van de wijze waarop ministeries met antecedentenonderzoeken omgaan.³

In 1999 is op basis van een enquête door de commissarissen van de Koningin een rapportage van het gemeentelijk integriteitsbeleid gemaakt. In dit inventariserend onderzoek werd gemeenten gevraagd of bepaalde regelingen en maatregelen waren getroffen. De Tweede Kamer is over de rapportage geïnformeerd.⁴ De VNG gaf aan dat gemeenten met behulp van de rapportage konden nagaan op welke punten nog aanvullende maatregelen nodig waren. Mede naar aanleiding van de bevindingen en concrete integriteitsvraagstukken hebben diverse gemeenten – met ondersteuning van de VNG – het beleid aangescherpt.⁵ De voorgenomen inventarisatie bij het openbaar bestuur zal betrekking hebben op de verschillende niveaus en in beginsel zowel de ambtenaren als de politieke ambtsdragers betreffen. Het voornemen is om naast gemeenten ook provincies te doen bevragen en om mogelijk ook de waterschappen aan het onderzoek te laten deelnemen. Op rijksniveau ligt het voor de hand tevens de ministeries en de belastingdienst bij de inventarisatie de betrekken. De precieze reikwijdte en begrenzing van de inventarisatie bij het openbaar bestuur zullen nog nader bepaald moeten worden.

Politie

In 2001 verscheen het rapport «Inventarisatie integriteitsbeleid politie 2000». In dit rapport, dat een overzicht geeft van de stand van zaken binnen de korpsen, wordt aangegeven dat er al veel is bereikt, maar dat er

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 27 602, nr. 5, blz. 4.

² Deze inventarisatie vloeide mede voort uit de motie Kamp die verzocht om het stellen van richtlijnen op alle ministeries. Kamerstukken II, 1996–1997, 24 655, nr. 3.

³ Kamerstukken II, 2000–2001, 26 806, nr. 5.

⁴ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 806, nr. 2, blz. 5.

⁵ In dat kader is ook de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers tot stand gebracht.

nog mogelijkheden zijn tot verbetering. De mogelijke verbeteringen betreffen zowel de strategie en het beleid van de organisatie, als de coaching en begeleiding van leidinggevenden en medewerkers. Ook op het gebied van de controle op de bedrijfsprocessen bleek nog vooruitgang mogelijk. In september 2002 is aan deze inventarisatie een vervolg gegeven met de presentatie van de nieuw ontwikkelde Plattegrond Integriteit en Leidinggeven.

De voorgenomen inventarisatie bij politie zal betrekking hebben op de regionale korpsen, het korps landelijke politiediensten (Klpd) en het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP).

Te inventariseren onderwerpen

Mede gelet op eerder verrichte inventarisaties is het voornemen om bij het openbaar bestuur en de politie de volgende in paragraaf 3.1 beschreven onderwerpen te inventariseren:

- gedragscodes,
- vertrouwensfuncties en functies waarvoor een antecedentenonderzoek nodig is,
- het afleggen van een eed of belofte,
- melding en registratie van nevenwerkzaamheden,
- relatiegeschenken,
- functieroulatie en andere maatregelen bij kwetsbare functies,
- klokkenluidersgeregelings,
- vertrouwenspersoon voor integriteit,
- maatregelen gericht op informatiebescherming.
- handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan,

In dit kader zou ik tevens aandacht willen besteden aan mogelijke mechanismen- of systemen die schendingen van integriteit aan het licht brengen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de rol van de overheidsaccountants en het stelsel voor de controle van overheidsuitgaven en bestedingen. Dergelijke controle-instrumenten en mechanismen kunnen mogelijk ook integriteitswaarborgen bieden en bijdragen aan het constateren van schendingen van de integriteit.

Aanpak

Voor wat betreft de uitvoering van de inventarisatie ben ik – in lijn met de verantwoordelijkheidsverdeling voor het integriteitsbeleid – voornemens hierbij de desbetreffende overheidswerkgevers en vertegenwoordigende organisaties te betrekken. Daartoe wil ik in overleg treden onder meer met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Belangrijk is dat gekomen wordt tot een efficiënte benadering waarbij voor de overheidsorganisaties de administratieve belasting beperkt blijft.

Een gezamenlijke uitvoering strookt met de verantwoordelijkheidsverdeling voor het integriteitsbeleid. Iedere overheidsorganisatie is verantwoordelijk voor de eigen sector. Bij de uitwerking van de evaluatie zou ook de vraag moeten worden betrokken of er voor het integriteitsbeleid van de diverse overheden en organisaties voldoende is voorzien in ondersteuning en facilitering in de vorm kaders, richtlijnen en handreikingen. Daarbij speelt de vraag of deze voldoende en op een toegankelijke wijze beschikbaar zijn en of er in dat opzicht verbeteringen aangewezen zijn.

2.6 Beleidsvoornemens en voorgenomen acties vanuit coördinerende rol

- aan de Tweede Kamer zal een voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met «normen en waarden» worden aangeboden;
- het ministerie van BZK zal «protocollen» voor het houden van

- (bestuurlijke) integriteitsonderzoeken en de bestuurlijke afhandeling van integriteitsaantastingen door overheidsorganisaties aanbieden;
- in samenwerking met sectorwerkgevers zullen informatie- en themabijeenkomsten voor portefeuillehouders integriteit worden georganiseerd;
 - een geactualiseerd handboek integriteitsonderzoek en een handreiking voor (het instellen van de functie van) vertrouwenspersoon integriteit zullen beschikbaar worden gesteld;
 - een internetsite integriteit met voorbeelden van gedragscodes, «*best practices*» en dergelijke zal worden gebouwd;
 - een kennis-/expertisecentrum zal worden opgezet;
 - een inventarisatie zal worden verricht van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en politie.

3. Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

3.1 Integriteitsbeleid rijksdienst

De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving van integriteitsbeleid van het departement en de daaronder ressorterende dienstsonderdelen.

In de rol van sectorwerkgever voor de rijksdienst heeft de minister van BZK binnen deze sector een coördinerende functie. De minister ontwikkelt de kaders waarbinnen de departementen een op hun situatie toegesneden integriteitsbeleid vormgeven. De voor de sector Rijk geldende regels inzake integriteit zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet, het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en ministeriële regelingen en circulaires. Binnen deze kaders dienen de departementen hun eigen beleidsregels op te stellen toegesneden op specifieke situaties. Daarnaast heeft de minister van BZK een stimulerende rol gericht op het ondersteunen en initiëren van kennisuitwisseling tussen de departementen op het terrein van het integriteitsbeleid.

Op alle departementen bestaat regelgeving op het vlak van integriteit die veelal een uitwerking is van bovengenoemde regelgeving. Ook wordt met brochures, intranet en video's en andere voorlichtingsmiddelen aan integriteit aandacht besteed. Bij veel departementen is het personeelsbeleid er mede op gericht medewerkers bewust te maken van integriteitrisico's, bijvoorbeeld door het op te nemen als onderdeel van functioneringsgesprekken en van introductieprogramma's. Bij een aantal departementen worden regelmatig bijeenkomsten gehouden voor medewerkers en management waarin dilemma's worden besproken waarmee men in de praktijk geconfronteerd kan worden.

De minister van BZK is voornemens om op een structurele wijze overzicht te verkrijgen van de activiteiten die de departementen ondernemen op het terrein van integriteitsbeleid met inbegrip van de gevallen van integriteitschendingen. De departementen zullen hierover jaarlijks bevestigd worden teneinde in het Sociaal Jaarverslag Rijk een overzichtelijk beeld te presenteren van het integriteitsbeleid in de sector Rijk.

Bezien wordt of de departementale accountantsdiensten een taak kunnen hebben bij de controle op de uitvoering van de maatregelen en instrumenten van het departementale integriteitsbeleid. Gebleken is dat door de departementale accountantsdiensten bij de rijksoverheid integriteit niet als controleobject wordt aangemerkt. Wel wordt in de reguliere controle een aantal zaken meegenomen die te maken hebben met integriteit, zoals functiescheiding en een goede administratieve organisatie. Naar aanleiding van deze conclusies hebben de ministeries van BZK en Financiën de accountantsdiensten gevraagd zich ook meer te oriënteren op de naleving van het integriteitsbeleid.

Dit verzoek was aanleiding om vervolgens in interdepartementaal verband de aanzet te doen voor het ontwikkelen van een integriteitsaudit. Dit is een methodiek voor het systematisch doorlichten van overheidsorganisaties op het aspect integriteit. Mede naar aanleiding van de eerste bevindingen van de Parlementaire enquête bouwnijverheid is besloten vaart te zetten achter de ontwikkeling van dit instrument, hetgeen heeft geleid tot het document «Handreiking voor een audit». In 2002 zijn bij de vier «bouwdepartementen» LNV, V&W, Defensie en VROM integriteitsaudits uitgevoerd volgens deze handreiking. Over de resultaten wordt de Kamer geïnformeerd in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie bouwnijverheid.

De ervaringen met de handreiking worden thans interdepartementaal geëvalueerd om deze geschikt te maken voor brede toepassing door alle departementen en hun organisatieonderdelen. Het is de bedoeling dat de departementen regelmatig integriteitsaudits gaan houden met het doel bij te dragen aan het besef dat integriteit een kwaliteitsaspect vormt van de bedrijfsvoering dat permanent aandacht behoeft.

In het arbeidsvoorwaardenoverleg 2002 is met de centrales van overheidspersoneel overeengekomen om de verschillende departementale gedragscodes te bundelen tot één voor de sector Rijk geldende gedragscode. Deze moet voor 1 juli 2003 gereed zijn. Deze gedragscode zal de normen en waarden beschrijven die van belang zijn voor het ambtelijk handelen van rijksambtenaren en vervult een dubbele functie. Enerzijds is het voor rijksambtenaren een belangrijk referentiepunt in hun handelen en omgaan met integriteitsdilemma's. Anderzijds vormt het een instrument voor het bevoegd gezag om de ambtenaar aan te spreken indien hij zich buiten het aangegeven kader begeeft. De gedragscode zal aandacht besteden aan het voorkomen van belangenverstrengeling en aan integriteitsbesef, onpartijdigheid en professionaliteit.

Beleidsvoornemens rijksdienst

- periodiek zal door middel van het Sociaal Jaarverslag sector Rijk een overzicht van het integriteitsbeleid bij de sector Rijk worden verstrekt;
- een model gedragscode integriteit voor de gehele rijksdienst wordt opgesteld;
- regelmatig zullen door ministeries integriteitsaudits worden gehouden.

3.2 Integriteitsbeleid politie

Het integriteitsbesef bij de politie dient van het hoogste niveau te zijn. Het integriteitsbeleid bij de politie is de afgelopen jaren dan ook voortvarend ter hand genomen. In 1994 startte het project «Politie en Integriteit», waarmee het onderwerp meer structureel aandacht kreeg binnen de Nederlandse politie. Een van de resultaten was het integriteitstatuut met als titel «Met recht veilig» dat in 1997 verscheen. De politie heeft veel aandacht besteed aan de fysieke beveiliging van de organisatie. De toegang van gebouwen is strenger gereguleerd en ook de toegang tot gegevensbestanden is aan strakkere regels gebonden. Aan de Nederlandse Politieacademie werd een Expertisecentrum Integriteit opgericht. Dit ondersteunt de politiekorpsen bij het ontwikkelen en inbedden van het integriteitsbeleid. Tevens verzorgt dit centrum onder meer cursussen en themabijeenkomsten. In het Besluit algemene rechtspositie politie zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het verrichten van nevenwerkzaamheden en met betrekking tot het aannemen van geschenken. Vanaf oktober 2001 is, met inachtneming van de bepalingen in de Wet Veiligheidsonderzoeken, het aantal vertrouwensfuncties bij de politiekorpsen verruimd. In totaal zullen ruim 16 000 functies als zodanig worden aangewezen.

In 2001 verscheen het rapport «Inventarisatie integriteitsbeleid politie

2000».¹ In 2002 heeft het Expertisecentrum Integriteit tijdens een congres de «Plattegrond Integriteit en Leidinggeven» gepresenteerd. Deze plattegrond is bedoeld als een handreiking voor leidinggevend in de dagelijkse praktijk. Daarnaast worden tips en instrumenten geboden en een overzicht van «*good practices*» in de korpsen. Binnen elk korps is een bureau interne onderzoeken opgericht. Met de Rijksrecherche zijn afspraken gemaakt over de samenwerking. Inmiddels is ook een conceptregeling «klokkenluiders» voor de sector Politie opgesteld. De regeling is bedoeld om vermoedens van misstanden kenbaar te maken zonder dat de ambtenaar hiervan nadelen ondervindt.

De Raad van Ministers van de Raad van Europa heeft «De Europese code voor politieke ethiek» vastgesteld. Met vertegenwoordigers vanuit het politieveld zal overlegd worden op welke wijze de inhoud van deze code geïmplementeerd kan worden bij de politiekorpsen.

Door een werkgroep uit het politieveld is met medewerking van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, in januari 2003 een protocol opgesteld voor het uitvoeren van antecedentenonderzoeken.

Vanuit het ministerie van BZK is vervolgens een project gestart in samenwerking met het politieveld, de AIVD, het College Bescherming Persoonsgegevens en het ministerie van Justitie om te onderzoeken of de huidige mogelijkheden van het antecedentenonderzoek kunnen worden verruimd. Dit project zal volgens planning in 2003 worden afgerond.

Beleidsvoornemens sector Politie

- een vernieuwde beroepscode voor de politie zal worden opgesteld;
- de Uitvoeringsregeling antecedentenonderzoeken politie zal worden aangepast, waarbij een verruiming van mogelijkheden zal worden gezien.

3.3 Politieke ambtsdragers

Voor het adequaat functioneren van de overheid zijn gezaghebbende bestuurders noodzakelijk die het vertrouwen van de burgers genieten. Gekozen volksvertegenwoordigers en andere politieke ambtsdragers dienen van onbesproken gedrag te zijn. Hun positie in het openbaar bestuur en het democratisch bestel stellen hoge eisen aan de integriteit van hun handelen.

Zoals ook in het voorafgaande is verwoord, is integriteit in de eerste plaats een kwestie van mentaliteit en bewustwording. Ook voor politieke ambtsdragers geldt daarbij echter dat heldere regels en afspraken houvast kunnen bieden als toetsingskader. Naast een open bestuurlijke cultuur vormt het opstellen van gedragsregels een belangrijk onderdeel van het integriteitsbeleid. Ingevolge de dualiseringswetgeving zijn gemeenten gehouden gedragscodes op te stellen. Voor provincies zullen gelijke opdrachten tot het stellen van gedragscodes gaan gelden. De modelcodes opgenomen in de Handreiking integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies kunnen daarvoor als uitgangspunt dienen. Zoals in paragraaf 4.4 wordt aangegeven, kunnen ook andere vernieuwingen als gevolg van de dualiseringswetgeving bijdragen aan het integriteitsbeleid. Met de dualiseringswetgeving bestaat er voor gemeenten en provincies een wettelijke opdracht om aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid ten aanzien van politieke ambtsdragers. De indruk is dat daartoe ook daadwerkelijk wordt overgegaan en dat ook genoemde Handreiking integriteit van bestuurders daarvoor wordt benut. In deze handreiking worden aanbevelingen gedaan op velerlei terreinen zoals het voorkomen van belangenverstrengeling, het vervullen van nevenfuncties, het omgaan met vertrouwelijke informatie, aanbestedingsprocedures, het aanvaarden en doen van geschenken, bestuurlijke uitgaven en buitenlandse reizen.

¹ Zie paragraaf 2.5.

Veel van deze onderwerpen zullen ook aan de orde komen bij de in paragraaf 2.5 beschreven inventarisatie van het integriteitsbeleid. Mogelijk dat de uitkomsten van deze inventarisatie nog aanleiding geven voor nadere maatregelen. Opgemerkt zij voorts dat in de Notitie rechtspositie politieke ambtsdragers ook bijzondere aandacht wordt besteed aan neveninkomsten en het vervullen van nevenfuncties.¹ Vermeld is dat bij regelgeving inzake de nevenfuncties van politieke ambtsdragers men de volgende aspecten kan onderscheiden:

- het voorkomen van het risico van belangenverstremming bijvoorbeeld door openbaarmaking van nevenfuncties.
- de mogelijkheid om te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt met name gelet op het tijdsbeslag.
- de vraag of de neveninkomsten verrekend of ingehouden worden.

De regels omtrent de openbaarmaking van nevenfuncties zijn divers en ook op verschillende wijze gesteld. Vanuit een uniform integriteitsbeleid is een harmonisatie van de regelgeving over de openbaarheid van nevenfuncties van politieke ambtsdragers te overwegen. In de genoemde notitie wordt derhalve voorgesteld de voorschriften inzake de openbaarheid van de neveninkomsten van alle politieke ambtsdragers bij wet te regelen, waarbij zo veel mogelijk zou moeten worden gestreefd naar een uniformering van de regels. Daarbij zou bepaald moeten worden dat bij de openbaarmaking van nevenfuncties tevens wordt vermeld of functies bezoldigd of onbezoldigd zijn en mogelijk zou ook een aanduiding van het tijdsbeslag moeten worden gegeven. Ook zou onderzocht moeten worden de wenselijkheid om het vereiste tijdsbeslag voor de nevenfuncties aan te duiden. Ook de toegankelijkheid van de gegevens zou bevorderd moeten worden bijvoorbeeld door publicatie op een website.

Beleidsvoornemens ten aanzien van politieke ambtsdragers

- Onderzocht zal worden of er aanleiding is voor alle politieke ambtsdragers de voorschriften inzake de openbaarheid van de neveninkomsten op zo uniform mogelijk wijze bij wet te regelen. Bij de openbaarmaking van nevenfuncties zou tevens dienen te worden vermeld of functies bezoldigd of onbezoldigd zijn en mogelijk zou ook een aanduiding van het tijdsbeslag moeten worden gegeven.

Ook in ander verband is het wenselijk aandacht te besteden aan de regelingen die beogen belangenverstremming te voorkomen. Zo geeft de «Winsumuitspraak» van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanleiding om dit aspect van het integriteitsbeleid nader te onderzoeken. Het ging in deze uitspraak om een besluit van de gemeenteraad van Winsum benodigd voor de bouw van een schutsluis en een gemeentegebouw door het waterschap Noorderzijlvest. Een lid van de gemeenteraad was uit hoofde van zijn functie als jurist bij het waterschap nauw betrokken geweest bij de jarenlange voorbereiding van het bouwplan en de uiteindelijke vergunningaanvraag. De Afdeling bestuursrechtspraak kwam tot de conclusie dat hier sprake was van strijd met artikel 2:4 van de Awb. Een raadslid dat er onmiskenbaar blijf van heeft gegeven uit hoofde van een andere functie te staan voor het belang van het waterschap, wekt naar het oordeel van de Afdeling naar de burger de sterke schijn niet onbevangen te staan ten opzichte van alle af te wegen belangen. Deze uitspraak heeft aanleiding gegeven tot debat over de vraag welke consequenties de uitspraak heeft voor het functioneren van raads- en statenleden die nevenfuncties of nevenactiviteiten verrichten. Ook in de Tweede Kamer is over deze kwestie gesproken.² De vraag is ook hoe de bepaling in de Awb zich verhoudt tot de regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet over stemonthouding ingeval van mogelijk persoonlijk belang van het raads- of statenlid. Het lijkt juist de regelingen in samen-

¹ Kamerstukken 28 479.

² Handelingen TK 28–11–2002, blz. 27–1965.

hang te bezien en te beoordelen of deze regelingen een passende voorziening bieden om de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen in gevallen waarin van belangenverstremgeling sprake zou kunnen zijn. Maar ook andere vragen uit de bestuurlijke praktijk geven aanleiding te bezien of de regelingen ter voorkoming van belangenverstremgeling bij publieke besluitvorming passend en toereikend zijn.

Beleidsvoornemen

- Onderzoek wordt verricht naar de vraag of de regelingen ter voorkoming van belangenverstremgeling bij publieke besluitvorming passend en toereikend zijn. In het bijzonder de regelingen in Gemeentewet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht worden daarbij in samenhang bezien ter beoordeling van de vraag of deze een passende voorziening bieden ter bevordering van de zuiverheid van de besluitvorming in gevallen waarin van belangenverstremgeling sprake zou kunnen zijn.

4. Implementatie en handhaving integriteitsbeleid

4.1 Het bevoegd gezag

Een essentieel onderdeel van het beleid is dat integriteit wordt geïmplementeerd en gehandhaafd. Dat wil zeggen dat regelingen en bewustwordingsactiviteiten worden onderhouden en dat bij eventuele inbreuken het optreden door de dienstleiding is gericht op het herstel van een hoog integriteitsniveau binnen de organisatie. De minister van BZK heeft ook in dit opzicht met name een coördinerende verantwoordelijkheid. De daadwerkelijke handhaving van de integriteit behoort tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de desbetreffende overheidsorganisatie. Het bevoegd gezag van een overheidsorgaan heeft de taak om het beleid daadwerkelijk te handhaven en bij voorkomende (vermeende) integriteitsinbreuken binnen diens gezagsbereik op te treden. In deze bevoegdheid van de dienstleiding van het desbetreffende overheidsorgaan kan de minister van BZK niet treden. De minister van BZK heeft niet de bevoegdheid om rechtspositionele maatregelen te treffen ten aanzien van ambtenaren werkzaam bij een ander bestuursorgaan.

4.2 Preventieve maatregelen

Integriteitsbeleid dient niet beperkt te blijven tot het vaststellen en bekend maken van regelingen (vaak aangeduid als het «structuuraspect» van het integriteitsbeleid). Daarnaast moet gewerkt worden aan bewustwording van de leidinggevenden en medewerkers binnen de overheidsorganisatie («cultuuraspect»). Het bevoegd gezag staan verschillende instrumenten ter beschikking om het integriteitsbewustzijn te ontwikkelen en te onderhouden. Dit betreft deels instrumenten die zijn neergelegd in de ambtenarenreglementen. Het gaat er om dat het management dergelijke instrumenten ook daadwerkelijk gebruikt.

De eerste mogelijkheid die zich voordoet, is bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers. In de meeste ambtenarenreglementen is reeds een verplichting opgenomen voor ambtenaren tot het afleggen van een eed of belofte. Het is aan te bevelen om het afleggen van de eed of de belofte op te nemen in een introductieprogramma voor nieuwe medewerkers en bij die gelegenheid het onderwerp integriteit bij nieuwe medewerkers nadrukkelijk aan de orde te stellen. Op deze wijze krijgt het afleggen van de eed of belofte de plaats die het verdient in het hele integriteitsbeleid. Een dergelijk introductieprogramma dient op korte termijn en uiterlijk binnen een maand na indiensttreding plaats te vinden. Vervolgens dient

het onderwerp integriteit regelmatig aan de orde te komen binnen een diensteenheid bijvoorbeeld bij werkoverleg en functioneringsgesprekken. Het is voorts aan te bevelen dat het management leidinggevenden en medewerkers in de gelegenheid stelt specifieke, eventueel door externe bureaus te verzorgen, integriteitstrainingen (dilemmatrainingen e.d.) te volgen. Het is voorts essentieel dat leidinggevenden en medewerkers elkaar aanspreken op onjuist gedrag. Op deze wijze kan een leidinggevende in een vroeg stadium een einde maken aan de ongewenste situatie. Verder kan hij eventuele onderliggende oorzaken van dat gedrag bespreekbaar maken en wegnemen. Het niet optreden door de leiding en het stilzwijgend laten voortbestaan van ongewenst gedrag bij een medewerker, heeft een demoraliserend effect op de organisatie. Het spreekt voor zich dat leidinggevenden in houding en gedrag het goede voorbeeld dienen te geven.

Resumerend kan men stellen dat het bevoegd gezag door het vaststellen van duidelijke regels en door houding en gedrag moet zorgen voor een transparante en «veilige» organisatie, waar zaken met betrekking tot integriteit aan de orde kunnen worden gesteld, leidinggevenden medewerkers aanspreken op gedrag en waar medewerkers – voor zover te goeder trouw – zonder repercussies voor hun rechtspositie eventuele misstanden binnen de organisatie kunnen melden.

4.3 Maatregelen bij integriteitsinbreuken

Met preventief beleid wordt getracht te bewerkstelligen dat er weinig integriteitsaantastingen zullen plaatsvinden en dat in voorkomende gevallen aantastingen snel aan het licht komen. Dat geeft echter geen garantie dat een organisatie van integriteitsinbreuken gevrijwaard zal blijven. Wanneer een integriteitsinbreuk wordt geconstateerd of vermoed, dient deze te worden aangepakt om duidelijkheid te krijgen over wat er zich exact heeft afgespeeld. In geval van vaststelling van een inbreuk dienen ten aanzien van de overtreders maatregelen te worden genomen.

Juridisch kader

De ambtelijke rechtspositieregelingen bevatten, in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht (Awb), voldoende juridische handvatten om op te treden tegen een ambtenaar die zich schuldig heeft gemaakt aan schending van integriteitsregels. Afhankelijk van de aard en ernst van de schending, bestaat er de mogelijkheid van een ordemaatregel van bijvoorbeeld een overplaatsing, een ontslag wegens disfunctioneren of, op grond van plichtsverzuim, een disciplinaire straf (met als zwaarste sanctie een onvoorwaardelijk strafontslag). Uiteraard moet onomstotelijk vast staan dat de ambtenaar de verweten handeling of gedraging heeft gepleegd, alvorens een maatregel jegens hem kan worden getroffen. Naast de ambtenarenreglementen kunnen ook de specifieke integriteitsregelingen, waaronder gedragscodes, een belangrijke rol spelen. Gedragscodes geven een concretisering van de handelingen die vanuit het oogpunt van integriteit ongewenst dan wel verboden zijn en bieden als zodanig een invulling van het begrip «integriteitsinbreuk».

Onderzoek integriteitsinbreuk

Op het moment dat een integriteitsinbreuk wordt geconstateerd, is het niet altijd duidelijk wat er zich precies heeft afgespeeld en welke personen mogelijk bij de handelingen zijn betrokken. Het bevoegd gezag dient dit te onderzoeken. Voor een dergelijk onderzoek zal niet altijd een beroep kunnen worden gedaan op de Rijksrecherche. Daarvoor is onder meer vereist dat het moet gaan om vermoedens van strafbare feiten. Het overheidsorgaan zal een vermoeden van een integriteitsinbreuk veelal (eerst) zelf moeten onderzoeken. Daarom is er het voornemen een model-

onderzoeksprotocol op te stellen, aan de hand waarvan overheidsorganen op verantwoorde manier zelf een onderzoek kunnen verrichten.

Het treffen van een rechtspositionele maatregel en samenloop met strafrecht

Zoals hiervoor vermeld, heeft het bevoegd gezag meerdere rechtspositionele mogelijkheden om op een vastgestelde integriteitsinbreuk te reageren. Er moet daarbij evenredigheid bestaan tussen de te treffen maatregel en de aan de ambtenaar verweten gedraging. De voor een ambtenaar nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn.

In een aantal gevallen kan een integriteitsschending tevens een strafbaar feit vormen. In dergelijke gevallen bestaat soms het misverstand dat het bevoegd gezag meent te moeten wachten op de uitkomst van het strafproces of dat een bestuursrechtelijk handelen zelfs niet mogelijk is. Beide opvattingen zijn in zijn algemeenheid onjuist. Het bevoegd gezag dient vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de openbare dienst altijd op te treden. Het betrokken overheidsorgaan moet zich in gevallen van (vermoedelijk) plichtsverzuim een eigen oordeel te vormen over de feiten en indien deze als plichtsverzuim moeten worden gekwalificeerd bezien of en, zo ja, welke disciplinaire straf gerechtvaardigd is. In het geval de integriteitsschending ook een misdrijf inhoudt, dient tevens op grond van artikel 162 Wetboek van strafvordering aangifte te worden gedaan bij de officier van Justitie. Dit laat echter onverlet dat het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft voor een adequate aanpak en afhandeling van de integriteitsschending binnen de organisatie. Het is dus mogelijk dat een ambtenaar wordt geconfronteerd met zowel een tucht-rechtelijke maatregel vanuit de organisatie (bijvoorbeeld een disciplinair strafontslag) als een veroordeling door de strafrechter. Onder omstandigheden kan het aangewezen zijn dat een ambtenaar gedurende het onderzoek in afwachting van een eventueel te nemen definitieve rechtspositionele maatregel tijdelijk wordt verboden zijn functie uit te oefenen of aanwezig te zijn op de werkplek. Een dergelijke ordemaatregel, veelal in de vorm van een schorsing in het belang van de dienst, mag geen automatisme zijn, maar dient noodzakelijk te zijn om een ongestoord onderzoek mogelijk te maken.

Voorkoming van nieuwe integriteitsschending

Met een optreden jegens de overtreder zal niet altijd kunnen worden volstaan. Integriteitsinbreuken ontstaan niet zelden in omstandigheden waarin de overtreder de gelegenheid had misbruik te maken van de situatie. Daarom zullen het desbetreffende organisatie-onderdeel en/of de desbetreffende procedures nadrukkelijk tegen het licht moeten worden gehouden en onderzocht op kwetsbare plekken en integriteitsrisico's.

4.4 Instrumenten ingevolge dualisering

Met de dualiseringswetgeving is de controlerende functie van de gemeenteraad en provinciale staten en de mogelijkheid om het desbetreffende college ter verantwoording te roepen versterkt. Deze controle-mogelijkheden kunnen ook bijdragen aan de bewaking en waarborging van het integriteitsbeleid. Gedacht kan worden aan de introductie van het vragen- en enquêterecht. Bij (ernstige) vermoedens van misstanden op het gebied van integriteit kan de gemeenteraad of provinciale staten een onderzoek instellen. Een dergelijk onderzoek kan zowel het ambtenaren-apparaat als de politieke bestuurders betreffen. Politieke ambtsdragers zijn – anders dan ambtenaren – niet onderworpen aan een bevoegd gezag. Het is dan bij uitstek aan de raad respectievelijk de staten om integriteitsvraagstukken aan de orde te stellen. De eerdergenoemde gedragscodes kunnen daarbij ook van betekenis zijn.

De dualiseringswetgeving voorziet voorts in nieuwe financiële instrumenten die de uitoefening van de controlerende functie ondersteunen en versterken. Daarbij kan gedacht worden aan de versterking van de financiële functie en van de controle van de besteding van publieke middelen. Zo wordt met de dualiseringswetgeving in de Gemeentewet en de Provinciewet bepaald dat bij de accountantscontrole expliciet de rechtmatigheid van de uitgaven moet worden getoetst. De raad of de staten kunnen tevens bepalen dat bepaalde onderdelen van de rekening, bijvoorbeeld de aanbesteding of de bestuurlijke uitgaven, aan een nauwkeurigere controle moeten worden onderworpen. Ook een onderzoek door de rekenkamer(functie) kan een bijdrage leveren aan de financiële integriteit van gemeentelijke en provinciale organisaties.

4.5 Toezicht en controle

Onderzocht wordt op welke wijze het integriteitsaspect een explicieter onderdeel kan worden van controle- en toezichtsprogramma's. In de kabinetsreactie op de parlementaire enquête bouwnijverheid is reeds gewezen op de ontwikkeling van een rijksbreed toetsingskader. Aan de hand hiervan worden regelmatig integriteitsaudits bij de aanbestedende departementen uitgevoerd. Dit is een methodiek voor het systematisch doorlichten van overheidsorganisaties op het aspect integriteit. Het gaat er daarbij om dat via de integriteitsaudits risicovolle processen binnen de overheid in kaart worden gebracht. De aard en de omvang van de risico's bepalen vervolgens welke controle- en beheersingsmaatregelen genomen dienen te worden. In dat verband is het van belang dat de aanbevelingen op het vlak van organisatie en cultuur, administratieve organisatie en interne controle, personeelsbeleid en beveiliging thans omgezet worden in concrete aanpassingen. Daarbij dient ook in het bijzonder te worden gedacht aan het financieel toezichts- en controle-instrumentarium. Het voornemen is dat in overleg met onder meer het IPO en de VNG een modelaanpak wordt ontwikkeld. De modelaanpak zou dan in brede zin betrekking hebben op het stelsel van (intern) financieel toezicht, controle en beheer.

Nadat deze modelaanpak ontwikkeld is, dient er een plan van aanpak voor implementatie bij de desbetreffende overheid ontwikkeld te worden. Op dat moment is tevens de vraag aan de orde op welke wijze aspecten van de modelaanpak en implementatieplan ook onderdeel kunnen worden van het financiële toezichtprogramma door het Rijk ten aanzien van provincies. Het streven is dat een dergelijke benadering deel uit gaat maken van het toezicht dat de provincies weer uitoefenen op de financiën van de gemeenten.

Beleidsvoornemen toezicht en controle

- Voor het stelsel van (intern) financieel toezicht, controle en beheer wordt een modelaanpak ontwikkeld gericht op het doorlichten van overheidsorganisaties op risicovolle processen en het toetsen op integriteitsmaatregelen.

5. Samenvattend overzicht beleidsvoornemens

Vanuit de coördinerende rol

- aan de Tweede Kamer zal een voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met «normen en waarden» worden aangeboden;
- het ministerie van BZK zal «protocollen» voor het houden van (bestuurlijke) integriteitsonderzoeken en de bestuurlijke afhandeling van integriteitsaantastingen door overheidsorganisaties aanbieden;

- in samenwerking met sectorwerkgevers zullen informatie- en themabijeenkomsten voor portefeuillehouders integriteit worden georganiseerd;
- een geactualiseerd handboek integriteitsonderzoek en een handreiking voor (het instellen van de functie van) vertrouwenspersoon integriteit zullen beschikbaar worden gesteld;
- een internetsite integriteit met voorbeelden van gedragscodes, «*best practices*» en dergelijke zal worden gebouwd;
- een kennis-/expertisecentrum zal worden opgezet;
- een inventarisatie zal worden verricht van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en politie.

Rijksdienst

- periodiek zal door middel van het Sociaal Jaarverslag sector Rijk een overzicht van het integriteitsbeleid bij de sector Rijk worden verstrekt;
- een model gedragscode integriteit voor de gehele rijksdienst wordt opgesteld;
- regelmatig zullen door ministeries integriteitsaudits worden gehouden.

Sector Politie

- een vernieuwde beroepscode voor de politie zal worden opgesteld;
- de Uitvoeringsregeling antecedentenonderzoeken politie zal worden aangepast, waarbij een verruiming van mogelijkheden zal worden gezien.

Politieke ambtsdragers

- Onderzocht zal worden of er aanleiding is voor alle politieke ambtsdragers de voorschriften inzake de openbaarheid van de neveninkomsten op zo uniform mogelijk wijze bij wet te regelen. Bij de openbaarmaking van nevenfuncties zou tevens dienen te worden vermeld of functies bezoldigd of onbezoldigd zijn en mogelijk zou ook een aanduiding van het tijdsbeslag moeten worden gegeven.
- Onderzoek wordt verricht naar de vraag of de regelingen ter voorkoming van belangenverstremming bij publieke besluitvorming passend en toereikend zijn. In het bijzonder de regelingen in Gemeentewet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht worden daarbij in samenhang gezien ter beoordeling van de vraag of deze een passende voorziening bieden ter bevordering van de zuiverheid van de besluitvorming in gevallen waarin van belangenverstremming sprake zou kunnen zijn.

Toezicht en controle

- Voor het stelsel van (intern) financieel toezicht, controle en beheer wordt een modelaanpak ontwikkeld gericht op het doorlichten van overheidsorganisaties op risicovolle processen en het toetsen op integriteitsmaatregelen.