

Vergaderjaar 2021–2022

36 101

Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2022

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 19 mei 2022 stuur ik u de kabinetsreactie op de initiatiefnota van 9 mei 2022 van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen (Kamerstuk 36 101, nr. 2). De opbouw van deze kabinetsreactie is als volgt. In de inleiding is een meer algemene beschouwing over het belang van integriteit opgenomen. In de daaropvolgende paragrafen zijn de (beoogde) maatregelen van het kabinet voor het integriteitsbeleid van bewindspersonen uiteengezet, met het oog de implementatie van de GRECO-aanbevelingen. Tevens wordt per GRECO-aanbeveling een reactie gegeven op de voorstellen uit de initiatiefnota. Tot slot is een reactie gegeven op de voorgestelde maatregelen uit de initiatiefnota die los staan van de GRECO-aanbevelingen.

1. Algemene inleiding

Een belangrijke ambitie in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is de versterking van de overheid met oog voor de menselijke maat. Daarmee kan een bijdrage aan de betrouwbaarheid van de overheid worden geleverd. Een overheid die mensen vooropstelt. Dat vraagt om een gelijktijdige inzet op het beschermen én het vernieuwen van onze instituties en de relatie met de samenleving. In de reactie op het rapport van de Venetiëcommissie van de Raad van Europa over de werking van onze rechtsstaat, is het kabinet ingegaan op een aantal voorstellen tot hervorming die moeten bijdragen aan verbetering in de relatie tussen overheid en burger.¹ Naast een groot aantal concrete aanbevelingen gericht aan de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, heeft de Venetiëcommissie het kabinet opgeroepen tot

¹ Kamerstuk 35 925 VI, H.

blijvende reflectie. De rechtsstaat is niet een louter formeel begrip maar ook een inhoudelijk begrip: wetgeving moet gepaard gaan met waarborgen tegen misbruik van wettelijke bevoegdheden. Essentieel voor het vertrouwen van burgers in de overheid zijn voorts integere ambtenaren en bestuurders, die immers een voorbeeldfunctie hebben. In mijn hoofdlijnenbrief heb ik dit benoemd als een van de onderwerpen waar ik mij de komende regeerperiode voor wil inzetten. Terecht vragen de leden Dassen en Omtzigt daarom in hun initiatiefnota aandacht voor de integriteitsregels voor bewindspersonen en (top-)ambtenaren.

Het kabinet wil daarbij benadrukken dat Nederland het internationaal gezien niet slecht doet. Binnen de EU staat Nederland op de derde plaats van de minst corrupte landen, wereldwijd is dat de achtste plek.² De Europese Commissie geeft aan dat de situatie in Nederland de afgelopen vijf jaar betrekkelijk stabiel is gebleven.³ *Checks and balances* functioneren naar behoren. De Commissie constateert dat binnen het Nederlandse openbaar bestuur een sterke integriteitscultuur heerst. Tegelijkertijd is het belangrijk om wel verdere actie te ondernemen. Het behouden van een goede integriteitscultuur vergt voortdurende aandacht – in de eerste plaats in het belang van de burgers maar ook om te blijven voldoen aan internationale normen en standaarden.

Sinds 2001 heeft Nederland deelgenomen aan vijf evaluaties van de GRECO. De aanbevelingen uit de eerste vier evaluaties heeft Nederland afdoende geïmplementeerd. Hiermee zijn deze evaluatierondes afgerond. Nederland heeft toegezegd om de GRECO actief te informeren over ontwikkelingen binnen de onderwerpen van deze evaluaties. Het integriteitsbeleid van bewindspersonen en rechtshandhavinginstanties (Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee) is in 2019 door de GRECO tegen een internationale meetlat aangelegd in de zogeheten vijfde evaluatieronde. De GRECO constateerde in het evaluatierapport dat de Nederlandse regering als collectief orgaan veel belang hecht aan vertrouwen, collegialiteit, consensus en eenheid. Het nadenken over, het afwegen en opstellen van en het besluiten over integriteitsbeleid en -regelgeving voor bewindspersonen is daarom ook in de aard der zaak een intensief en langdurig afwegingsproces. De algemene conclusie van de GRECO was dat voor het integriteitsbeleid van bewindspersonen op een achttal punten een verdere aanscherping nodig was.

In juli 2021 is de Kamer geïnformeerd over de voortgang op de aanbevelingen volgend uit de vijfde evaluatieronde. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat het naar vermogen en volledig rekening houdend met de Nederlandse rechtsprincipes, uitvoering zal geven aan deze aanbevelingen.⁴ Tijdens de plenaire vergadering van de GRECO wordt beoordeeld of de aanbevelingen naar tevredenheid van de GRECO zijn geïmplementeerd. Deze aanbevelingen geven ruimte voor een invulling passend binnen de nationale context.

Het kabinet verwelkomt de internationale samenwerking in de strijd tegen corruptie en voor de versterking van publieke integriteit. Het kabinet zet zich daar ook actief voor in. Naast de evaluaties van de GRECO en de Europese Commissie, wordt het Nederlandse beleid op het terrein van anti-corruptie en integriteit geëvalueerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Verenigde

² Transparency International Corruption Perception Index.

³ Verslag over de rechtsstaat 2021, Landenhoofdstuk over Nederland.

⁴ Kamerstukken 35 000 VII en 35 000 VI, nr. 91.

Naties (VN).⁵ Het kabinet wil, rekening houdende met de Nederlandse context en rechtsprincipes, uitvoering geven aan de hieruit voortvloeiende aanbevelingen. De aanbevelingen zien op versterking van integriteit van de publieke sector dat uiteindelijk bijdraagt aan het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Dat neemt niet weg dat aanbevelingen vaak veelomvattend zijn, en vragen om een uitgebreid en zorgvuldig proces voorafgaand aan implementatie. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de gekozen maatregelen.

Het kabinet ziet de initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt als aanmoediging om de aanbevelingen van de vijfde evaluatieronde van de GRECO snel en effectief te implementeren. De inzet van het kabinet is te voldoen aan de aanbevelingen van de GRECO. Daarvoor is al veel in gang gezet. Overzicht hiervan treft u in deze brief aan, evenals de acties die de komende tijd aanvullend worden genomen.

Uitgangspunt van het kabinet is dat het voorkómen van integriteitsschendingen de voorkeur heeft. Voorkomen is beter dan het achteraf handhaven en sanctioneren van integriteitsschendingen. Proportionaliteit van integriteitsregels is voor het kabinet een wezenlijke randvoorwaarde. De vraag wat integer is, is niet altijd zwart-wit en niet altijd in absolute regels te vatten. Niet alle risico's zijn dicht te regelen en te voorzien. Zowel structuur als cultuur zijn van belang om integriteitsbewustzijn te bevorderen.

Handhaving en sanctionering is pas als ultimum remedium aan de orde. Over sanctionering van een gedragscode voor bewindspersonen is momenteel een verzoek om voorlichting aanhangig bij de afdeling advisering van de Raad van State.

2. Uitvoering aanbevelingen GRECO

Het kabinet concentreert zich in zijn reactie eerst op het integriteitsbeleid voor bewindspersonen. De reikwijdte van de initiatiefnota raakt echter ook aan topambtenaren en politieke assistenten. Topambtenaren en politiek assistenten zijn rijksambtenaren; voor rijksambtenaren geldt een apart integriteitsbeleid. Daarbij benadrukt het kabinet dat topambtenaren buiten de scope van de GRECO evaluatie vallen. Topambtenaren zijn geen politieke kandidaten en bewindspersonen hebben beperkte invloed op de benoemingen voor deze functies. De werving en selectie voor deze functies vindt plaats volgens open, transparante, standaardprocedures op basis van verdienste, zo constateert ook de GRECO. Bewindspersonen, en niet de topambtenaren, zijn verantwoordelijk verschuldigd aan de Staten-Generaal. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om de GRECO aanbevelingen van toepassing te verklaren op ambtenaren.

De Ambtenarenwet 2017 schetst de rechten en plichten van overheids-werkgevers. Conform artikel 4 voert een overheids-werkgever een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. De overheid als werkgever zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid en maakt jaarlijks een verantwoording openbaar. Het afleggen van de ambtseed en de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) gelden voor iedereen die bij het Rijk werkt; daartoe behoren dus ook de (top)ambtenaar en de politiek assistent. De GIR geeft een overzicht

⁵ Met deze brief beschouwt het kabinet het verzoek van 8 juni 2021 betreffende het OESO-rapport «Lobbying in the 21st century» eveneens afgedaan.

van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Daarnaast biedt de GIR een houvast bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen. De GIR is een veelomvattend document: het bevat informatie over de integriteitswaarden, regels omtrent belangenverstrengeling, informatie en communicatie, privérelaties, en preventie en handhaving. Deze integriteitsonderwerpen maken onderdeel uit van de vaste gesprekscyclus die medewerkers van het Rijk voeren met hun leidinggevend.

Voor de allerhoogste functies in de ambtelijke top, de TMG-functies, geldt overigens dat deze alleen kunnen worden vervuld na een goede afronding van een veiligheidsonderzoek door de AIVD. Dat geldt ook voor andere functies die door de ministeries als zogenaamde vertrouwensfuncties zijn aangewezen, waaronder politiek assistenten. Om kwetsbaarheden te onderkennen wordt in het veiligheidsonderzoek aandacht geschonken aan de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van betrokkene. De criteria waaraan een vertrouwensfunctionaris moet voldoen zijn eerlijkheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, integriteit en veiligheidsbewustzijn. Uit dien hoofde wordt ook gekeken naar mogelijke financiële kwetsbaarheden van betrokkene. In het onderzoek wordt daarnaast nagegaan of de kandidaat met Justitie in aanraking is geweest, en of deze wellicht activiteiten ontplooit of heeft ontplooid die de nationale veiligheid zouden kunnen schaden. Ook gedragingen en belangen van mensen in de directe omgeving (partners, familieleden) kunnen een rol spelen. De zogeheten a-screening wordt iedere vijf jaar herhaald.

Politiek assistenten zijn evenwel een bijzondere categorie ambtenaren. Zij worden aangesteld door de bewindspersoon waar zij voor werken, in beginsel voor de duur van de werkzame periode van de bewindspersoon. Bij de uitoefening van hun functie overleggen zij over politieke zaken met Kamerleden en hun assistenten, en hebben een direct adviserende rol richting de bewindspersonen. Daardoor hebben zij een directe (politieke) invloed op het besluitvormingsproces in het kabinet en in de Eerste en Tweede Kamer. Dat roept de vraag op of niet extra integriteitsinstrumenten nodig zijn voor politiek assistenten, bovenop het al bestaande instrumentarium voor ambtenaren zoals hiervoor geschetst. Dit zou tevens in lijn zijn met de aanbevelingen die de GRECO doet wat betreft politiek assistenten. Mogelijk kan een specifieke aanvulling voor politieke assistenten op onderdelen in de GIR hierbij behulpzaam zijn. Het kabinet zal hiervoor onafhankelijk deskundig advies vragen.

Ik ben voornemens in het voorjaar van 2023 een samenhangende visie op het integriteitsbeleid van de publieke sector aan de Tweede Kamer aan te bieden. De Minister van BZK is stelselverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid. Het integriteitsbeleid voor de publieke sector is gefragmenteerd en ziet zowel op politieke ambtsdragers als op ambtenaren van het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen, zowel voor, tijdens als na het ambt. Voor alle bestuurslagen en op de verschillende gebieden is wet- en regelgeving beschikbaar en zijn al de nodige instrumenten ontwikkeld (zoals Kamerbrieven, handreikingen en (model)gedragscodes). Door dergelijke al bestaande interventies in kaart te brengen en vervolgens op zoek te gaan naar een gemeenschappelijke basis en nog ontbrekende initiatieven, kan een vertrekpunt worden gevonden voor een op basis van de aangehaalde uitgangspunten samenhangende en integrale benadering voor het integriteitsbeleid van de openbare sector. Daarbij kan mede worden bezien in hoeverre lokaal, provinciaal of landelijk beleid in evenwicht is of dat er ongewenste verschillen zijn in de benadering van soortgelijke onderwerpen.

3. Appreciatie voorstellen initiatiefnota Kamerleden Dassen en Omtzigt die betrekking hebben op de GRECO-aanbevelingen

Aanbeveling 1 GRECO

GRECO beveelt aan dat op basis van een risicoanalyse een gecoördineerde strategie wordt ontwikkeld voor de integriteit van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, die is gericht op het voorkomen en beheersen van verschillende soorten belangenverstremgeling, waaronder door middel van responsieve maatregelen op het gebied van advies, toezicht en naleving.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt vragen een strenge en duidelijke gecoördineerde standaardmethodologie voor de beoordeling van corruptierisico's op basis van risicoanalyses. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet is van mening dat met de aangekondigde maatregelen een coherente strategie is ontstaan van toetsing van integriteitsrisico's voor, tijdens en na het ambt van bewindspersonen. De GRECO-aanbeveling is door het kabinet geïmplementeerd door de introductie van het self-assessment voor een risicoanalyse van bewindspersonen. Daarnaast spreekt de formateur met kandidaat- bewindspersonen over integriteitsrisico's mede aan de hand van naslag bij de AIVD en fiscus. Belangenverstremgeling wordt voorts voorkomen door het afstoten of op afstand plaatsen van zakelijke belangen en het verbod om tijdens het ambt nevenfuncties te vervullen. Tijdens het ambt zal een gedragscode voor bewindspersonen komen te gelden. Ook is een wetsvoorstel in voorbereiding dat maatregelen bevat voor vervolgfuncties. Zoals aangegeven, ontvangt de Tweede Kamer begin 2023 een nota integriteit waarin de samenhang en verschillende lijnen van integriteitsbeleid (voor, tijdens en na het ambt) en op verschillende niveaus (nationaal, decentraal en ambtelijk) uiteen worden gezet.

Aanbeveling 2 GRECO

GRECO beveelt aan (i) dat voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden een integrale gedragscode wordt ontwikkeld, aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstremgeling en integriteitsgerelateerde kwesties (bijv. geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen etc.), en dat deze gedragscode voor het publiek gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt, en (ii) dat aan deze gedragscode een toezicht- en sanctie-mechanisme wordt gekoppeld.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt sluiten hierbij aan door de ontwikkeling een integrale bindende (wettelijke) gedragscode voor bewindspersonen te bepleiten. Deze code dient specifiek gewijd te zijn aan dit onderwerp, waarin beginselen en integriteitsnormen voor bewindspersonen worden opgenomen, aangevuld met toelichtingen en praktische voorbeelden. De wettelijke gedragscode inhoudende de integriteitsregels moet ook op politieke assistenten van toepassing zijn, in die situaties waarin zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van bewindspersonen.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet implementeert de GRECO-aanbeveling door het opstellen van een gedragscode integriteit bewindspersonen. De code bevat de onderdelen zoals genoemd in de GRECO-aanbeveling. Over het instellen van een toezicht- en sanctiemechanisme is voorlichting gevraagd aan de afdeling advisering van de Raad van State. De vraag is of het wenselijk is de gedragscode in een wet vast te leggen. Dit maakt aanpassing een langdurig proces en minder flexibel, terwijl de gedragscode een levend document moet zijn. Wel kan worden bezien of de *grondslag* voor een gedragscode een wettelijke basis moet krijgen, waarbij de verdere uitwerking aan de regering wordt gelaten.

Zoals eerder in deze brief aangegeven hebben politiek assistenten zich, net als andere medewerkers van het Rijk, te houden aan de regels van de GIR. Een gedragscode voor bewindspersonen die ook van toepassing is op politiek assistenten roept praktische bezwaren op, alleen al vanwege verschil in rechtspositie (politieke ambtsdrager versus ambtelijk). Het reeds aangekondigde onafhankelijk deskundig advies zal ingaan op de vraag of voor politiek assistenten aanvullende regels ten opzichte van de GIR noodzakelijk zijn.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt stellen voor dat voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, op vertrouwelijke basis begeleiding omtrent integriteitsgerelateerde kwesties, belangenverstrengeling etc. wordt opgezet. Er dient een onafhankelijke commissie of functionaris te komen die voor bewindspersonen, en in voorkomend geval politiek assistenten, voorziet in begeleiding en vertrouwelijk advies geeft over naleving, toepassing en interpretatie van de gedragscode, en dus het voorkomen van belangenverstrengeling en andere integriteitskwesties. De commissie of functionaris dient daarvoor uiteenlopende bevoegdheden te hebben.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet zal voorzien in de benoeming van een onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen, die individuele bewindspersonen vertrouwelijk kan adviseren bij integriteitsvragen. De vorm waarin dit zijn beslag zal krijgen, wordt nog nader bezien.⁶ De nadere uitwerking van de functie van onafhankelijk adviseur integriteit is onderdeel van het proces om te komen tot een gedragscode voor bewindspersonen.

Aanbeveling 3 GRECO

De GRECO beveelt aan dat de bewustwording van integriteitskwesties wordt vergroot bij de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, waaronder door middel van periodieke trainingen.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt stellen voor bewindspersonen, politiek assistenten en topambtenaren bij aanstelling te informeren en bewindspersonen en politiek assistenten daarnaast binnen drie maanden na aanstelling een open gesprek te laten voeren met de adviescommissie. Topambtenaren dienen dit gesprek te voeren met de vertrouwenspersoon.

⁶ Een apart punt van aandacht daarbij is de situatie waarin een bewindspersoon voor een bepaalde periode tevens Kamerlid is.

Verder dient periodieke bijscholing verplicht te worden voor bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten.

Implementatievoorstel kabinet

Deze GRECO-aanbeveling implementeert het kabinet via de gedragscode. Daarin wordt vastgelegd dat regelmatig een gesprek over integriteit in de ministerraad zal worden gehouden. Doel daarvan is het delen van dilemma's en het van elkaar leren. Dit is nodig om het integriteitsbesef en de gedragscode levend te houden en waar nodig te actualiseren.

Aanbeveling 4 GRECO

GRECO beveelt aan (i) dat regels en richtsnoeren worden geïntroduceerd over de wijze waarop personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden in contact treden met lobbyisten en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden, en (ii) dat de transparantie wordt vergroot ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omzigt suggereren een wettelijk verplicht, openbaar en online toegankelijk registratiesysteem voor lobbyisten en lobbyorganisaties, evenals de aanstelling van een onafhankelijke lobby-functionaris die onder meer de naleving van deze regelgeving waarborgt, verantwoordelijk is voor de ontvangst van de vereiste aangiften van registraties en rapportages en bevoegd is om sancties op te leggen bij overtreding van de regelgeving.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet implementeert deze GRECO-aanbeveling door de gedragsregels omtrent de omgang van bewindspersonen met derden/lobbyisten in de gedragscode voor bewindspersonen op te nemen. Daarenboven zijn recent de regels omtrent het opnemen van afspraken in de openbare agenda's van bewindspersonen aangepast.⁷ In reactie op Kamervragen van de leden Sneller en Bromet heeft het kabinet aangegeven dat het de motie van deze leden onverkort zal uitvoeren. De openbare agenda's van bewindspersonen worden gebruiksvriendelijker, het streven is contactgegevens op te nemen bij de agenda-items met een korte beschrijving van het betreffende onderwerp. Ook worden de agenda-items gecategoriseerd, conform de motie, zodat kan worden gezocht op trefwoorden.⁸ Hiermee wordt al voorzien in de vraag naar meer transparantie. Het voorstel van de leden Dassen en Omzigt gaat veel verder door ook een onafhankelijke lobby-functionaris aan te stellen. Het kabinet zal een hoogleraar met expertise op het gebied van belangenbehartiging en politieke besluitvorming vragen om advies over een lobbyregister, en hierover najaar 2022 nader berichten. Uitgangspunt bij deze adviesaanvraag is dat een lobbyregister ten aanzien van bewindspersonen wordt ingevoerd, zoals ook is verzocht in de motie van het lid Dassen.⁹ In de adviesaanvraag zal onder meer worden verzocht aandacht

⁷ Ministerie van Algemene Zaken, Rijksvoorlichtingsdienst, «Uitvoeringsrichtlijn Openbare agenda's bewindslieden», <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/richtlijnen/2018/04/19/uitvoeringsrichtlijn-openbare-agenda%E2%80%99s-bewindslieden/Uitvoeringsrichtlijn+Openbare+agenda%27s+bewindslieden.pdf>.

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2149.

⁹ Kamerstuk 35 896, nr. 12.

te besteden aan de vraag wat precies onder lobbyisten moeten worden verstaan, hoe bij een registratie bureaucratische lasten binnen de perken kunnen blijven en hoe ervaringen vanuit andere landen kunnen worden betrokken. Ook is het van belang dat een lobbyregister niet onbedoeld beperkingen oplegt aan mensen met wie een bewindspersoon graag in contact komt en die geen lobbyist zijn.

Aanbeveling 5 GRECO

GRECO beveelt aan dat ten aanzien van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden een verplichting wordt ingevoerd om ad hoc melding te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt stellen voor dat bewindspersonen, en in voorkomend geval met inbegrip van politiek assistenten, en topambtenaren verplicht worden om ad hoc melding te doen bij de toezichtsautoriteit, respectievelijk de leidinggevende van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies. In de betreffende wettelijke kaders moet een hanteerbare definitie van «belangenconflict» worden opgenomen. Daarnaast moeten daarin hanteerbare criteria worden opgenomen over wanneer mogelijk sprake is van een belangenconflict. De toezichtsautoriteit dan wel de leidinggevende toetst aan de hand van het wettelijk kader of sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies en stelt daarover een rapport op.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet implementeert deze GRECO-aanbeveling door middel van opname in de gedragscode voor bewindspersonen. Het voorstel van Dassen en Omtzigt om belangenconflicten te melden bij een toezichtsautoriteit, roept de vraag op of dergelijke belangenconflicten zich eigenlijk kunnen voordoen nu bewindspersonen sinds jaar en dag zakelijke belangen moeten afstoten of op afstand moeten plaatsen. Bewindspersonen mogen ook tijdens het ambt geen andere (neven-)functies bekleden. Mochten hier niettemin vragen over ontstaan bij een bewindspersoon, dan kan hij zich wenden tot de onafhankelijk adviseur integriteit, waarin de gedragscode zal voorzien.

Voor ambtenaren, waaronder ook politiek assistenten en topambtenaren, zijn belangenconflicten (waaronder nevenfuncties en financiële belangen) uitvoerig geregeld in de Ambtenarenwet en de GIR. Ook geldt voor alle ambtenaren een meld- en registratieplicht voor nevenwerkzaamheden die in relatie tot de ambtelijke functie vervulling de belangen van de dienst kunnen raken. De leidinggevende toetst op de toelaatbaarheid van een nevenfunctie. Nevenwerkzaamheden zijn alle werkzaamheden die een ambtenaar naast zijn of haar werk als ambtenaar verricht, betaald of onbetaald en ongeacht de omvang, duur en vorm. Jaarlijks worden de nevenactiviteiten geregistreerd tijdens de personeelsgesprekken. In geval van twijfel kan dit worden besproken met de vertrouwenspersoon. Er geldt een verbod op nevenwerkzaamheden als door de nevenwerkzaamheden het goed functioneren als ambtenaar, of het goed functioneren van de dienst, niet langer is verzekerd. In aanvulling op de meldings- en registratieplicht wordt het overzicht van de nevenwerkzaamheden van TMG-leden periodiek openbaar gemaakt via de website van de Algemene Bestuursdienst.

Aanbeveling 6 GRECO

GRECO beveelt aan dat algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding worden ingevoerd voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleeden en die na het einde van hun functie in de publieke sector in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt suggereren een wettelijk verbod voor bewindspersonen, en in voorkomende gevallen voor politiek assistenten, om als belangenbehartiger op hetzelfde werkterrein buiten de publieke sector te gaan werken voor achttien maanden na aftreden. Daarnaast pleiten zij voor een verplichting dat overheidswerkgevers in arbeidsovereenkomsten met topambtenaren een afkoelperiode afspreken. Ten slotte moeten bewindspersonen en politiek assistenten, respectievelijk topambtenaren verplicht worden gesteld om een oordeel te vragen van de toezichtsautoriteit, respectievelijk leidinggevende, bij het aanvaarden van werk in de particuliere sector of andere sectoren.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet implementeert deze GRECO-aanbeveling in het wetsvoorstel integriteit gewezen bewindspersonen door het lobbyverbod wettelijk te verankeren maar dan niet voor achttien maanden maar voor twee jaar voor het eigen beleidsterrein en aanpalende beleidsterreinen. Voorts is het voornemen in het wetsvoorstel de verplichting op te nemen voor gewezen bewindspersonen om gedurende een afkoelperiode van twee jaar na het ontslag onafhankelijk advies te vragen over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie in de private of semipublieke sector. Tot slot mag een gewezen bewindspersoon tot twee jaar na zijn ontslag niet in dienst treden bij zijn voormalige ministerie, noch commerciële opdrachten daar aanvaarden. Het voornemen is het wetsvoorstel binnenkort in consultatie te geven en daaropvolgend zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen.

Het voorstel van de leden Dassen en Omtzigt strekt zich ook uit tot topambtenaren. Voor (top-)ambtenaren geldt de GIR, waarin een paragraaf is gewijd aan een gevoelige overstap naar ander werk, waarbij sprake kan zijn van botsende belangen. Hierbij wordt een moreel beroep gedaan op de ambtenaar om tijdig te melden, risico's te bespreken en maatwerk-afspraken te maken. In artikel 19 Grondwet is het recht van vrije arbeidskeuze vastgelegd. Dat kan worden beperkt als daar een wettelijk voorschrift voor is.

Aanbeveling 7 GRECO

GRECO beveelt aan (i) dat personen die de hoogste leidinggevende functies bekleeden worden verplicht periodiek in het openbaar opgave te doen van hun financiële belangen, (ii) dat wordt overwogen om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt), en (iii) dat voor die opgaven een passend toetsings-mechanisme wordt ingesteld.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt stellen voor om in de wettelijke regelgeving omtrent integriteit (zie aanbeveling 2) een kader op te nemen over het verplicht melden van financiële en zakelijke belangen door bewindspersonen. In het wettelijk kader wordt opgenomen: welke bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen moeten worden aangegeven. De toezichtsautoriteit houdt een register bij en publiceert deze op de website van de rijksoverheid. De vervoers- en verblijfkosten van alle buitenlandse reizen mogen volgens de leden Dassen en Omtzigt in het geheel of gedeeltelijk niet door derden zijn betaald.

Implementatievoorstel kabinet

Het kabinet acht deze aanbeveling van de GRECO al geïmplementeerd door het staande beleid voor bewindspersonen om dergelijke financiële en zakelijke belangen te melden in het gesprek met de formateur en deze nog voor de ambtsaanvaarding af te stoten of op afstand te plaatsen. Ook heeft de Minister-President onlangs een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin wordt ingegaan op de verplichting voor bewindspersonen om ook tussentijds melding te maken van financiële en zakelijke belangen.¹⁰ In een schriftelijk overleg tussen Tweede Kamer en kabinet zijn nadere vragen van de Kamer beantwoord.¹¹

De zakelijke belangen van familieleden worden niet meegenomen als de bewindspersoon daarover geen zeggenschap heeft. De redenering hierachter is dat mensen in de huidige maatschappij als zelfstandige individuen worden beschouwd die geacht worden economisch onafhankelijk te zijn.

Het voorstel van de leden Dassen en Omtzigt om reis- en verblijfkosten niet te laten betalen door derden, lijkt overbodig. Op grond van het Voorzieningenbesluit worden de vervoers- en verblijfkosten van dienstreizen van bewindspersonen door het ministerie en niet door derden betaald.

Aanbeveling 8 GRECO

GRECO beveelt aan dat ervoor wordt gezorgd dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende strafbare feiten te hebben gepleegd.

Voorstel initiatiefnota

De leden Dassen en Omtzigt stellen voor om zo spoedig mogelijk over te gaan tot indiening van de wetsvoorstellen die momenteel worden voorbereid op de Ministeries van Justitie en Veiligheid alsook van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij roepen op om daarbij de twee sporen van de commissie-Schouten integraal te volgen.

¹⁰ motie van het lid Sneller, Kamerstuk 35 925 III, nr. 12.

¹¹ Kamerstuk 35 788, nrs. 107 en 171.

Implementatievoorstel kabinet

De inhoud van deze GRECO-aanbeveling is meegenomen in het rapport van de Commissie Fokkens, dat vorig jaar is uitgebracht. Het kabinet streeft ernaar om de Tweede Kamer najaar 2022 over het rapport van deze commissie een hoofdlijnenbrief te sturen.

Appreciatie voorstellen initiatiefnota leden Dassen en Omtzigt die los staan van de GRECO-aanbevelingen

- De leden Dassen en Omtzigt stellen voor een toezicht- en **handhavingsautoriteit** in te stellen met uiteenlopende en onafhankelijk in gang te zetten bevoegdheden, met voornaamste taak om de naleving van de wettelijke gedragscode te toetsen. Deze toezichtsautoriteit handhaaft – voor zover dat effectief is – volgens het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid.

Reactie kabinet

Het voorstel van de leden Dassen en Omtzigt voor een externe autoriteit voor handhaving en sanctionering raakt aan de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat een bewindspersoon in ons stelsel verantwoording aflegt aan beide Kamers en niet aan een andere instantie. Tegelijkertijd zal de gedragscode een stevig en richtinggevend instrument moeten zijn waaraan bewindspersonen zich committeren. Het is daarbij ook interessant om te bezien hoe andere instituties met deze materie omgaan. De Tweede Kamer heeft bijvoorbeeld voor het eigen functioneren en integriteit van Kamerleden het «College van onderzoek integriteit» met onafhankelijke leden. Dat college kan klachten aangaande overtredingen van de gedragscode van de Tweede Kamer onderzoeken, en aanbevelingen omtrent sancties doen aan het presidium en de Kamer. Tijdens het commissiedebat over integriteit openbaar bestuur (Kamerstuk 28 844, nr. 237) heeft de Minister van BZK aangekondigd dat de afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting wordt gevraagd over de verhouding tussen een sanctie-mechanisme en de ministeriële verantwoordelijkheid. Het voorlichtingsverzoek is inmiddels verzonden. Hierin zijn specifiek de volgende vragen aan de Raad van State gesteld:

- In hoeverre is het binnen de constitutionele grenzen mogelijk om, net als de Tweede Kamer, een *intern* toezichts- en handhavingmogelijkheid op te nemen voor integriteitsregels voor bewindspersonen, waarbij advisering en onderzoek naar klachten, alsmede aanbevelingen voor sancties, plaatsvindt door een onafhankelijk college?
- Welke voor- en nadelen heeft het instellen van een *externe* toezicht- en handhavingsautoriteit voor integriteitsregels voor bewindspersonen, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid (al dan niet in aanvulling op een interne instantie)? Kan een dergelijke autoriteit ook sancties opleggen, zo ja welke?
- Zijn er andere manieren denkbaar waarop de gedragscode minder vrijblijvend wordt, met de eigen verantwoordelijkheid als basis?

De verwachting is dat het kabinet aan de hand van de voorlichting van de Raad van State aanstaand najaar kan terugkomen op de vraag naar sanctionering van de gedragscode en op de motie van de leden Van Baarle en Leijten die hierover is aangenomen.¹² Het kabinet acht het van belang de normen van de gedragscode in samenhang te bezien met de mogelijke sanctionering. Daarom zal de gedragscode, anders dan eerder bericht, niet medio 2022 worden vastgesteld, maar na ommekomst en verwerking van de voorlichting van de Raad van State, dus in het najaar van 2022. Ook is het streven om dan de invulling van de functie van

¹² Kamerstuk 35 925 III, nr. 11.

onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen gereed te hebben en het onderzoek naar invoering van een lobbyregister. Vervolgens zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

- De leden Dassen en Omtzigt stellen voor **de toegang tot informatie te ontzeggen na uitdiensttreding** van de bewindspersoon, en in voorkomend geval politiek assistenten, voor eigen voordeel of voor voordeel van anderen.

Reactie kabinet

Het voorstel van de leden Dassen en Omtzigt om toegang tot informatie te ontzeggen lijkt overbodig. In beginsel geldt voor ambtenaren een geheimhoudingsverplichting. Op het handelen van oud-bewindspersonen zijn de regels van privaats- en publiekrecht van toepassing. Voor gewezen bewindspersonen geldt eveneens in beginsel een geheimhoudingsverplichting, neergelegd in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 98 e.v. en 272). Die geheimhoudingsverplichting laat informatieverstrekking bij bij wet voorziene gevallen onverlet, zoals ingeval van een parlementaire enquête (artikel 15 Wet op de parlementaire enquête 2008).

- De leden Dassen en Omtzigt stellen voor **lobbyactiviteiten van oud-bewindspersonen** en in voorkomend geval politiek assistenten voor een periode van twee jaar na aftreden te verbieden en voor overheidswerkgevers verplicht te stellen in arbeidsovereenkomsten met topambtenaren een regeling te treffen over het ondernemen van lobbyactiviteiten na aftreden.

Reactie kabinet

Het voorstel van Omtzigt en Dassen voor een lobbyverbod geldt al voor het eigen beleidsterrein en aanpalende beleidsterreinen. Dat zal voor gewezen bewindspersonen ook wettelijk worden geregeld.

- De leden Dassen en Omtzigt stellen voor bij overtreding van het lobbyverbod, het draaideurverbod, de afkoelperiode of het omzeilen van het vragen van het oordeel van de toezichtsautoriteit door bewindspersonen en in voorkomend gevallen door politiek assistenten, **bestuurlijke boetes** op te leggen door de toezichtsautoriteit.

Reactie kabinet

Zoals hiervoor gesteld, is een voorlichtingsverzoek aanhangig bij de afdeling advisering van de Raad van State die ziet op mogelijke sanctienering van de gedragscode voor bewindspersonen. Regels die betrekking hebben op integriteitsbeleid voor *gewezen* bewindspersonen (onafhankelijk advies over vervolgfuncties, draaideurverbod en lobbyverbod) worden opgenomen in een wetsvoorstel dat nu in voorbereiding is. In dit wetsvoorstel zal ook worden gezien of, en zo ja welke, sancties kunnen worden opgelegd indien niet aan de regels wordt voldaan.

Voor ambtenaren geldt dat in geval van een integriteitsschending sancties onder arbeidsrecht mogelijk zijn. Dit wordt echter gezien als laatste middel. Uitgangspunt hierbij is het goede gesprek tussen werkgever en werknemer.

- De leden Dassen en Omtzigt stellen voor in de Ambtenarenwet **voor topambtenaren de verplichting op te nemen financiële belangen te melden** en openbaar te maken bij indiensttreding en vervolgens iedere wijziging onmiddellijk te melden. Voor de meldplicht geldt dat er een relatie moet zijn met de ambtelijke functie of dat die relatie vermoed kan worden.

Reactie kabinet

Het is voor een ambtenaar niet toegestaan financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd (art. 8.1.c Ambtenarenwet 2017).

Het voorstel van de leden Dassen en Omtzigt om topambtenaren te verplichten financiële belangen openbaar te maken gaat verder dan de bepaling in art. 5 van de Ambtenarenwet 2017. Op grond van artikel 5, aanhef eerst lid en onder d, van de Ambtenarenwet 2017 zijn in ieder geval alle TMG-leden aangewezen als ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. Voor de TMG-leden geldt om die reden een meldplicht met betrekking tot financiële belangen, voor zover het bezit of beheer op enige wijze (de schijn van) belangenverstremgeling kan inhouden bij het vervullen van de functie. De meldplicht is in de arbeidsovereenkomst opgenomen.

Melding van financiële belangen en eventuele wijzigingen daarin geschiedt bij de TMG-compliance officer, die inhoudelijk deskundig is op het terrein van financiële belangenverstremgeling en als taak heeft er op toe te zien dat de gedragingen van de medewerkers binnen het deel van de organisatie waar zij werkzaam zijn aan de gestelde vereisten voldoen. De compliance officer beoordeelt de «verklaring financiële belangen» en adviseert de Minister BZK bij voorkomende knelpunten. De compliance officer kan TMG-leden naar aanleiding van de aangeleverde informatie gevraagd en ongevraagd adviseren. Daarnaast beheert de compliance officer het archief met de meldingen en rapporteert aan de Minister.

Er geldt geen verplichting tot openbaarmaking en daar is ook geen voornemen toe. Vanwege privacyoverwegingen worden (afspraken over) financiële belangen niet openbaar gemaakt. Dit vloeit ook voort uit het proportionaliteitsbeginsel: de inbreuk op de privacy versus het in een enkel geval voorkomen van (schijn van) belangenverstremgeling. Het risico van belangenverstremgeling voor leden van de TMG is in principe altijd aanwezig, omdat zij een knooppunt vormen in de informatiestromen en (financiële) beslissingen binnen hun eigen organisatie. TMG-leden vervullen in het licht van het integriteitsbeleid bovendien een voorbeeldrol binnen de rijksorganisatie. Dit maakt dat voor in ieder geval alle TMG-leden de verplichting tot het melden van financiële belangen geldt. Voor zover gemelde financiële belangen in relatie met de functie staan – of vermoed worden te staan – kunnen nadere afspraken met de ambtenaar worden gemaakt, zodat (de schijn van) belangenverstremgeling wordt voorkomen.

Om de verdere ontwikkeling van een integer en transparant bestuur te bestendigen is een aanpak met een brede basis nodig en een balans tussen structuur- en cultuurgerichte maatregelen. Dit betekent dat wet- en regelgeving heldere normen moet bevatten en dat tegelijkertijd het goede gesprek over integriteitsdilemma's dient te worden gevoerd. Het kabinet ziet de nota van de initiatiefnemers dan ook als bevestiging om met urgentie aandacht te blijven besteden aan een passend integriteitsbeleid voor bewindspersonen en ambtenaren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot