

Vergaderjaar 2003–2004

29 436

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 september 2003 en het nader rapport d.d. 4 februari 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 april 2003, no. 03.001754, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met normen en waarden voor goed ambtelijk handelen en algemene regels over integriteit.

Het wetsvoorstel richt zich op het bevorderen van de integriteit binnen de overheid. Hiertoe worden onder andere een eed- of belofteaflegging en het instellen van een gedragscode verplicht gesteld. Ook dient het bevoegd gezag jaarlijks verslag uit te brengen over het gevoerde integriteitsbeleid. Een aantal aspecten van integriteit wordt expliciet onder de aandacht gebracht. De Raad van State onderschrijft het belang van goed integriteitsbeleid, maar maakt naar aanleiding van het voorstel opmerkingen over de wijze waarop aan de taak een integriteitsbeleid te voeren vorm wordt gegeven en over de noodzaak en de inhoud van een gedragscode voor integriteit. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee aanpassing behoeft. De totstandkoming van dit advies werd opgehouden doordat het advies van de Raad voor het Rijksoverheidspersoneelsbeleid over het wetsvoorstel pas op 29 juli 2003 werd ontvangen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 april 2003, nr. 03.001754, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 september 2003, nr. W04.03.0144/l, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel gaat uit van het besef dat aan het functioneren van de democratische rechtsstaat specifieke eisen worden gesteld. Behalve effectiviteit en efficiency zijn bij het overheidshandelen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording randvoorwaarden. Overheidsfunctionarissen hebben tot taak er voor te zorgen dat als de overheid optreedt aan die randvoorwaarden wordt voldaan. Dat betekent dat zij zelf van die randvoorwaarden weet moeten hebben en moeten beseffen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wat dat voor hun eigen functioneren betekent. Het integriteitsbeleid moet aan dit besef bijdragen. In het wetsvoorstel krijgt het bevoegd gezag tot taak een integriteitsbeleid te voeren, een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op te stellen en jaarlijks schriftelijk te rapporteren over het gevoerde beleid. De Raad onderschrijft het belang van het bevorderen en handhaven van het besef van het «bijzondere karakter van de openbare dienst en de normen en waarden die daaruit voor ambtenaren voortvloeien». Hij acht het een goede zaak dat daaraan binnen de overheid permanent en systematisch aandacht wordt geschonken; een goed en effectief integriteitsbeleid kan aan een versterking van de kwaliteit van de democratische rechtsstaat bijdragen. Het college plaatst echter vraagtekens bij de wijze waarop in het wetsvoorstel aan dat belang vorm is gegeven.

a. De algemene verplichting om «een»¹ integriteitsbeleid te voeren mist scherpheid. De term «integriteit», die blijkens de toelichting een zeer ruime inhoud heeft², wordt in het wetsvoorstel niet nader omschreven. De verplichting om integriteitsbeleid te voeren is daardoor onbepaald en de effectiviteit van dat beleid is nauwelijks te beoordelen. Mede gelet daarop en tegen de achtergrond van het streven van het kabinet naar deregulering dringt de vraag zich op of deze bepaling geschikt is om te bewerkstelligen dat elk bevoegd gezag inhoud geeft aan zijn taak om te bevorderen dat de inrichting en werking van de organisatie waarvoor het verantwoordelijk is en het handelen van haar medewerkers voldoen aan eisen die de democratische rechtsstaat stelt, dan wel of haar betekenis vooral een symbolische is. Immers de zorg voor integer optreden en het bevorderen van integriteit mag geacht worden besloten te liggen in de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, zoals het naleven van eisen van integriteit door de ambtenaar besloten ligt in de eis van goed ambtenaarschap. De Raad adviseert de bepaling inzake de verplichting tot het voeren van integriteitsbeleid te preciseren.

b. Het wetsvoorstel verplicht tot het opstellen van een «gedragscode betreffende normen en waarden voor goed ambtelijk handelen, waarin in ieder geval aandacht wordt besteed aan het voorkomen van belangenverstrengeling en een integriteitsbesef, onpartijdigheid en professionaliteit». Belangrijker dan de gekozen vorm – een gedragscode of anderszins – is naar de mening van de raad het te bereiken resultaat van het integriteitsbeleid. Integriteitsbeleid wint aan effectiviteit als ambtenaren leren nadenken over de normen die voortvloeien uit het bijzondere karakter van de openbare dienst en zij doordrongen zijn van het belang die normen te handhaven en elkaar daarop ook aanspreken. Daartoe kan dienen dat de ambtenaren actief worden betrokken bij de zorg voor integer handelen binnen de organisatie of het organisatieonderdeel waarvoor zij werken. Door deze actieve betrokkenheid kan worden voorkomen dat een gedragscode een papieren exercitie wordt. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze van permanente betrokkenheid van ambtenaren bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid en om de regels met betrekking tot de gedragscode daar meer op af te stemmen. Hij acht het wenselijk dat daarin tevens wordt ingegaan op de relatie met andere wettelijke regelingen welke terzake voor ambtenaren gelden.

c. Onverminderd het hiervoor geadviseerde heeft de Raad opmerkingen bij de eisen waaraan de gedragscode moet voldoen. De woorden «betreffende normen en waarden» zijn te weinig concreet voor een code die houvast zal moeten bieden in het dagelijks werk. Het element «voorkomen van belangenverstrengeling» is op een concrete manier uitgewerkt in en krachtens artikel 125 van de Ambtenarenwet – en wordt nu overgebracht naar artikel 125quinquies – zodat niet direct duidelijk wordt wat de toegevoegde waarde is van opneming in een gedragscode. Het element «integriteitsbesef» is een vage term. Blijkens de toelichting betekent het in algemene zin: het handhaven (bedoeld zal zijn: naleven) van algemeen aanvaarde normen en waarden; een omschrijving die de term niet concreter maakt. In de ambtelijke werkomgeving gaat het, volgens de toelichting, om de relatie tussen de ambtenaar en de politieke ambtsdrager,³ dat is echter slechts één aspect van integriteit. Het element «professionaliteit» omvat ook integer handelen en onpartijdigheid (maar heeft een veel ruimer bereik dan deze twee begrippen), zodat aparte vermelding van deze twee begrippen naast professionaliteit overbodig lijkt.

¹ Het onbepaalde lidwoord is taalkundig onjuist.

² Paragraaf 2.3 (Wat wordt verstaan onder integriteit?) van de toelichting.

³ Paragraaf 3.3.2 (Integriteitsbesef) van de toelichting.

Het voorgaande brengt de Raad tot de conclusie dat deze voorgestelde specificaties voor de gedragscode onvoldoende strekken tot het bereiken van het gewenste doel; hij adviseert te volstaan met het voorschrift dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.

d. Het wetsvoorstel bepaalt dat elk bevoegd gezag eenmaal per jaar de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onderscheidenlijk provinciale staten, de gemeenteraad, of het algemeen bestuur van de waterschappen informeert over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode; voor militaire ambtenaren en de politie gelden soortgelijke regelingen.¹ De Raad acht het verstandiger om de manier waarop verantwoording wordt afgelegd aan het vertegenwoordigend orgaan over te laten aan dat orgaan en aan het bevoegd gezag. Het is immers aan hen om te bepalen hoe zij aandacht willen besteden aan de uitvoering van het integriteitsbeleid. De Raad adviseert de bepaling te schrappen.

1a. De Raad is van oordeel dat de algemene verplichting om «een» integriteitsbeleid te voeren te onbepaald is. Het advies van de Raad om deze verplichting te preciseren hebben wij overgenomen. Dit is gebeurd door in het voorgestelde artikel 125quater, onderdeel a, op te nemen dat integriteitsbeleid in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Daarnaast bepaalt onderdeel b dat het bevoegd gezag ervoor dient te zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

1b. Het advies van de Raad om in de toelichting in te gaan op de wijze van permanente betrokkenheid van ambtenaren bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid hebben wij overgenomen door in de nieuwe paragraaf 7.2., waarin ook de kritiek van de centrales van overheidspersoneel op dit punt aan de orde komt, ruimschoots aandacht te besteden aan de wijze waarop actieve betrokkenheid tot stand kan worden gebracht. Ook in paragraaf 4.2. (opzet van de gedragscode) komt het uitgangspunt dat participatie van alle ambtenaren binnen de organisatie van essentieel belang is, uitgebreid over het voetlicht. Het voorgestelde artikel 125quater, onderdeel c, bepaalt dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Het is dusdanig geformuleerd dat het bevoegd gezag alle vrijheid wordt gelaten de gewenste betrokkenheid van ambtenaren bij de totstandkoming van de gedragscode te organiseren. Paragraaf 7.2. van de toelichting behandelt tevens het gekozen medezeggenschapsregime dat een jaarlijkse informatieplicht over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode aan de ondernemingsraad inhoudt, maar daarnaast alle ruimte laat voor de aanvullende mogelijkheden die de Wet op de ondernemingsraden in dit opzicht biedt. Daarnaast gaat paragraaf 4.3. van de toelichting in op de juridische status van de gedragscode en op de relatie met andere wettelijke regelingen welke ter zake voor ambtenaren gelden.

1c. In overeenstemming met het advies van de Raad is in het voorgestelde artikel 125quater, onderdeel c, volstaan met het voorschrift dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.

1d. Het advies van de Raad tot schrapping van de bepaling die voorschrijft dat het bevoegd gezag eenmaal per jaar schriftelijk de Tweede Kamer, onderscheidenlijk provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap informeert over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode, is niet overgenomen. Wij hechten aan een jaarlijkse verantwoordingsplicht in de richting van het geëigende democratisch gekozen orgaan. Ten aanzien van de politieorganisatie is gekozen voor een rapportageplicht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met het oog op de gewenste permanente aandacht voor integriteit achten wij het van groot belang dat eenmaal per jaar de «integriteits-thermometer» wordt gestoken in de overheidsorganisatie en dat daarover

¹ Artikel 125quater, onderdeel c, van de Ambtenarenwet; artikel 12ter, derde lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931; artikel 50, vierde lid, van de Politiewet 1993.

wordt gerapporteerd. De manier waarop verdere invulling wordt gegeven aan deze verantwoordingsplicht is een zaak van het desbetreffende bevoegd gezag en het vertegenwoordigend orgaan.

2. De verplichting om een gedragscode op te stellen en om periodiek over de uitvoering van het integriteitsbeleid te rapporteren wordt mede opgelegd aan gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders.¹ Nu aan deze decentrale bestuursorganen taken worden opgedragen, dienen het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in de gelegenheid te worden gesteld, hun oordeel over het wetsvoorstel te geven.² De Raad adviseert daaraan alsnog te voldoen.

2. Het advies van de Raad alsnog te voldoen aan de verplichting het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in de gelegenheid te stellen hun oordeel over het wetsvoorstel te geven, is niet opgevolgd. De reden daarvoor is dat zowel het IPO als de VNG, tezamen met de andere sectorwerkgevers, zijn vertegenwoordigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). In het door de ROP op 28 juli 2003 uitgebrachte advies over het wetsvoorstel komt het standpunt van de decentrale overheden separaat aan de orde. Paragraaf 7 van de toelichting is geheel gewijd aan het advies van de ROP.

3. Voor kanttekeningen van voornamelijk redactionele aard verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van het onder het tweede gedachtestreepje opgenomen voorstel ten aanzien van artikel 125quinquies, eerste lid, onderdeel f, van de Ambtenarenwet en artikel 12quater, eerste lid, onderdeel f, van de Militaire Ambtenarenwet 1931. Overname van dat voorstel zou betekenen dat het bevoegd gezag alleen voorschriften dient vast te stellen met betrekking tot de wijze van behandeling van een melding van een vermoeden van een misstand en derhalve geen voorschriften met betrekking tot de melding zelf. De huidige formulering, die in het voorgestelde artikel 125quinquies, eerste lid, onderdeel f van de Ambtenarenwet ongewijzigd is overgenomen, luidt: «een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is». Deze formulering dekt ook voorschriften met betrekking tot de melding zelf.

4. Omdat overeenkomstig het advies van de Raad de woorden «betreffende normen en waarden» uit de wetstekst zijn geschrapt (zie onder 1c.), is tevens het opschrift van het wetsvoorstel veranderd in: «Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit».

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Artikel 125quater, onderdeel c, van de Ambtenarenwet.

² Artikel 112, eerste lid, onderdeel b, van de Provinciewet; artikel 114, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 september 2003, no.W04.03.0144/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 125quinquies, eerste lid, aanhef, van de Ambtenarenwet en in artikel 12quater, eerste lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 het woord «reeds» schrappen.
- Artikel 125quinquies, eerste lid, onderdeel f, van de Ambtenarenwet en artikel 12quater, eerste lid, onderdeel f, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 als volgt redigeren: de wijze van behandeling van een melding door een (militaire) ambtenaar van bij hem levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is.
- De werkwoordsvorm «uit» in het voorgestelde artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet en in artikel 50, derde lid, van de Politiewet 1993 ter voorkoming van verwarring met het voorzetsel «uit», vervangen door een ander woord.
- De bepaling van de datum van de inwerkingtreding in overeenstemming brengen met aanwijzing 178 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In de toelichting op artikel 125quater, onderdeel c, de term «bestuursorgaan» wijzigen in: «orgaan», aangezien de Tweede Kamer der Staten-Generaal geen bestuursorgaan is (artikel 1:1, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht).