

INTEGRITEIT VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Deel 3 in de reeks 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid'

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	3
2.	Klokkenluiden.....	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Het geldende kader.....	7
2.3	Gedragslijn omgaan met vermoedens van misstanden.....	8
2.3.1.	Verplichte interne melding.....	8
2.3.2.	Commissie Integriteit Rijksoverheid.....	9
2.3.3.	Slotbeschouwing.....	10
2.4.	Rechtsbescherming.....	10
3.	Nevenwerkzaamheden van ambtenaren en financiële belangenverstremgeling	12
3.1	Nevenwerkzaamheden van ambtenaren.....	12
3.1.1	Algemeen.....	12
3.1.2	Reikwijdte van de meldplicht.....	13
3.1.3	Openbaarmaking nevenfuncties.....	14
3.2	Financiële belangenverstremgeling.....	15
4.	Zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid in de rijksdienst... 17	
4.1	Evaluatie-onderzoek integriteitsbeleid.....	17
4.2	Hernieuwde aandacht voor BVD-handleiding kwetsbaarheidsonderzoek..	17
4.3	Inschakeling departementale accountantsdiensten.....	18
5.	Naar meer uniformiteit op onderdelen van het integriteitsbeleid in de .. rijksdienst.....	19
5.1	Aanvaarden van geschenken door ambtenaren in de rijksdienst.....	19
5.2	Kortingsregelingen voor rijkspersoneel.....	19
5.3	Draaideurconstructies in de rijksdienst.....	20
6.	Integriteit en lokaal bestuur.....	21
6.1	Inventarisatie integriteitsbeleid van de gemeenten.....	21
6.2	Overleg met de VNG.....	21
6.3	Melding nevenfuncties van bestuurders en openbaarmaking inkomsten uit nevenfuncties.....	21
7.	Integriteit en politieke ambtsdragers.....	23
8.	Integriteitsbeleid in de politiesector.....	24
9.	Overzicht van maatregelen.....	25
	Bijlage 1: overzicht uitvoering motie Kamp	
	Bijlage 2: circulaire inzake het aannemen van geschenken	
	Bijlage 3: circulaire inzake het tegengaan van draaideurconstructies	

1. Inleiding

Nederland beschikt over vakbekwame, professionele, toegewijde, integere ambtenaren. Dit impliceert echter niet dat wij in het personeelsbeleid en in het integriteitsbeleid niet oplettend dienen te blijven. Er moet immers altijd gestreefd worden naar verdere professionalisering van het overheidspersoneel, en ook integriteit vergt permanent onderhoud.

Er zijn twee aanleidingen waarom het kabinet de Tweede Kamer der Staten-Generaal thans via deze rapportage op de hoogte brengt van recente beleidsinitiatieven en beleidsvoornemens met betrekking tot het integriteitsbeleid. In de eerste plaats heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rapportage over de stand van zaken met betrekking tot zijn initiatieven ten aanzien van het integriteitsbeleid toegezegd tijdens het Algemeen Overleg over integriteit op 3 februari en 9 juni 1999 met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer. In de tweede plaats is door de minister tijdens het debat over het rapport van de Parlementaire Enquête Commissie Vliegkamp Bijlmermeer onder meer toegezegd dat de inspanningen op het gebied van integriteitsbevordering zullen worden geïntensiveerd. De rapportage over de stand van zaken sluit aan bij deze toezegging.

Deze nota heeft voor een belangrijk deel betrekking op het integriteitsbeleid in de sector Rijk, maar beperkt zich niet tot die sector. Hoewel het integriteitsbeleid in de sector Rijk tijdens het voornoemde Algemeen Overleg centraal stond, werden door de Kamer namelijk ook integriteitsonderwerpen aan de orde gesteld die betrekking hebben op andere overheidssectoren. Ook op laatstgenoemde onderwerpen zal in deze rapportage worden ingegaan. Bovendien worden de overige overheidssectoren in de rapportage betrokken waar voorgestelde wijzigingen in de Ambtenarenwet doorwerken naar andere sectoren en waar het kabinet het voor de sector Rijk ontwikkelde beleid onder de aandacht van de overige sectoren wil brengen.

Het thema integriteit van het Openbaar Bestuur is in 1993 onder stimulans van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken nadrukkelijk op de agenda geplaatst (Kamerstukken II, 1993/94, 23400 VII, nr.11). Sindsdien is aan het integriteitsbeleid, in nauwe samenspraak met de Tweede Kamer, op een breed front vorm en inhoud gegeven.

Voor de sector Rijk kan allereerst worden genoemd de circulaire "Integriteit sector Rijk: systematische ontwikkeling van een preventief beleid", waarmee de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in 1994 de aanzet gaf tot de ontwikkeling van een preventief integriteitsbeleid bij de ministeries. Voorts nam de Tweede Kamer in 1996 de zogenoemde motie Kamp c.s. aan, waarin de regering is gevraagd om enkele institutionele waarborgen te treffen ter bescherming van de integriteit in de rijksdienst. Het ging daarbij om waarborgen op het terrein van de melding en registratie van nevenfuncties, het aannemen van geschenken of diensten, de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan, functieroulatie bij kwetsbare functies en het aanstellen van een vertrouwenspersoon. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de ministeries een kader geboden voor de implementatie van de genoemde motie. In de brief van 7 oktober 1998 (Kamerstukken II, 1998/99, 24 655, nr.5) is de Tweede Kamer vervolgens ingelicht over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie Kamp. Uit deze brief blijkt onder andere, dat de ministeries met betrekking tot alle in de motie genoemde elementen op enigerlei wijze over richtlijnen beschikken dan wel maatregelen hebben getroffen.

Kernpunt bij de ontwikkeling van het integriteitsbeleid is het vinden van de juiste balans tussen maatregelen van onderop en sturing van bovenaf. Het integriteitsbeleid in de rijksdienst heeft met name gestalte gekregen in de vorm van preventief integriteitsbeleid, gericht op het voorkomen van aantasting van integriteit.

Binnen het beleidskader dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de departementen ter concretisering van het preventief integriteitsbeleid heeft verschaft, hebben de ministeries de vrijheid om het beleid in te passen in de eigen bedrijfsvoering. Daarmee wordt - naast uniformiteit - ruimte gelaten voor maatwerk en differentiatie. Verder geldt voor veel regelingen dat de ambtenaar zelf bepaalde integriteitsafwegingen dient te maken. In het integriteitsbeleid is daarmee bewust gekozen voor ruimte voor eigen verantwoordelijkheid in plaats van een dwingend stelsel van regels. Daarom wordt in het integriteitsbeleid veel nadruk gelegd op culturaspecten. Van belang is een open cultuur waarbinnen verantwoording kan worden afgelegd over hetgeen wel en niet toelaatbaar wordt geacht. Ook in de toekomst zal blijvend aandacht moeten worden besteed aan culturaspecten van integriteit en - in dat kader - aan de voorbeeldfunctie van het management. Op grond van recente maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe inzichten, acht het kabinet het echter wenselijk om in het integriteitsbeleid thans op enkele terreinen te komen tot meer regulering en uniformiteit. De Tweede Kamer pleit eveneens voor een dergelijke accentverschuiving (Kamerstukken II, 1998/99, 24 655).

Ook in het buitenland is het integriteitsbeleid in de publieke sector in beweging. In sommige gevallen zijn daarbij dezelfde onderwerpen aan de orde als in ons land. De specifieke beleidsmaatregelen die in dat kader worden getroffen verschillen echter sterk per land. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is momenteel bezig met een vergelijkend onderzoek naar het integriteitsbeleid in de publieke sector van de OESO-landen.

Bij het nemen van maatregelen met een meer regulerend karakter is het volgende van belang. Bij het aanscherpen van het (wettelijk) instrumentarium in het kader van het integriteitsbeleid, worden op onderdelen ook maatregelen overwogen die de uitoefening van grondrechten van ambtenaren raken. Het is daarom goed om er bij stil te staan dat bij de grondwetsherziening is bevestigd dat grondrechten, zoals die in de Grondwet en verdragen zijn opgenomen, ook gelden in de relatie tussen overheid en ambtenaar. Dit heeft tot gevolg dat beperkingen in de uitoefening van grondrechten in overeenstemming moeten zijn met de beperkingsclausules, zoals die in de Grondwet en verdragen zijn geformuleerd. Bij de wijziging van de Ambtenarenwet ter zake van de uitoefening van grondrechten, is gezocht naar een zo goed mogelijk evenwicht tussen enerzijds het belang van de individuele ambtenaar bij een zo onbelemmerd mogelijke uitoefening van zijn grondrechten, en anderzijds het belang dat de overheid ten aanzien van een goede taakvervulling kan hebben in terughoudendheid bij de uitoefening van grondrechten door ambtenaren (Kamerstukken II, 1985/86, 19 495, nr. 3). De beperkingen ten aanzien van de uitoefening van grondrechten van ambtenaren die in de artikelen 125a en volgende van de Ambtenarenwet zijn neergelegd, zijn ingegeven door het vereiste dat de openbare dienst naar behoren moet kunnen functioneren. Daarbij is gepoogd om de uitoefening van grondrechten van ambtenaren aan niet meer beperkingen onderhevig te laten zijn dan voor de goede functionering van de openbare dienst strikt noodzakelijk is. Het voorgaande speelt ook mee bij de keuze van de in deze nota genoemde maatregelen die in het kader van de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur worden gemaakt.

Hieronder wordt, zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, achtereenvolgens ingegaan op die onderwerpen die op het gebied van integriteit in het recente verleden in het kader van het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer en in Kamervragen aan de orde zijn geweest: het zogenoemde klokkenluiden, nevenwerkzaamheden van ambtenaren, financiële belangenverstrengeling, meer zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid in de rijksdienst, maatregelen ter bevordering van meer uniformiteit op onderdelen van het integriteitsbeleid in de rijksdienst, integriteit en lokaal bestuur, integriteit en politieke ambtsdragers en het integriteitsbeleid in de politiesector.

Het kabinet geeft in deze nota ten aanzien van de genoemde onderwerpen zijn standpunt weer, waarbij op diverse terreinen (wettelijke) maatregelen worden aangekondigd. Hierbij wordt opgemerkt dat over deze maatregelen nog niet het voorgeschreven overleg met de sociale partners heeft plaatsgevonden. Enkele van de aangekondigde (wettelijke) maatregelen hebben betrekking op alle overheidssectoren, sommige betreffen alleen de sector Rijk. Het kabinet zal de maatregelen die alleen voor de sector Rijk gelden maar ook relevant kunnen zijn voor de overige overheidssectoren, onder de aandacht van die sectoren brengen en aanbevelen dat ze ook daar worden ingevoerd. Dit laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de afzonderlijke overheidssectoren.

2. Klokkenluiden

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 3 februari 1999 en naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer met betrekking tot het onderzoek van de AbvaKabo naar loyaliteitsproblemen bij ambtenaren, is toegezegd om in deze rapportage nader op het verschijnsel klokkenluiden in te gaan (Kamerstukken II, 1998/99, 24 655 nr. 6 en 1998/99, 1116, herdruk).

2.1 Inleiding

In de afgelopen periode zijn we geconfronteerd met het verschijnsel dat ambtenaren aan buitenstaanders informatie verschaffen over feiten en omstandigheden waarvan zij uitsluitend uit hoofde van hun ambtenaarschap kennis dragen, met als doel om disfunctioneren of misstanden aan de orde te stellen. In de media en literatuur wordt dit verschijnsel wel als klokkenluiden aangeduid. Vanuit de Tweede Kamer en ook vanuit de AbvaKabo zijn stemmen opgegaan die aandringen op een grotere bescherming van de ambtenaar die misstanden aan de orde stelt. In dat verband worden onder andere genoemd: een aparte gedragscode; een onafhankelijk meldpunt; en een wettelijke bescherming van de positie van de klokkenluider.

Het naar buiten brengen van negatieve signalen over het functioneren van de overheid door overheidspersoneel leidt over het algemeen tot ongewenste situaties. Het vertrouwen in de dienst kan worden ondermijnd en de interne verhoudingen komen veelal onder spanning te staan met alle gevolgen van dien, ook voor de klokkenluider zelf. Tegelijkertijd is het een groot goed als ambtenaren - naar eer en geweten - de verantwoordelijkheid nemen om misstanden aan de orde te stellen. Dit kan bijdragen aan het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur. Het moet dan uiteraard wel om serieuze aanwijzingen voor misstanden gaan. In navolging van de in het Verenigd Koninkrijk opgestelde Public Interest Disclosure Act 1998, zou het kabinet deze willen definiëren als op redelijke gronden gebaseerde vermoedens van misstanden die van voldoende gewicht zijn en waarbij geen persoonlijk gewin van de ambtenaar aan de orde is, betreffende:

- een ernstig strafbaar feit,
- een grove schending van regelgeving of regels,
- het misleiden van justitie,
- een groot gevaar voor volksgezondheid, veiligheid of milieu, of
- het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Het gaat hier derhalve om het aan de orde stellen van misstanden die voldoende zwaarwegend zijn, en in beginsel niet om kritiek op de door de minister gemaakte beleidskeuzes.

Het kabinet stelt voorop dat de aandacht bij deze problematiek vooral gericht moet zijn op de vraag wat de geëigende weg is om met signalen over misstanden om te gaan. Vanuit deze gedachte wordt hieronder in paragraaf 2.2 eerst ingegaan op de relevante normen en beginselen voor het omgaan met informatie. Daarbij wordt uitgegaan van de sector Rijk, maar een en ander geldt mutatis mutandis ook voor de andere overheidssectoren. In paragraaf 2.3 zal een gedragslijn worden beschreven voor het omgaan met informatie over mogelijke misstanden. In paragraaf 2.4 zal tot slot worden ingegaan op de bescherming van de ambtenaar.

2.2 Het geldende kader

Voor het omgaan met informatie verkregen in de uitoefening van de functie gelden verschillende normen en beginselen waartussen spanning kan bestaan. Aan de ene kant het "goed ambtenaarschap" en het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Aan de andere kant, het burgerschap van ambtenaren en daarmee de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van meningsuiting en de inperking daarvan in de Ambtenarenwet.

Goed ambtenaarschap

In diverse rechtspositieregelingen is neergelegd dat de ambtenaar gehouden is zich te gedragen als een goed ambtenaar betaamt. Dit impliceert dat hij oog behoort te hebben voor de verplichtingen die voortvloeien uit het ambtenaarschap in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid houdt in de plicht tot het geven van inlichtingen aan de Staten-Generaal alsmede tot het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het door de minister gevoerde beleid. Voor de ambtenaar vloeit hieruit voort dat hij er voor zorg moet dragen dat de minister via de hiërarchische lijn alle hiervoor relevante informatie verkrijgt.

Recht op vrijheid van meningsuiting

Treedt een ambtenaar niettemin naar buiten met informatie die in het kader van de functie is verkregen, dan is van belang dat de ambtenaar behalve ambtenaar ook burger is met alle daaraan verbonden grondwettelijk gegarandeerde rechten. Het feit dat de ambtenaar in dienst is getreden van de overheid, betekent immers geenszins dat hij daarmee ook deze grondrechten heeft prijsgegeven. Zo geldt het recht op vrijheid van meningsuiting voor hem evenzeer. Dit neemt niet weg dat de ambtenaar bij de uitoefening van grondrechten bepaalde grenzen in acht dient te nemen. Deze zijn expliciet neergelegd in artikel 125a en volgende van de Ambtenarenwet. De uitoefening van het recht van vrijheid van meningsuiting mag er niet toe leiden dat "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" (artikel 125 a, eerste lid). Bovendien geldt dat de ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van "hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard van de zaak volgt" (artikel 125a, derde lid). De ambtenaar die deze verplichtingen niet in acht neemt, kan disciplinair worden bestraft.

Aangifteplicht

In één geval bestaat er juist een verplichting om informatie naar buiten te brengen. Ingevolge artikel 162 Wetboek van Strafvordering, dient de ambtenaar die bij de uitoefening van zijn functie kennis krijgt van een misdrijf, daarvan aangifte te doen bij de officier van justitie. Het mag duidelijk zijn dat deze verplichting prevaleert boven de beperkingen op het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals neergelegd in artikel 125a, eerste lid en derde lid, van de Ambtenarenwet. Het is overigens in dit verband niet de bedoeling dat iedere ambtenaar zelfstandig beslist over het doen van aangifte. In beginsel moet de ambtenaar bij vermoedens van strafbare feiten contact opnemen met de ambtelijke leiding. Indien de ambtenaar evenwel meent dat in de hiërarchische lijn boven hem een misdrijf als bedoeld in artikel 162 Wetboek van Strafvordering is gepleegd, alsook in het geval dat hij meent dat een dergelijk misdrijf in de doofpot wordt gestopt, is de ambtenaar gehouden tot het doen van aangifte.

Toelaatbaarheid van het naar buiten brengen van informatie

Bovenstaande normen en beginselen vormen het kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van het naar buiten brengen van informatie. Deze zullen in eerste instantie worden gehanteerd door het bevoegd gezag bij de beoordeling of er door het naar buiten brengen van informatie sprake is van plichtsverzuim en er een disciplinaire maatregel moet worden getroffen. In tweede instantie zullen ze een rol spelen bij de rechter als een getroffen disciplinaire maatregel in beroep aan hem wordt voorgelegd. Vooraf is niet eenduidig aan te geven wat wel en niet mag. Dat is afhankelijk van de concrete omstandigheden.

Over het algemeen kan worden gesteld dat ambtenaren die zonder dwingende reden verzuimen zaken intern aan de orde te stellen en naar buiten treden, plichtsverzuim plegen. Voor ambtenaren die zich beroepen op het recht van vrijheid van meningsuiting zal beslissend zijn of de norm neergelegd in artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet of de geheimhoudingsplicht is geschonden. De vraag of de ambtenaar de interne lijn doorlopen heeft, zal daarbij meewegen. In zeer bijzondere gevallen zal de rechter wellicht de ambtenaar een overschrijding van deze norm niet aanrekenen, bijvoorbeeld bij een zwaarwegend en spoedeisend maatschappelijk belang.

2.3 Gedragslijn omgaan met vermoedens van misstanden

Klokkenluiden kan ontstaan als niet op de geëigende wijze met signalen over mogelijke misstanden wordt omgegaan. Belangrijke vraag is wat nu precies de geëigende weg in deze is. Daarbij is het van belang terug te gaan naar de kern van het probleem. Namelijk het voorkomen en beëindigen van misstanden die afbreuk doen aan het goede functioneren van de openbare dienst. Om dit doel te bereiken is nodig dat signalen kenbaar kunnen worden gemaakt, serieus worden genomen, onderzocht worden en, indien de signalen juist zijn, in een oplossing wordt voorzien, en de signalerende ambtenaar daarvan uiteindelijk geen nadelen ondervindt. Dat vraagt met name ook een adequate houding van de organisatie die het betreft. Dat past bij een kwalitatief hoogwaardige overheidsorganisatie. Het kabinet heeft daartoe de volgende gedragslijn voor ogen.

2.3.1. Verplichte interne melding

Misstanden of vermoedens daarvan moeten *altijd* intern aan de orde worden gesteld. Dat is de primaire norm die direct voortvloeit uit het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Daar valt niet aan te tornen. Eigenlijk is het niet meer dan vanzelfsprekend dat de ambtenaar die kennis heeft van dergelijke zaken, een en ander intern bespreekt. Dat is handelen als een goed ambtenaar betaamt. Het bewust achterhouden van informatie is uit den boze.

Meer concreet ziet het kabinet voor de ministeries de volgende weg voor zich. Een ambtenaar die feiten of omstandigheden constateert welke misstanden aantonen of het vermoeden daartoe oproepen, wendt zich daarmee tot zijn directe chef, dan wel indien het juist zijn directe chef betreft, de naast hogere chef. Vanaf dat moment is de organisatie verantwoordelijk voor de gesignaleerde problematiek. Op de chef die een dergelijke melding ontvangt, rust de verplichting daar op een adequate wijze mee om te gaan. Naar de mening van het kabinet betekent dat niet alleen dat de chef de melding schriftelijk vastlegt, een onderzoek start en de ambtenaar een schriftelijke reactie geeft, maar ook dat te allen tijde en terstond via de lijn de ambtelijke top wordt geïnformeerd, zelfs als de chef meent dat er

niets aan de hand is en hij daar de medewerker van heeft overtuigd. De ambtelijke top beoordeelt vervolgens of de politieke top wordt geïnformeerd. Met het kenbaar maken bij alle lagen binnen de organisatie worden 'checks' en 'balances' ingebouwd die passen bij een deugdelijke kwaliteitsbewaking binnen een organisatie. De ambtenaar die op deze wijze de door hem gesignaleerde en gepercipieerde misstand aan de orde stelt, krijgt van de hoogste ambtelijke top een schriftelijke reactie dat het signaal over de misstand is geregistreerd.

Desgewenst kan de ambtenaar, als hij er bijvoorbeeld aan twijfelt of zijn melding aan zijn chef voldoende is overgekomen, zich tevens wenden tot de departementale vertrouwenspersoon. Deze kan dan als tweede kanaal fungeren waarlangs signalen de ambtelijke top bereiken. Op dit moment is de taakopdracht van de vertrouwenspersoon per departement verschillend bepaald. De rol van meldpunt, waarbij de ambtenaar geconstateerde zaken kan melden, waarna de vertrouwenspersoon de besproken kwestie vervolgens aankaart bij het ter zake bevoegde gezag, behoort - op enkele uitzonderingen na - niet tot de huidige taakopdracht van de departementale vertrouwenspersonen. De taakopdracht van departementale vertrouwenspersonen zou op dit punt bijstelling behoeven. De rol en positie van de vertrouwenspersoon zal worden meegenomen in de reeds voorgenomen evaluatie van het functioneren van de departementale vertrouwenspersonen.

De signalen betreffen situaties van op redelijke gronden gebaseerde vermoedens van misstanden die van voldoende gewicht zijn en waarbij geen persoonlijk gewin van de ambtenaar aan de orde is, over:

- een ernstig strafbaar feit,
- een grove schending van regelgeving of regels,
- het misleiden van justitie,
- een groot gevaar voor volksgezondheid, veiligheid of milieu, of
- het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Het gaat hier derhalve om het aan de orde stellen van misstanden die voldoende zwaarwegend zijn, en in beginsel niet om kritiek op de door de minister gemaakte beleidskeuzes.

2.3.2. Commissie Integriteit Rijksoverheid

Van een kwalitatief hoogwaardige organisatie mag worden verwacht dat aangekaarte problemen zorgvuldig en integer worden behandeld en, waar nodig, worden opgelost. Voor de uitzonderlijke situatie waarin de ambtenaar daar niet van overtuigd is, met andere woorden als er geen enkele actie wordt ondernomen of als de departementsleiding een conclusie trekt waar de ambtenaar zich niet mee kan verenigen, is het kabinet van mening dat de ambtenaar de zaak buiten het ministerie aan de orde moet kunnen stellen bij een onafhankelijke commissie, de zogeheten Commissie Integriteit Rijksoverheid, met gezaghebbende deskundige leden, te zoeken in bijvoorbeeld de sfeer van oud-bewindslieden, rechters, hoogleraren, oud-topambtenaren enz. Daarbij geldt als voorwaarde dat eerst de procedure beschreven in 2.3.1 is doorlopen en dat dat ook door documentatie aangetoond kan worden. De politieke leiding wordt uiteraard op de hoogte gebracht als een ambtenaar besluit de zaak bij de onafhankelijke commissie aan de orde te stellen. De gedachten gaan uit naar een commissie met een paritaire samenstelling, met één lid dat het vertrouwen van de werknemers geniet, één lid dat het vertrouwen van de rijkswerkgever geniet en een onafhankelijke voorzitter. De commissie is bevoegd voor alle ministeries. Deze commissie dient de zaak te onderzoeken, een oordeel te vormen en uiteindelijk advies uit te brengen aan de minister die het betreft. De commissie moet haar taak onafhankelijk kunnen uitoefenen. De minister die het aangaat is verplicht alle medewerking te verlenen aan het onderzoek.

Het advies is niet bindend maar wel gezaghebbend. Wanneer de minister van het advies afwijkt, rust op hem uiteraard de motiveringsplicht. Om het advies kracht bij te zetten, zal de commissie van het gegeven advies, met inachtneming van de bestaande wettelijke geheimhoudingsverplichtingen, een geanonimiseerde rapportage opmaken die openbaar is.

Het moge duidelijk zijn dat ook de gang naar deze Commissie Integriteit Rijksoverheid alleen is voorzien voor de aangelegenheden als omschreven in paragraaf 2.1.

2.3.3. Slotbeschouwing

Naar de mening van het kabinet is bovenstaande lijn waarbij meldingen over misstanden worden doorgeleid naar de top van het ministerie met als sluitstuk de voorziening een onafhankelijke commissie een gezaghebbend advies uit te laten brengen, de aangewezen weg om misstanden of vermoedens daarvan aan de orde te stellen en af te handelen. De gedragslijn biedt de ambtenaar ruim voldoende mogelijkheden, legt de verantwoordelijkheid bij de organisatie en geeft de garantie van een zorgvuldige afhandeling. Het is een procedure die zich concentreert op het wegnemen van de oorzaak van klokkenluiden, te weten het onvoldoende adequaat oppakken van signalen over eventuele misstanden. Het voornemen is bovenstaande lijn voor het personeel bij de ministeries in een in de Ministerraad vast te stellen richtlijn neer te leggen. Ter uitvoering van de motie Kamp gelden bij de ministeries vanaf eind 1997 richtlijnen voor de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan (Bijlage I, tabel 3). Uitgangspunt is dat bovengenoemde lijn als basisnorm in die richtlijnen wordt verwerkt. Voor het overige overheidspersoneel zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de verantwoordelijken in overleg treden over de vraag in hoeverre ook voor dit personeel vergelijkbare voorzieningen kunnen worden getroffen.

2.4. Rechtsbescherming

Ambtenaren die misstanden aan de orde stellen, dienen voldoende rechtsbescherming te krijgen. Als zij met rechtspositionele besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden geconfronteerd, kan daartegen bezwaar en beroep worden ingesteld. Verder voorziet de Algemene wet bestuursrecht sinds kort in een klachtrecht voor gedragingen van bestuursorganen jegens de ambtenaar.

Voor zover het een disciplinaire maatregel betreft, zal de hoofdvraag zijn of er sprake is van plichtsverzuim. Zoals gezegd, spelen hierbij verschillende normen en beginselen een rol. De ambtenaar die met inachtneming van de hierboven beschreven gedragslijn zaken aan de orde stelt, wellicht bij de onafhankelijke Commissie Integriteit Rijksoverheid, gedraagt zich zoals een goed ambtenaar betaamt en kan dus in elk geval niets worden verweten.

In de praktijk zien we dat soms sprake is van andere maatregelen dan disciplinaire straffen, de zogenoemde ordemaatregelen. De meeste rechtspositievoorschriften geven de ruimte om de betrokken ambtenaar over te plaatsen of te schorsen, indien het belang van de dienst dat vereist. De bescherming bij een disciplinaire maatregel kan in de praktijk meer inhoud hebben dan die bij een ordemaatregel. Immers, ook al heeft de ambtenaar de vereiste zorgvuldigheid betracht, dan nog kunnen de onderlinge verhoudingen op de werkplek zodanig verstoord zijn geraakt dat een overplaatsing of

schorsing vanuit de optiek van het dienstbelang toch nodig lijkt. Dat wringt des te meer, omdat overplaatsing of schorsing als ordemaatregel in de beleving veelal niet wordt onderscheiden van een disciplinaire straf.

Behalve met expliciete rechtspositionele maatregelen, kan de ambtenaar die misstanden aan de orde stelt ook met andere minder grijpbare, nadelige invloeden worden geconfronteerd, zoals verslechtering van de werkomstandigheden of verminderde promotiekansen.

Om ook in de situatie, anders dan wanneer het een disciplinaire maatregel betreft, het belang van de ambtenaar die volgens de regels misstanden aan de orde stelt te beschermen, is het kabinet voornemens als sluitstuk een algemene beschermende bepaling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement op te nemen, vergelijkbaar met de beschermende bepaling voor ondernemingsraadsleden opgenomen in de Wet op de Ondernemingsraden.

3. Nevenwerkzaamheden van ambtenaren en financiële belangenverstrengeling

Naar aanleiding van toezeggingen, gedaan in de brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie Kamp (Kamerstukken II, 1998-1999, 24 655, nr.5), alsmede naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 3 februari 1999 (Kamerstukken II, 1998/99, 24 655 nr. 6), wordt hieronder ingegaan op nevenwerkzaamheden van ambtenaren en op financiële belangenverstrengeling.

3.1 Nevenwerkzaamheden van ambtenaren

3.1.1 Algemeen

Sinds juni 1997 zijn met de Wet tot wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 in verband met het verrichten van nevenactiviteiten in artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet bepalingen opgenomen omtrent de verplichte melding en registratie van nevenfuncties en een verbod van sommige nevenfuncties. Het betreft de opdracht om omtrent deze onderwerpen in lagere regelgeving voorschriften vast te stellen. Voor de sector Rijk zijn die voorschriften sinds december 1997 opgenomen in artikel 61 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, waarna het nieuwe stelsel in 1998 is geïmplementeerd. De vraag is gerezen of het stelsel zoals dat in de Ambtenarenwet en de diverse sectorale regelingen is uitgewerkt, wel voldoende effectief is om een bijdrage te leveren aan de integriteit van het openbaar bestuur. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de reikwijdte van de meldplicht en de vraag of er in aanvulling op het stelsel van melding en registratie, ook tot openbaarmaking van nevenfuncties moet kunnen worden overgegaan. Daarnaast is het de vraag of er maatregelen noodzakelijk zijn om zicht te krijgen op de financiële en zakelijke belangen van ambtenaren.

Bij deze vragen is het goed te realiseren dat dergelijke maatregelen het privé-leven van de ambtenaar raken en daarmee het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals dat is verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Uit artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vloeit voort dat indien door maatregelen ten aanzien van nevenactiviteiten de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis in de wet moet worden gecreëerd. Daarnaast zullen beperkingen moeten voldoen aan de beperkingsmogelijkheden van artikel 8 EVRM. Dit betekent dat beperkingen alleen mogelijk zijn voor zover die zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de in artikel 8, tweede lid, EVRM opgesomde belangen. Het noodzakelijkheidsvereiste betekent volgens jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat sprake moet zijn van een zwaarwegend maatschappelijk belang, en dat de maatregelen proportioneel moeten zijn en dienen te voldoen aan het vereiste van subsidiariteit.

Van de zijde van de Tweede Kamer is gevraagd of het niet wenselijk is om de reikwijdte van de meldplicht uit te breiden, in die zin dat alle nevenactiviteiten moeten worden gemeld. In de brief van 30 maart 1999 is het standpunt ingenomen dat dat onwenselijk is. Gelet op de gestelde vragen in het Algemeen Overleg van 9 juni 1999 en omwille van de volledigheid van het onderwerp in deze nota, wordt hieronder dat standpunt nog eens

toegelicht.

In artikel 125, eerste lid, onder k, van de Ambtenarenwet, is de verplichting neergelegd om regels te stellen ten aanzien van het verbieden van nevenwerkzaamheden. Deze verplichting betreft alleen die nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de ambtelijke functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover die in verband staat met de functie vervulling, niet in redelijkheid verzekerd is. Het doet er daarbij niet toe of die nevenwerkzaamheden betaald of onbetaald zijn. Deze bepaling is in het ARAR uitgewerkt in die zin dat nevenwerkzaamheden die de dienst schaden, zonder meer verboden zijn. Daarnaast moet er op grond van artikel 125, eerste lid, onder j, van de Ambtenarenwet een regeling worden getroffen voor de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken. Deze omschrijving is dus ruimer dan die van de verboden nevenwerkzaamheden.

Na de melding is het aan de dienstleiding om te beslissen of de nevenwerkzaamheden toelaatbaar zijn of niet. Wanneer zij toelaatbaar worden geacht, betekent dat niet dat de ambtenaar daaruit mag afleiden dat dit ook in de toekomst zonder meer het geval zal zijn. Een verandering van omstandigheden, zoals bijvoorbeeld in het takenpakket van de ambtenaar, vereist dat een nieuwe beoordeling wordt gemaakt. Ook kan een ander takenpakket ertoe leiden dat de ambtenaar bepaalde nevenactiviteiten die hij eerder niet hoefde te melden, alsnog moet melden. Voor de ambtenaar geldt immers onverkort het verbod nevenactiviteiten te verrichten die de dienst schaden c.q. de meldplicht ten aanzien van nevenactiviteiten die de belangen van de dienst kunnen raken. Zowel de niet-naleving van het verbod als de niet-naleving van de meldplicht kunnen leiden tot disciplinaire bestraffing.

3.1.2 Reikwijdte van de meldplicht

Het stelsel met een geclausuleerde meldplicht geldt pas vanaf juni 1997. Bij de eerdergenoemde wijziging van de Ambtenarenwet, is in verband met nevenactiviteiten uitgangspunt geweest dat de overheid zich in beginsel dient te onthouden van inmenging in zaken die de ambtenaar alleen als privé-persoon aangaan. In de memorie van toelichting is toen opgemerkt dat een onbeperkte meldplicht van nevenwerkzaamheden en de registratie daarvan niet in overeenstemming zouden zijn met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals die voortvloeien uit artikel 8 EVRM (kamerstukken II, 1995/96, 24 575, nr. 3). Dit zou namelijk betekenen dat elke willekeurige nevenactiviteit zou moeten worden gemeld en geregistreerd, ook al zou deze activiteit geen enkele relatie met de ambtelijke functie hebben. Een dergelijke maatregel betekent een ingrijpende beperking van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar en is ten opzichte van het nagestreefde belang - de bevordering van de integriteit - niet proportioneel.

In het licht van het voorgaande, meent het kabinet dat er ook nu geen omstandigheden zijn om over te gaan tot een uitbreiding van de reikwijdte van de meldplicht en daarmee een verdergaande inbreuk te maken op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar. Het kabinet meent nog steeds dat een ongeclausuleerde en generieke meldplicht niet in overeenstemming is met artikel 8 EVRM. Het kabinet heeft er echter vertrouwen in dat het huidige stelsel, dat pas sinds korte tijd van kracht is, in voldoende mate een handvat biedt om ongewenste belangenverstremgeling tegen te gaan. Daarnaast is er bij de wijziging van de Ambtenarenwet bewust gekozen voor een systeem waarbij de ambtenaar in

eerste instantie zelf beoordeelt of zijn nevenactiviteiten de belangen van de dienst kunnen raken, met als sluitstuk de mogelijkheid tot disciplinaire bestraffing van de ambtenaar die zijn verplichtingen in deze niet nakomt. Met dit systeem wordt ook de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar voor het vervullen van zijn verplichtingen benadrukt.

Niettemin zou de effectiviteit van het stelsel verder kunnen worden versterkt. Ook de Tweede Kamer heeft de aandacht daarop gevestigd. Belangrijk element is immers dat een ambtenaar en het bevoegde gezag er niet vanuit mogen gaan dat eenmaal gemelde nevenactiviteiten een "vrijbrief" voor de toekomst zijn. Op de ambtenaar rust de voortdurende verantwoordelijkheid om na te gaan of privé-activiteiten zich wel verhouden tot het werk. Zowel wijzigingen in de privé-sfeer als wijziging van functie of zelfs wijzigingen binnen de functie kunnen aanleiding geven om anders tegen zaken aan te kijken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat niet gemelde functies, nu wel moeten worden gemeld of dat een gemelde functie onverenigbaar wordt met het werk. Ook van het bevoegd gezag mag in deze een actieve houding worden verwacht. Om dit te expliciteren, is het kabinet voornemens om een periodieke toets - bijvoorbeeld gekoppeld aan het functioneringsgesprek - aan te bevelen, waarbij het bevoegd gezag en de werknemer samen opnieuw de relatie tussen nevenactiviteiten en functionele werkzaamheden onder de loep nemen.

3.1.3 Openbaarmaking nevenfuncties

Juist ook als het gaat om integriteit, is het kabinet een voorstander van maximale transparantie van het overheidshandelen. Niet alleen vanwege het feit dat de samenleving in staat wordt gesteld inzicht te hebben in het reilen en zeilen van het overheidsapparaat en de mogelijkheid heeft om onrechtmatigheden aan de orde te stellen, maar ook omdat met het "op de vingers gekeken kunnen worden" een impuls wordt gegeven aan het zorgvuldig werken, hetgeen de werkwijze van de overheid ten goede komt. Dit speelt zeker daar waar de (schijn van) belangenverstremgeling aan de orde zou kunnen zijn, zoals bij nevenfuncties die de belangen van de dienst kunnen raken (en waarvoor een meldplicht geldt).

De vraag ten aanzien van openbaarmaking is ook aan de orde gesteld bij de wijziging van de Ambtenarenwet met betrekking tot nevenwerkzaamheden (Kamerstukken II, 1995/96, 24 575, nr. 5, blz. 2). Daarbij is aangegeven dat in dit geval niet zonder meer tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Een en ander hangt af van het stelsel van de Wet persoonsregistraties en de Wet openbaarheid van bestuur. Deze laten onder bepaalde voorwaarden verstrekking van gegevens op verzoek toe, maar zien niet zozeer op een actieve openbaarmaking, anders dan met toestemming van de betrokkene wiens gegevens het betreft. De publikatie in 1998 in NRC Handelsblad van nevenactiviteiten van DG's en SG's, kon dan ook alleen geschieden nadat met instemming van betrokkenen gegevens waren verstrekt. Dit laat overigens onverlet dat niet tot individuele personen herleidbare gegevens wel zonder toestemming kunnen worden verstrekt.

De vraag is of met het oog op de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur niet wenselijk is over te gaan tot een verplichte openbaarmaking van nevenactiviteiten. Gedoeld wordt op een actieve openbaarmaking door bijvoorbeeld periodieke publikatie of ter inzage legging. Vast staat dat dit een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengt dan de invoering van de meldplicht. De openbaarmaking zorgt er immers voor dat niet alleen de werkgever maar een ieder kennis kan nemen van activiteiten van de betrokken ambtenaar buiten

zijn functie. Afgewogen moet worden of het belang dat met de openbaarmaking wordt gediend, zo'n inbreuk rechtvaardigt.

Naar de mening van het kabinet is dat het geval. Openbaarmaking verhoogt de controleerbaarheid van de integriteit van het ambtenarenapparaat. Zoals hierboven aangegeven, gaat het niet alleen om het bieden van de mogelijkheid zaken aan de orde te stellen maar ook om het effect dat openbaarheid heeft op de werkwijze binnen een organisatie. Het maakt duidelijk welke nevenactiviteiten worden beoefend, maar ook welke nevenactiviteiten kennelijk door de werkgever toelaatbaar worden geacht. Dat vraagt zowel van de werknemer als van de werkgever die het nevenwerk beoordeelt, versterkte aandacht voor dit onderwerp.

Naar de mening van het kabinet heeft openbaarheid met name meerwaarde voor topambtenaren. In het Algemeen Overleg van 9 juni 1999 refereerde de Tweede Kamer aan de verplichte openbaarmaking van nevenfuncties van lokale bestuurders, zoals neergelegd in de Provinciewet en in de Gemeentewet. Uitgangspunt is dat bij dit soort functionarissen publiekelijk over hun nevenfuncties geoordeeld moet kunnen worden. Het kabinet ziet dezelfde noodzaak voor die ambtenaren die dicht bij de politiek staan en ook regelmatig namens de minister publiekelijk optreden. Tegelijkertijd kan het kabinet zich ook een verhoogde waakzaamheid voorstellen ten aanzien van andere ambtenaren die vanwege de aard van hun functie een bijzondere controle behoeven, doordat zij in situaties terecht kunnen komen die met het oog op de integriteit extra risico's met zich meebrengen. Het kabinet is van mening dat ook voor dit type functionarissen de plicht tot openbaarmaking zou moeten gelden. Een algehele openbaarmakingsplicht voor alle ambtenaren acht het kabinet echter niet in verhouding staan tot het te dienen doel.

In verband met het voorgaande wil het kabinet komen tot een regeling inzake openbaarmaking van nevenfuncties voor bovengenoemde categorieën functionarissen. Gelet op de rechtszekerheid en kenbaarheid van beleid, alsmede de wens tot uniformering, is het kabinet voornemens hier een afzonderlijke wettelijke basis voor te creëren in de Ambtenarenwet. Een dergelijke wettelijke grondslag is in overeenstemming met grondwettelijke voorwaarden ten aanzien van een beperking van de persoonlijke levenssfeer en met de bepalingen van artikel 8 EVRM. Daarbij ligt een soortgelijk systeem als voor de meldplicht voor de hand, waarbij de basis in de Ambtenarenwet wordt neergelegd en waarbij vervolgens een en ander in lagere voorschriften nader wordt uitgewerkt. Het wetsvoorstel ter zake zal zo spoedig mogelijk worden ingediend.

3.2 Financiële belangenverstrengeling

Het door ambtenaren bezitten of verwerven van financiële belangen kan, evenals dat het geval is bij het uitoefenen van nevenwerkzaamheden, belangenverstrengeling (of de schijn daarvan) veroorzaken en daarmee de noodzakelijke onafhankelijke besluitvorming van het overheidsapparaat aantasten. Voor het verplicht melden van financiële belangen is op basis van de Grondwet en het EVRM een formeel-wettelijke basis noodzakelijk omdat het de persoonlijke levenssfeer raakt. Als het gaat om financiële belangen zonder dat daarbij sprake is van nevenwerkzaamheden, is het regime van artikel 125 Ambtenarenwet inzake nevenwerkzaamheden niet van toepassing. Dat betekent dat op dit moment niet de verplichting kan worden opgelegd om deze belangen te melden. Ook de regelingen die bij het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken van toepassing zijn met betrekking tot privé-beleggingstransacties, kennen geen verplichte melding.

Of melding ook moet kunnen plaatsvinden op het terrein van financiële belangen is afhankelijk van de integriteitsinbreuken die op dat terrein dreigen. Daarbij is een aantal factoren van belang. Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om financiële deelnemingen in ondernemingen, effecten, vorderingsrechten, het bezitten van onroerend goed, bouwgrond etc. Zelfs negatieve financiële belangen zoals hypotheek en schulden kunnen in verband met mogelijke belangenverstremming relevant zijn. In tegenstelling tot het uitoefenen van nevenwerkzaamheden, zullen financiële belangen veel minder vaak een directe relatie met het werk hebben. Bovendien wordt een nevenactiviteit door de ambtenaar zelf uitgeoefend, terwijl een financieel belang niet de ambtenaar zelf hoeft te betreffen maar bijvoorbeeld zijn familie of relaties. Ook kunnen financiële belangen sneller muteren en zijn zij eenvoudiger overdraagbaar. Voorts is het de vraag of de omvang van het belang nog een rol speelt. Kortom, het terrein van financiële belangen is uiterst gecompliceerd en moeilijk te controleren. Daarbij komt nog dat een verplichte melding van financiële belangen een grotere inbreuk op de privacy vormt dan de verplichte melding van nevenwerkzaamheden. Nevenwerkzaamheden worden immers in relatie tot andere personen verricht en vinden daarom reeds meer in openheid plaats.

Niettemin kunnen ambtenaren financiële belangen bezitten of verwerven die in het kader van belangenverstremming onacceptabel of op zijn minst discutabel zijn. Het gaat dan met name om financiële belangen in ondernemingen die een relatie met de overheidsdienst hebben en ten aanzien waarvan de overheid besluiten neemt. De bij die besluitvorming betrokken ambtenaren kunnen in situaties terecht komen die integriteitsrisico's met zich meebrengen. In de praktijk zal het dan voornamelijk gaan om ambtenaren die betrokken of beslissingsbevoegd zijn inzake bijvoorbeeld aanbestedingen, subsidieverstrekingen, steunverlening, het verstrekken van leningen, het verlenen van advies en onderzoeksopdrachten.

Gelet op deze bedreiging zal in de Ambtenarenwet een voorziening worden getroffen die overheidsorganisaties de mogelijkheid biedt, daar waar noodzakelijk, voor een specifieke groep ambtenaren een verplichting tot het melden van financiële belangen in te voeren.

Daarbij wordt de keuze van invoering van een algemene meldplicht overgelaten aan de betreffende overheidsorganisaties, omdat het zonder meer invoeren van een algemene meldplicht naar het oordeel van het kabinet te ver gaat. De uitvoering en handhaving hiervan zijn gecompliceerd en arbeidsintensief. Bovendien heeft een verplichte melding, gelet op de omstandigheden, niet altijd passend of noodzakelijk te zijn. Verder zou bij verplichte melding sprake zijn van een vergaande inbreuk op de privacy.

In verband met de (inter)nationaal geldende vereisten met betrekking tot de beperking van grondrechten, zal de bepaling in de Ambtenarenwet niet op alle ambtenaren van toepassing zijn, maar zich beperken tot die ambtenaren die vanwege de aard van hun functie in het kader van de integriteit een bijzondere controle behoeven. Daarnaast zal de verplichte melding zich dienen te beperken tot die financiële belangen die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken. Het beoogde wetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk worden ingediend.

4. Zicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid in de rijksdienst

In 1996 nam de Tweede Kamer de zogenoemde motie Kamp aan, waarin de regering wordt gevraagd om in de rijksdienst institutionele waarborgen te treffen ter bescherming van de integriteit op het terrein van de melding en registratie van nevenfuncties, het aannemen van geschenken of diensten, de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan, functieroulatie bij kwetsbare functies en het aanstellen van een vertrouwenspersoon. In de brief van 7 oktober 1998 is de Tweede Kamer ingelicht over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie Kamp. Voor een geactualiseerd overzicht wordt verwezen naar bijlage 1 van deze integriteitsnota.

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg op 3 februari 1999 zijn waardering uitgesproken voor het feit dat de ministeries met betrekking tot alle in de motie Kamp genoemde elementen op enigerlei wijze over richtlijnen beschikken dan wel maatregelen hebben getroffen. Tegelijkertijd is aangedrongen op meer inzicht in de uitvoering van de maatregelen en richtlijnen die in de rijksdienst in het kader van het preventief integriteitsbeleid zijn getroffen. Het kabinet staat met betrekking tot het vergroten van het inzicht in de toepassingspraktijk c.q. de uitvoering van het integriteitsbeleid in de rijksdienst een drieledige aanpak voor ogen, die hieronder wordt weergegeven.

4.1 *Evaluatie-onderzoek integriteitsbeleid*

In de eerste plaats zal het preventief integriteitsbeleid zoals dat de laatste jaren ten aanzien van het personeel in de rijksdienst gestalte heeft gekregen, worden geëvalueerd. Met dit evaluatie-onderzoek zou aanvankelijk medio 2000 worden gestart, maar op aandringen van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg met Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 9-6-1999) zal dit tijdstip worden vervroegd tot eind 1999, zodat medio 2000 aan de Tweede Kamer kan worden gerapporteerd.

4.2 *Hernieuwde aandacht voor BVD-handleiding kwetsbaarheidsonderzoek*

De Binnenlandse Veiligheidsdienst heeft in 1996 een handleiding opgesteld voor een kwetsbaarheidsonderzoek integriteit ('Een beetje integer kan niet'). Deze handleiding stelt organisaties in de openbare sector in staat om via een zelf opgezet en uitgevoerd integriteitsproject onder andere het weerstandsvermogen tegen integriteitsaantastingen in kaart te brengen en derhalve te bezien waar in de organisatie aanvullende voorzieningen en maatregelen wenselijk zijn. Het kabinet zal deze handleiding onder de aandacht brengen van de departementen met het verzoek om te bezien waar dergelijke doorlichtingen nuttig zouden kunnen zijn.

Overigens verdient hier tevens het Meldpunt Integriteitstaantastingen bij de BVD vermelding. Dit meldpunt, dat in 1994 is ingevoerd, kan ook nu al door iedereen worden benaderd en stelt, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, een onderzoek in. De belangrijkste voorwaarde is dat een in te stellen onderzoek past binnen de wettelijke taakstelling van de dienst. Het onderzoek is primair gericht op waarheidsvinding en het doen beëindigen van de eventuele integriteitsaantasting. Meldingen die niet gerelateerd kunnen worden aan de taak van de dienst, worden doorgeleid naar tot behandeling bevoegde instanties voor zover deze geen partij zijn in de ontvangen melding.

4.3 *Inschakeling departementale accountantsdiensten*

Zoals in het Algemeen Overleg op 3 februari 1999 is aangekondigd, wordt momenteel bezien of op termijn de departementale accountantsdiensten een rol kunnen spelen bij de controle op de uitvoering van maatregelen en instrumenten die door de departementen in het kader van het integriteitsbeleid zijn getroffen. Inmiddels zijn op dit gebied al enkele acties in gang gezet. Het ministerie van Financiën zal in de periode juli 1999 tot en met januari 2000 een inventarisatie verrichten naar de huidige rol van de departementale accountantsdiensten op het gebied van het departementale integriteitsbeleid. Het takenpakket van de departementale accountantsdiensten (de algemene controletaak, de bijzondere controletaak en adviestaak) en de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheiden invalshoeken van de integriteit van het openbaar bestuur (wet- en regelgeving, inrichting van de organisatie en personeelsbeleid) zullen de uitgangspunten vormen voor de op te stellen vragenlijst voor de departementale accountantsdiensten met zowel inventariserende als opiniërende vragen. De uitkomsten van de inventarisatie zullen na analyse worden ingebracht in het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountants Diensten (IODAD). Beoogd wordt een gemeenschappelijk referentiekader te creëren voor de mogelijke toekomstige rol van de departementale accountantsdiensten op het terrein van de controle van en het toezicht op de naleving van de maatregelen en instrumenten van het integriteitsbeleid bij de departementen. De minister van Financiën streeft ernaar om over de conclusie van de bespreking in het IODAD in mei 2000 aan de Tweede Kamer te rapporteren in de Financiële Beheersbrief.

5. Naar meer uniformiteit op onderdelen van het integriteitsbeleid in de rijksdienst

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg op 3 februari 1999 onder erkenning dat er in het integriteitsbeleid voldoende ruimte moet bestaan om aan te kunnen sluiten bij cultuurverschillen tussen departementen of departementsonderdelen, aangegeven dat er op sommige terreinen naar meer uniformiteit in de rijksdienst zou moeten worden gestreefd. Met name zijn in dit kader genoemd, het aanvaarden van geschenken door ambtenaren en de zogenoemde draaideurconstructie. Hieronder wordt aangegeven welke acties het kabinet op deze terreinen inmiddels heeft genomen. Ook zal hieronder naar aanleiding van een vraag van het Tweede Kamerlid Van Heemst worden ingegaan op voor ambtenaren in de rijksdienst geldende kortingsregelingen.

5.1 Aanvaarden van geschenken door ambtenaren in de rijksdienst

In het voornoemd Algemeen Overleg is algemeen de wens geuit om tot één uniforme richtlijn te komen tot welk maximumbedrag ambtenaren in de rijksdienst een geschenk kunnen aanvaarden in persoonlijke eigendom. Een algemeen verbod op het aanvaarden van geschenken werd niet zinvol geacht omdat voorkomen moet worden dat de ambtenaar door het weigeren van een geschenk de grenzen van de hoffelijkheid overschrijdt. Toegezegd is, dat één uniform maximumbedrag voor het aannemen van geschenken of diensten zal worden ingevoerd.

Het kabinet hecht er allereerst aan te benadrukken dat het een ambtenaar ingevolge artikel 64 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) verboden is om anders dan met goedvinden van het bevoegde gezag vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden te vorderen, te verzoeken of aan te nemen. Ambtenaren mogen derhalve geen geschenken aanvaarden zonder instemming van het daartoe bevoegde gezag.

Bij het vaststellen van een maximumbedrag voor het aannemen van geschenken, verdient het ter bevordering van de eenheid in de rijksdienst aanbeveling om voor de gehele rijksdienst hetzelfde bedrag te hanteren. In dat kader zijn de departementen recentelijk via een circulaire verzocht om als richtlijn te hanteren dat een geschenk met een waarde van meer dan fl. 100,- in ieder geval moet worden geweigerd. Dit laat onverlet dat het noodzakelijk kan zijn deze grens voor bepaalde "integriteitsgevoelige" dienstsonderdelen lager te stellen. De circulaire inzake het aanvaarden van geschenken is als bijlage 2 bij deze nota gevoegd.

5.2 Kortingsregelingen voor rijkspersoneel

Op deze plaats wordt nog ingegaan op voor het rijkspersoneel bestaande kortingsregelingen. Het Tweede Kamerlid Van Heemst heeft over dit onderwerp destijds vragen gesteld naar aanleiding van het feit dat de KLM onder bepaalde voorwaarden aan het personeel van de Rijksluchtvaart Dienst kortingen op vliegreizen aanbod (Kamerstukken II, 1998/99, 321). Toegezegd is, de departementen en Hoge Colleges van Staat te zullen benaderen om na te gaan of, en zo ja, in welke vorm dergelijke faciliteiten in de rijksdienst voorkomen, en de Tweede Kamer daarover te informeren.

Integriteitsrisico's die zich in het kader van kortingsregelingen kunnen voordoen hangen vooral samen met het ontbreken van een adequate aanbestedingsprocedure bij de totstandkoming van de kortingsregeling en met het feit dat handelingen die door een ambtenaar ambtshalve worden verricht tot privévoordeel kunnen leiden.

De inventarisatie heeft zich toegespitst op die kortingsregelingen die met

medewerking of instemming van de werkgever tot stand zijn gekomen en die integriteitsrisico's met zich meebrengen zoals het eerder gememoreerde voorbeeld van de KLM: een commerciële organisatie biedt alleen aan een selectieve groep van het rijkspersoneel een korting aan op haar produkt of dienst, waarbij die groep zodanig is dat belangenverstremgeling zou kunnen ontstaan. De departementen en de Hoge Colleges van Staat hebben in het kader van de inventarisatie geen melding gemaakt van met hun medewerking of instemming tot stand gekomen kortingsregelingen die integriteitsrisico's met zich mee zouden kunnen brengen. De regeling die destijds tussen de KLM en de RLD bestond, is door de minister van Verkeer en Waterstaat ingetrokken. Ondanks deze uitkomst van de inventarisatie, zal er bij de departementen op worden aangedrongen dat in het kader van kortingsregelingen voor rijkspersoneel zuivere aanbestedingsprocedures met objectieve vooraf vastgestelde criteria worden gehanteerd en dat voorkomen dient te worden dat uit handelingen die ambtenaren ambtshalve verrichten, privé-voordeel voortvloeit.

5.3 *Draaideurconstructies in de rijksdienst*

Voorts heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de zogenoemde draaideurconstructies in de rijksdienst. Het gaat hier om de situatie dat een voormalige ambtenaar na zijn ontslag vervolgens door het departement waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd - via bijvoorbeeld een adviesbureau - om werkzaamheden te verrichten. Toegezegd is, dat zal worden bezien welke maatregelen ten aanzien van dit vraagstuk dienen te worden genomen.

Het kabinet acht de draaideurconstructie een gevaar voor een integer functioneren van de rijksoverheid en voor de beeldvorming van de overheid. Het kan de sfeer van "vriendjespolitiek" oproepen: het komt voor dat de voormalige ambtenaar wordt ingehuurd vanwege zijn contacten op het departement zonder dat een deugdelijke aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden. Met een dergelijke handelwijze worden oneerlijke concurrentieverhoudingen bewerkstelligd. Bovendien kan daardoor een schijn van belangenverstremgeling ontstaan. In verband hiermee, zijn de departementen onlangs via een circulaire verzocht om te voorkomen dat een voormalige ambtenaar gedurende een tijdsbestek van twee jaar na zijn ontslag op enigerlei wijze bij het departement waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd om voor dat departement werkzaamheden te verrichten. Slechts in het kader van afspraken omtrent het beëindigen van het dienstverband kan van het bovenstaande voor een bepaalde periode worden afgeweken.

In verband met het mogelijkwerwijs inhuren van een bureau, waaraan een voormalig ambtenaar zich na zijn ontslag heeft verbonden, worden departementen verzocht om in aanbestedingsprocedures als norm te hanteren dat een voormalig ambtenaar niet bij de uitvoering van de te verstrekken werkzaamheden wordt betrokken. De circulaire over dit onderwerp is als bijlage 3 bijgevoegd.

6. Integriteit en lokaal bestuur

In het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 3 februari 1999, is op het terrein van integriteit en lokaal bestuur een aantal toezeggingen gedaan (Kamerstukken II, 1998/99, 24 655 nr. 6). Op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze toezeggingen wordt hieronder nader ingegaan.

6.1 Inventarisatie integriteitsbeleid van de gemeenten

Naar aanleiding van voornoemd Algemeen Overleg is toegezegd dat de commissarissen van de Koningin zullen worden verzocht een (globale) inventarisatie te maken van het integriteitsbeleid bij de gemeenten. De commissarissen van de Koningin hebben de gemeenten ten behoeve van de inventarisatie inmiddels een tweetal vragenlijsten voorgelegd, uitgesplitst naar de groepen 'bestuurders' en 'ambtenaren'. In het najaar zullen de commissarissen van de Koningin over hun inventarisatie rapporteren.

6.2 Overleg met de VNG

In voornoemd Algemeen Overleg is toegezegd dat met de VNG contact zal worden opgenomen over het uitdragen van het integriteitsgedachtengoed naar gemeentebesturen. In dat kader zou in ieder geval aan de orde worden gesteld de door de Bond van Nederlandse Architecten aangesneden kwestie van gemeente-ambtenaren (bouw- en woningtoezicht) die in de avonduren voor burgers bouwkundige werkzaamheden verrichten tegen betaling. De VNG heeft inmiddels laten weten dat contact is opgenomen met de twee gemeenten waar deze praktijk was gesignaleerd, en dat de betreffende gemeenten maatregelen hebben genomen om herhaling te voorkomen.

De VNG is inmiddels uitgenodigd voor een bestuurlijk overleg dat in het najaar zal plaatsvinden. Behalve over de bovengenoemde kwestie zal ook over andere onderwerpen op het terrein van de integriteit van het openbaar bestuur met de VNG van gedachten worden gewisseld. Mogelijkerwijs zullen daarbij van dienst kunnen zijn de uitkomsten van het onderzoek verricht door de commissarissen van de Koningin (zie 6.1).

6.3 Melding nevenfuncties van bestuurders en openbaarmaking inkomsten uit nevenfuncties

In voornoemd Algemeen Overleg is ook gesproken over het verschil in meldingsplicht van nevenfuncties voor benoemde en gekozen bestuurders. De burgemeesters en de commissarissen van de Koningin zijn wettelijk gehouden openbaar te maken welke nevenfuncties zij, anders dan uit hoofde van hun ambt, vervullen. Voor wethouders en gedeputeerden geldt dat zij alle nevenfuncties openbaar moeten maken met inbegrip van de functies die uit hoofde van het ambt vervuld worden. Deze nevenfuncties worden veelal aangeduid als q.q.-functies (qualitate qua). De Tweede Kamer is toegezegd dat zal worden aangegeven wat de reden is van dit verschil in openbaarmakingsverplichting en dat zal worden bezien of er aanleiding is tot een harmonisatie van de wettelijke regelingen. Om de achtergrond van het verschil in de regels te achterhalen, dient men de wetsgeschiedenis van de Gemeentewet te raadplegen. In het wetsontwerp van de nieuwe Gemeentewet - zoals ingediend in 1986 - waren de bepalingen voor wethouders en burgemeesters identiek. De oude Gemeentewet kende dergelijke voorschriften niet. Volgens het wetsontwerp moesten zowel wethouders

als burgemeesters openbaar maken welke functies zij anders dan uit hoofde van het ambt vervullen. Het betrof dus voor beide categorieën uitsluitend de niet-q.q.-functies. De openbaarmaking diende blijkens de toelichting plaats te vinden door middel van een (openbare) mededeling aan de raad. Aangenomen kan dus worden dat de reden dat de bekendmaking niet ook de q.q.-functies betrof, er eenvoudigweg in gelegen was dat een gemeenteraad daarvan reeds op de hoogte zal zijn. De q.q.-functies zijn naar hun aard immers die functies die in het belang van de gemeente worden uitgeoefend.

Het wetsvoorstel bevatte in eerste instantie op dit punt geen regeling ten aanzien van raadsleden. Bij de wetsbehandeling werd later een regeling hiervoor bij amendement ingebracht (Kamerstukken II, 1998/90, 19 403, nr. 20). Daarmee werd voorzien in een openbaarmakingsverplichting voor raadsleden die inhield dat raadsleden andere functies dan het raadslidmaatschap openbaar moesten maken. Het betrof dus alle functies. De openbaarmaking diende te geschieden door terinzagelegging van een opgave op het gemeentehuis. Omdat wethouders ook raadsleden zijn, kwam volgens het amendement de bepaling specifiek voor wethouders te vervallen. Het - onbedoelde - gevolg was dat de regelingen voor wethouders en burgemeesters niet meer eensluidend waren. De inhoud van de bepalingen werd later ook opgenomen in de Provinciewet ten aanzien van de respectievelijke provinciebestuurders.

De vraag rijst nu of het niet wenselijk zou zijn te komen tot identieke voorschriften voor de benoemde en de gekozen bestuurders. Vanuit wetgevingssystematiek zou dit zeker de voorkeur hebben. Het kabinet zou er in ieder geval geen bezwaar tegen hebben om dit - bijvoorbeeld bij een eerstvolgende gelegenheid - wettelijk te regelen, al wordt er op gewezen dat de behoefte daaraan niet erg groot is. De praktijk is immers dat de burgemeesters al hun functies bekend maken. Reeds in 1994 werd door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in een circulaire over nevenfuncties uiteengezet dat, hoewel de wet strikt genomen niet noopte tot openbaarmaking van alle nevenfuncties, bestendinging en, waar nodig, uitbreiding van de praktijk dat burgemeesters jaarlijks een overzicht publiceren in het gemeentelijk publikatieblad van al hun nevenfuncties, met daarbij de vermelding van het tijdsbeslag en de aanduiding 'bezoldigd/niet bezoldigd' een juiste lijn was. Daarnaast vermeldt deze circulaire dat het gewenst is dat een actuele lijst van nevenfuncties ter inzage wordt gelegd in het gemeentehuis opdat een ieder deze kan raadplegen.

Een ander element dat door de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg ter sprake is gebracht, betreft de openbaarmaking van de aan de nevenfuncties van bestuurders verbonden inkomsten. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg is toegezegd dat bij de betrokken bestuurders onder de aandacht zal worden gebracht, de vraag of op vrijwillige basis voortaan ook de omvang van deze inkomsten bij een jaarlijkse publikatie bekend zou kunnen worden gemaakt. Inmiddels is deze vraag voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de burgemeesters. Hun reactie is nog niet ontvangen. Voor wat betreft de overige gemeentebestuurders zal de vraag aan de orde worden gesteld in een bestuurlijk overleg met de VNG over integriteit, dat gepland is voor het najaar (zie par. 6.2).

7. Integriteit en politieke ambtsdragers

In de trendnota Arbeidszaken Overheid 1999, die op 15 september 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is ingegaan op enkele maatregelen om de integriteit van politieke ambtsdragers te bevorderen. In dat verband is het voornemen kenbaar gemaakt om de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) te wijzigen in de zin dat voorzien zou worden in een korting op de uitkering aan voormalige politieke ambtsdragers, als zij zijn veroordeeld wegens een ambtsmisdrijf. Inmiddels is een wetsvoorstel in procedure (Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden, (Kamerstukken I, 1998/99, 26 063, nr. 236) dat meer in algemene zin beoogt het recht op sociale uitkeringen aan gedetineerden te ontzeggen. Het ligt in de rede om ook met betrekking tot de zogenaamde 'uitkering bij aftreden' van politieke ambtsdragers die gedetineerd zijn, bij dit wetsvoorstel aan te sluiten. Dat betekent dat door middel van een wetsvoorstel de Appa zodanig zal worden gewijzigd dat deze uitkering in geval van vrijheidsontneming van politieke ambtsdragers geheel wordt stopgezet. Een dergelijk wetsvoorstel strekt er niet meer toe een korting op de uitkering toe te passen indien sprake is van een veroordeling wegens het begaan van een ambtsmisdrijf, maar heeft tot doel om de uitkering geheel stop te zetten, indien sprake is van een veroordeling tot vrijheidsontneming, ongeacht de oorzaak daarvan. Op deze manier zal invulling worden gegeven aan het bovengenoemde voornemen in de trendnota Arbeidszaken Overheid 1999.

Wat betreft de in de trendnota aangekondigde herziening van de corruptiewetgeving, kan worden meegedeeld dat het wetsvoorstel dat daarin voorziet, op 10 april 1999 is ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1998/99, 26 469). Dit voorstel geeft uitvoering aan diverse internationale overeenkomsten op het terrein van fraude- en corruptiebestrijding. Daarnaast bevat het voorstel een voorziening om de bewijslast in geval van corruptie te vereenvoudigen. Ook is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid om ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf op te kunnen leggen, verruimd.

8. Integriteitsbeleid in de politiesector

In het Beleidsplan Nederlandse Politie (Kamerstukken II, 1998/99, 26 345, nr. 1) werd met betrekking tot de bevordering van een integere politie aangekondigd dat een intensivering van het beleid ten aanzien van de opleidingen, de screening, de nevenfuncties en de bureaus interne onderzoeken zou plaatsvinden. Daarop is in de Landelijke politiebrieff van 26 mei 1999 de korpsen gevraagd 1) om in hun beleidsplan voor 2000 aan te geven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de preventieve taak van de bureaus interne onderzoeken, 2) hoe uitvoering wordt gegeven aan de nieuwe regeling met betrekking tot nevenwerkzaamheden (artikel 66 Barp), waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de organisatie, het toetsingskader en het handhavingsbeleid, en 3) op welke wijze de deelname aan integriteitsopleidingen wordt bevorderd. Voor wat betreft de screening wordt thans bezien welke functies bij de Nederlandse politie als vertrouwensfunctie kunnen worden aangewezen.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie is verder nog de ontwikkeling van een integriteitsmonitor en van een model-registratieformulier integriteitsinbreuken aangekondigd. In een aantal korpsen is men bezig met de ontwikkeling van integriteitsmonitoring. Dit gebeurt in samenspraak met het Kwaliteitsbureau van de Nederlandse politie, zodat de integriteitsmonitor in het NKP-model kan worden geïntegreerd. Met de ontwikkeling van het model-registratieformulier integriteitsbreuken is reeds in 1998 een aanvang gemaakt. De verwachting is dat het model-registratieformulier dit najaar gereed zal zijn voor toepassing door de korpsen.

In november 1998 is een seminar gehouden ten behoeve van de portefeuillehouders integriteit van de korpsen. Dit seminar heeft een aantal concrete activiteiten opgeleverd. In een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de politie, wordt een intervisie-model voorbereid. Een andere activiteit die voortvloeit uit het genoemde seminar is de ontwikkeling van een visiedocument. De wens tot inrichting van een "expertisecentrum" integriteitsvraagstukken komt eveneens voort uit het seminar. Een dergelijke instantie zou voorzien in een dringende behoefte van de medewerkers van de zogenoemde bureaus interne onderzoeken.

Tot slot kan worden gemeld dat in het najaar een opzet zal worden gemaakt voor een evaluatie van het gevoerde integriteitsbeleid bij de Nederlandse politie van 1993 tot 2000. De evaluatie zal vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de korpsen in 2000 worden uitgevoerd.

9. Overzicht van maatregelen

Onderwerp	Maatregel
<i>Klokkenluiden:</i> Gedragslijn omgaan met vermoedens over misstanden	Richtlijn voor de ministeries Instellen van commissie van deskundigen
Rechtsbescherming	Algemene beschermende bepaling in het ARAR
<i>Nevenwerkzaamheden:</i> Reikwijdte meldplicht Verplichte openbaarmaking nevenfuncties van topambtenaren en andere ambtenaren die vanwege de aard van hun functie een bijzondere controle behoeven	Aanbevelen periodieke toets Wetsvoorstel
<i>Financiële belangenverstrengeling:</i> Mogelijkheid voor overheidsorganisaties om voor bepaalde groepen ambtenaren een verplichte melding in te voeren van financiële belangen	Wetsvoorstel
<i>Zicht op uitvoering integriteitsbeleid in de rijksdienst</i>	Evaluatie integriteitsbeleid in de rijksdienst (start eind 1999) Onderzoek inschakelen departementale AD (gestart) Hernieuwde aandacht vragen voor BVD-handleiding integriteitsonderzoeken
<i>Maatregelen m.b.t. meer uniformiteit op onderdelen integriteitsbeleid in de rijksdienst</i>	Circulaire aanvaarden geschenken (geëffectueerd) Circulaire draaideurconstructie (geëffectueerd) Beleid kortingsregelingen rijkspersoneel onder de aandacht brengen
<i>Integriteit en lokaal bestuur:</i> Algemeen Vrijwillige openbaarmaking inkomsten uit nevenwerkzaamheden bestuurders	Bestuurlijk overleg met VNG (najaar 1999) Overleg met burgemeesters (gaande) Overleg met overige gemeentebestuurders (via VNG, najaar 1999)
<i>Integriteit en politieke ambtsdragers</i>	Wetsvoorstel wijziging Appa Wetsvoorstel herziening corruptiewetgeving (geëffectueerd)
<i>Integriteit politiesector</i>	Evaluatie integriteitsbeleid in politiesector (2000)

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Peper

Bijlage 1: overzicht uitvoering motie Kamp

Tabel 1: NEVENWERKZAAMHEDEN				
	Richtlijn		Vorm	Werkingsgebied
AZ	x		min. regeling + circulaire	algemeen
Bel. dienst	x		regl. P-voorschriften	algemeen
BZK	x		brochure	algemeen
Buiza	x		min. regeling	algemeen
Defensie		in voorbereiding		
EZ	x		min. regeling	algemeen
Financiën	x		richtlijn + brochure regels voor privé- beleggingstransacties	algemeen specifiek
Justitie	x		circulaire	algemeen
LNV	x		min. regeling + circulaire	algemeen
OC&W	x		min. regeling	algemeen
SZW	x		circulaire	
VROM	x		circulaire	algemeen
V&W	x		circulaire	alg. & spec.
VWS	x		min.regeling	algemeen

Tabel 2: AANNEMEN VAN GESCHENKEN/DIENSTEN		
	Richtlijn	Vorm
AZ	x	ministeriële regeling
Bel.dienst	x	reglement P-voorschriften
BZK	x	brochure
Buiza	x	ministeriële regeling (in voorbereiding)
Defensie	x	aanwijzing SG
EZ	x	ministeriële regeling
Financiën	x	circulaire en brochure
Justitie	x	circulaire
LNV	x	brief directeur P&O aan directeuren
OC&W	x	brochure
SZW	x	gedragscode
VROM	x	circulaire en brochure
V&W	x	brochure
VWS	x	richtlijn

Tabel 3: HANDELWIJZE BIJ AANTASTING INTEGRITEIT OF VERMOEDENS DAARVAN		
	Richtlijn/procedure	Vorm
AZ	via hoofd van dienst aan hoofd P&O; jaarlijkse inventarisatie	ministeriële regeling
Bel. Dienst	<p>uitwerking ARAR-voorschriften m.b.t. ordemaatregelen en disciplinaire straffen.</p> <p>Procedurevoorschriften in Gedragslijn bij strafbare feiten begaan door ambtenaren van de Belastingdienst.</p> <p>Aandachtsgebied ambtelijke integriteit.</p>	<p>Reglement personeelsvoorschriften Belastingdienst. Leidraad plichtsverzuim, disciplinaire straffen en ordemaatregelen.</p> <p>Regeling opgenomen in het boekwerk Belastingen Algemeen.</p> <p>Dilemmatrainingen: brochure basiswaarden Belastingdienst, video's</p>
BZK	in voorbereiding	
Buiza	ex art. 80 ev ARAR/ 91 Reglement Dienst Buitenlandse Zaken	onderzoek door direct betrokken dienstonderdeel
Defensie	onderzoek hoofd Bureau Bijzondere Opdrachten	aanwijzing Secretaris-Generaal
EZ	advies aan medewerkers om bij directe leidinggevende te melden. Verder conform ARAR/WvS.	brochure
Financiën	ARAR/WvS	in AO + brochure
Justitie	ARAR	regelgeving
LNV	via directeur melden aan dP&O	circulaire
OC&W	intern d.m.v. onderzoek AD dan wel via melding aan Justitie	procedure Secretaris-Generaal
SZW	melden aan afdeling Beveiliging via het registratieformulier integriteit	alle integriteitsregelingen worden tot één overzicht gebundeld
VROM	ex art. 80 ev ARAR	circulaire
V&W	diensthofd/hoofd Bureau SG	aanschrijving
VWS	procedure inzake melding en onderzoek (uit 1988): actualisering en verbreding handelwijze in de maak	circulaire

Tabel 4: FUNCTIEROULATIE BIJ KWETSBARE FUNCTIES			
	Richtlijn	Vorm	Werkingsgebied
AZ	geen gezien omvang departement		
BZK	in voorbereiding	beleidsmaatregel	
Bel. Dienst	functiemobiliteit ca. eens in de vijf jaar	Reglement Personeelsvoorschriften Belastingdienst en aanvullende beleidsdocumenten	algemeen
Buiza	Geen, echter overplaatsbare ambtenaren wisselen om de 3 à 4 jr. van functie op grond van RDBZ		specifiek
Defensie	voor militairen is er een functieroulatie systeem		
EZ	hoofden van dienst hebben eigen dienst doorgelicht op kwetsbare functies en deze middels AO-beschrijving gescheiden	beleidsmaatregel	algemeen
Financiën	op basis van doorlichting organisatie op kwetsbare functies		
Justitie	geen specifiek beleid: wel regulier mobiliteitsbeleid		
LNV	primair organisatiemaatregelen, functiescheiding, controle	brief dP&O aan directeuren	algemeen
OC&W	geen richtlijn; is onderdeel van regulier mobiliteitsbeleid		
SZW	Organisatie is doorgelicht op kwetsbare functies. Is onderdeel van regulier personeelsbeleid.	Standaard via verklaring omtrent gedrag. Voor kwetsbare functies antecedentenonderzoek of veiligheidsonderzoek (VO). VO-lijst geactualiseerd.	algemeen
VROM	geen algemene richtlijn, wordt wel aanbevolen aan de diensten		
V&W	opdracht aan diensten functieroulatie-beleid op te stellen	beleidsplan waarborgen integriteit	specifiek
VWS	onderdeel van regulier personeelsbeleid + opzet AO	kwetsbare functies worden geïnventariseerd, waarna wordt gezien welke	

		maatregelen nodig zijn	
--	--	------------------------	--

Tabel 5: AANSTELLEN VERTROUWENSPERSOON		
	Aanwezigheid vertrouwenspersoon	Functie-inhoud
AZ	1; hoofd P&O direct onder SG	meldpunt/adviseur
Bel. Dienst	2; oud-directeur Belastingdienst en directeur Belastingdienst	oud-directeur: adviseur en klankbord voor alle medewerkers directeur: adviseur m.b.t. problematiek rond beleggingstransacties
BZK	2; een eigen v.p. en één bij BVD	klankbord en advies
Buiza	2 (in voorbereiding)	adviseur, klankbord, meldpunt
Defensie	5; hBBO, DGM, BLS, KM, Klu	combinatie
EZ	4; 2 voor effectentransacties en 2 voor overige integriteitszaken	adviseur en klankbord
Financiën	directeur DAF, zowel voor beleggingstransacties als voor overige integriteitszaken	klankbord/adviseur
Justitie	2; een v.p. voor integriteit en een v.p. voor seksuele intimidatie	
LNV	1 voor kerndepartement : voormalig hoofd Jurid. Zaken. Wenselijk dat bij iedere uitvoerende dienst een v.p. wordt aangewezen (inmiddels v.p. bij 2 controlediensten).	Klankbord
OC&W	1; directeur WJZ	klankbord/adviseur
SZW	geen aparte v.p. Afdeling Beveiliging en Veiligheid c.q. de BVA is meldpunt.	klankbord/meldpunt
VROM	2; centraal informatiepunt bij dienst recherchezaken en Meldpunt Politieke Informatie (hoofd Bureau SG)	meldpunt
V&W	hoofd Bureau SG voor heel V&W en daarnaast heeft bijna iedere dienst/directie nog een eigen vertrouwenspersoon	altijd meldpunt, maar veelal een combinatie
VWS	2; beveiligingsambtenaar + directeur FEZ	meldpunt

Bijlage 2

Circulaire aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren

Adres

De Ministers

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
3		AD1000/1175052	14 juli 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
me. drs. A.M.I. van Wijk		0703026853	
Onderwerp (max. 3 regels)		Departementsonderdeel (max. 2 niveaus)	
Aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren		Directie Personeelsmanagement Rijksdienst	

Hieronder de inhoud van de brief

Doelstelling	Verzoek tot vaststellen van richtlijn
Juridische grondslag	Artikel 64 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement
Relatie met andere circulaire	Brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 19 februari 1997, kenmerk AD97/U114
Geldig vanaf	Heden
Geldig tot	Nadere berichtgeving

Aanleiding

Hierbij vraag ik uw aandacht voor het volgende. Op 3 februari 1999 heeft een Algemeen Overleg plaatsgevonden met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer betreffende uitvoering motie Kamp c.s. inzake integriteit in de sector Rijk. In dit overleg is een scala van onderwerpen aan de orde gekomen. Ik verwijs u kortheidshalve naar mijn brieven van 7 oktober 1998, kenmerk AD1998/52180 en van 30 maart 1999, kenmerk AD1999/U57824 (bijlage 1 en 2) en het verslag van het Algemeen Overleg (bijlage 3).

Eén van de onderwerpen die in bovengenoemd overleg aan bod is gekomen, is het aannemen van geschenken of diensten door rijksambtenaren. Kamerbreed is de wens geuit op dit terrein binnen de rijksdienst te komen tot één uniforme richtlijn tot welk maximumbedrag rijksambtenaren een geschenk kunnen aanvaarden in persoonlijke eigendom. In het overleg is in verkennende zin

gesproken over een maximale grens van fl.50,00 à fl.100,00. Een algemeen verbod op het aanvaarden van geschenken wordt ook door de Kamer niet zinvol geacht. Voorkomen moet immers worden dat de ambtenaar door het weigeren van een geschenk de grenzen van de hoffelijkheid overschrijdt.

Ik heb toegezegd te zullen komen met één uniform maximumbedrag voor het aannemen van geschenken of diensten. In het Algemeen Overleg van 9 juni jl. is dit standpunt door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nogmaals naar voren gebracht.

Huidige norm in het ARAR en het beleid ten aanzien van aanvaarden van geschenken of gunsten

Geschenken of diensten kunnen aan rijksambtenaren worden aangeboden in velerlei vormen, maar de doelstelling is dezelfde. De aanbieder hoopt op deze wijze de relatie met de ambtenaar in stand te houden, dan wel te verbeteren. Er kleven derhalve aan het aanvaarden van geschenken door ambtenaren integriteitsrisico's.

Kernpunt bij het aannemen van geschenken of diensten is dat de ambtenaar zijn onafhankelijkheid dient te waarborgen. In artikel 64 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) wordt deze norm voor de sector Rijk uitgewerkt. Op grond van het eerste lid is het de ambtenaar verboden anders dan met goedvinden van het bevoegde gezag vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden te vorderen, te verzoeken of aan te nemen. Het tweede lid bepaalt dat aannemen van steekpenningen ten strengste verboden is.

De zinsnede "anders dan met goedvinden van het bevoegde gezag" in het eerste lid van artikel 64 ARAR betekent, dat de ambtenaar niet zonder instemming van het daartoe bevoegde gezag geschenken mag aanvaarden. Eveneens wordt met deze zinsnede de mogelijkheid voor afzonderlijke departementen gecreëerd om richtlijnen vast te stellen in welke individuele gevallen het bevoegd gezag toestemming verleent.

Bij brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 19 februari 1997, kenmerk AD97/U114, is aan de departementen onder meer een kader van integriteitsregels toegezonden. In dit kader wordt onder meer aandacht besteed aan het aannemen van geschenken of diensten. Voor de volledigheid wordt dit kader ten aanzien van het aanvaarden van geschenken of diensten hier herhaald. De departementen zijn in ieder geval verzocht de volgende regels in een richtlijn op te nemen:

- geschenken die van de superieur niet mogen worden geaccepteerd, worden teruggestuurd;
- besloten kan worden geschenken die wel acceptabel zijn in de afdeling in te brengen, voor algemeen gebruik of om te verloten;
- geschenken mogen nooit op het huisadres worden ontvangen;
- leveranciers worden hier, voor zover nodig, per brief op gewezen;
- uitstapjes, reizen, diners, lunches e.d. worden in principe niet bekostigd door derden. Gemaakte kosten kunnen conform de geldende regels bij het ministerie worden gedeclareerd;
- uitnodigingen worden altijd besproken in het afdelingsoverleg of met de superieur. Zodoende kan in alle openheid worden bepaald of een uitnodiging kan worden geaccepteerd.

Ten behoeve van de afweging die een manager moet maken of een ambtenaar een geschenk mag behouden, is het volgende kader versterkt:

- Ambtenaren moeten indien zij een geschenk of dienst krijgen aangeboden, dit melden aan hun superieur;

- De superieur maakt de afweging met gebruikmaking van de volgende noties:
 - op welk moment wordt iets aangeboden (na afloop van een contract, is iets anders dan voordat er een opdracht moet worden gegund)?
 - waarvoor wordt iets gegeven?
 - staat het geschenk of de dienst in de juiste verhouding tot de geleverde prestatie?
 - bestaat het risico dat er een contra-prestatie wordt verlangd (m.a.w. risico dat de ambtenaar manipuleerbaar wordt)?;
 - wordt er open mee omgegaan?
 - betreft het een incidenteel geval, ontvangt betrokkene vaker iets van dezelfde relatie?
 - zijn er andere ambtenaren binnen de dienst of het departement die regelmatig van dezelfde relatie een geschenk of een dienst ontvangen?

Uniforme richtlijn

Integriteitsrisico's dienen zoveel mogelijk te worden geminimaliseerd. In dit kader past het vaststellen van een maximumbedrag voor het aannemen van geschenken. Ter bevordering van de eenheid in de rijksdienst verdient het daarbij aanbeveling om voor de gehele rijksdienst hetzelfde maximumbedrag te hanteren.

Nu reeds bij een drietal ministeries de maximumgrens voor het aanvaarden van een geschenk is gelegd op een bedrag van fl.100,00 en dit bedrag in het parlementair overleg niet als onredelijk is beschouwd, stel ik u voor deze grens als centrale richtlijn voor alle departementen aan te houden met betrekking tot het aanvaarden van geschenken door ambtenaren in persoonlijke eigendom, althans vast te stellen dat in elk geval geschenken of gunsten van meer dan fl. 100,00 moeten worden geweigerd. Hierbij moet wel worden bedacht dat deze richtsnoer moet worden ingebed in het reeds bestaande beleid ten aanzien van het aanvaarden van geschenken en diensten.

Op grond van de kamerbreed geuite wens om te komen tot een uniform maximumbedrag voor het aanvaarden van geschenken of diensten door ambtenaren binnen de rijksdienst, verzoek ik u in door uw departement opgestelde of nog op te stellen richtlijn op te nemen, dat geschenken met een waarde van meer dan fl. 100,00 in ieder geval moeten worden geweigerd. Op grond van specifieke omstandigheden kan het echter noodzakelijk zijn deze grens voor bepaalde "integriteitsgevoelige" dienstonderdelen lager te stellen. Tevens kan uit andere hoofde bezwaren bestaan tegen het aanvaarden van geschenken of diensten. Maatwerk blijft het uitgangspunt. Ik verzoek u te bewerkstelligen, dat aan deze richtlijn onder het personeel in brede zin bekendheid wordt gegeven.

Een afschrift van deze brief wordt aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Peper

Bijlage 3

Circulaire tegengaan draaideurconstructies binnen de rijksdienst

Adres

De Ministers

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij mr. drs. A.M.I. van Wijk		AD1000/118/1110	13 september 1000
Onderwerp (max. 3 regels)		Doorkiesnummer 0703026853	
Tegengaan draaideurconstructie binnen de rijksdienst		Departementsonderdeel (max. 2 niveaus) Directie Personeelsmanagement Rijksdienst	

Hieronder de inhoud van de brief

Doelstelling	Verzoek tot naleving van beleid ten aanzien van het voorkomen van de draaideurconstructie
Juridische grondslag	Geen
Relatie met andere circulaire	
Geldig vanaf	Heden
Geldig tot	Nadere berichtgeving

I: Samenvatting

Ter bevordering van een actief integriteitsbeleid wordt u in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad verzocht een ambtenaar, die laatstelijk werkzaamheden heeft verricht op uw ministerie, gedurende een periode van twee jaar na zijn ontslag departementsbreed niet als externe op enigerlei wijze in te huren. Slechts in het kader van afspraken omtrent het beëindigen van het dienstverband kan van het bovenstaande voor een bepaalde, aan te geven tijd worden afgeweken. In aanbestedingsprocedures wordt u verzocht als norm te hanteren, dat een voormalig ambtenaar niet bij de uitvoering van de te verstrekken werkzaamheden betrokken wordt.

II: Aanleiding

Het onderwerp integriteit binnen de overheidssector in de breedste zin staat in de constante belangstelling van de samenleving. Regelmatig voer ik met de Kamer overleg over dit onderwerp. Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties van 3 februari en 9 juni jl. is gesproken over mogelijke vervolgstappen, die kunnen worden genomen in het kader van het integriteitsbeleid. Ik heb de Vaste Kamercommissie in het Algemeen Overleg toegezegd een actief integriteitsbeleid te voeren. Één van de onderwerpen ziet op de zogenaamde draaideurconstructie.

III: Het gevaar van de draaideurconstructie voor de rijksoverheid

Bij de draaideurconstructie gaat het om de situatie, dat een voormalig ambtenaar na zijn ontslag vervolgens door het ministerie, waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd - via bijvoorbeeld een adviesbureau - om werkzaamheden te verrichten.

Zowel intern als extern moet echter elke schijn van belangenverstrengeling worden vermeden. Het kabinet acht de draaideurconstructie een gevaar voor een integer functioneren van de rijksoverheid en voor de beeldvorming van de overheid. Het kan de sfeer van "vriendjespolitiek" oproepen: het komt voor dat de voormalige ambtenaar wordt ingehuurd vanwege zijn contacten op het ministerie zonder dat een deugdelijke aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden. Met een dergelijke handelwijze worden oneerlijke concurrentieverhoudingen bewerkstelligd. Bovendien kan daardoor een schijn van belangenverstrengeling ontstaan.

IV: Richtlijn tegen draaideurconstructie

Het kabinet is van mening dat voorkomen moet worden, dat ministeries een voormalig ambtenaar na zijn ontslag gedurende een bepaald tijdsbestek op enigerlei wijze inhuren. Voor het inhuren van een bureau, waaraan een voormalig ambtenaar zich na zijn ontslag heeft verbonden, zou dit betekenen, dat vastgelegd moet worden dat voormalige ambtenaren niet bij de uitvoering van de overeengekomen werkzaamheden worden betrokken.

Deze norm richt zich niet zozeer tot de (voormalige) ambtenaar maar tot de ministeries. Daar moet het besef groeien, dat draaideurconstructies een gevaar inhouden voor een integer overheidsoptreden en voor het imago van de overheid.

Ten aanzien van de termijn gedurende welke een voormalig ambtenaar geen werkzaamheden voor het voormalige ministerie mag verrichten, acht ik een periode van twee jaar redelijk. Deze termijn is zodanig, dat de voormalige ambtenaar in voldoende mate op afstand is komen te staan van het betrokken departement, zodat de schijn van belangenverstrengeling kan worden vermeden.

Slechts in het volgende geval kan van het bovenstaande worden afgeweken. Het betreft de situatie dat in het kader van een beëindiging van het dienstverband afspraken worden gemaakt met de (voormalige) ambtenaar om na zijn ontslag nog gedurende een bepaalde, aan te geven tijd, werkzaamheden voor het ministerie te verrichten, teneinde de overstap naar een nieuwe functie te vergemakkelijken. In zo'n geval bestaat hiertegen geen bezwaar.

Ik verzoek u dan ook overeenkomstig het gevoelen van de Ministerraad te voorkomen, dat een voormalig ambtenaar gedurende een tijdsbestek van 2 jaar na zijn ontslag op enigerlei wijze bij het departement, waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd om voor dat ministerie werkzaamheden te verrichten. Slechts in geval van afspraken in het kader van een beëindiging van het dienstverband kan gedurende een bepaalde, aan te geven tijd hiervan worden afgeweken. In aanbestedingsprocedures verzoek ik u als norm te hanteren, dat een ambtenaar niet bij de uitvoering van de te verstrekken werkzaamheden betrokken wordt.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Peper