

Vergaderjaar 2004–2005

29 436

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 24 mei 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling en instemming kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bouwt voort en completeert bestaande wetgeving met betrekking tot integriteitsbeleid zoals onder meer «het klokkenluiden» en de waarborging van integriteit van handelen via gedragscodes (voor o.m. gemeentelijke en provinciale functionarissen).

Over de relaties tussen bestaande en nu voorliggende wetgeving inzake integriteit wilden deze leden nog enkele vragen stellen.

Kan de regering nog eens precies meedelen hoe de integriteitsbepalingen in het thans voorliggend wetsvoorstel zich verhouden tot de relevante bepalingen in de dualiseringwetgeving, met name die aangaande de voorgeschreven gedragscodes?

Tevens vroegen deze leden om een korte inventarisatie van bestaande wet- en regelgeving betreffende het integer handelen van politieke functionarissen. Zij vroegen de regering daarbij aan te duiden waar deze een parallellie ziet tussen de regelgeving aangaande ambtelijke en die aangaande politieke functionarissen (ook op nationaal bestuursniveau) en hoe zij die parallellie of het eventuele ontbreken daarvan beoordeelt. Kan zij daarbij ook ingaan op (eventuele) verschillen in rechtskarakter van deze regelingen?

Kan de regering meedelen wie precies beoogd worden met «het bevoegd gezag» (soms zelfstandig opgevoerd, soms als «bevoegd gezag van ambtenaren» (zie Onderdeel D: art. 125^{quater}, onderdeel a).

Kan de regering ook nog eens aangeven welke normen van «goed werkgeverschap» zij in en met dit wetsvoorstel op het oog heeft?

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsmas (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), *(plv. voorzitter)*, Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) *(voorzitter)*, Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).

Bij de behandeling van de Wet 27 602 Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit, op 21 januari 2003, werd een evaluatie van die wet na twee jaar toegezegd. Zijn er voor het nu aan de orde zijnde

wetsvoorstel al relevante bevindingen uit die evaluatie beschikbaar, zo vroegen deze leden?

Het toezicht op de implementatie van onderhavige regelingen is (mede) vormgegeven in de z.g. integriteitsaudits die bij alle ministeries sinds 2004 gehouden worden door de departementale auditdiensten (zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 7 maart 2005). De ontwikkeling van dit type audit was mede uitkomst van de discussie rond het eerder genoemde wetsvoorstel 27 602 (zie memorie van antwoord van 27 november 2002). Kan de minister thans meer zeggen over de in die audits ontwikkelde criteria waaraan de uitvoeringspraktijk van bestaande en in het verlengde daarvan ook onderhavige regelgeving wordt/zal worden getoetst?

Deze leden wilden de schriftelijke gedachtewisseling rond dit nieuwe wetsvoorstel tevens aangrijpen om de minister te herinneren aan een toezegging die zijn ambtsvoorganger deed tijdens het mondelinge debat over de eerder genoemd wet 27 602, namelijk aangaande de zogenoemde «Zaak Winsum». Tijdens dit debat, op 21 januari 2003, gaf de toenmalige minister aan dat hij «nog niet uitgestudeerd» was op deze zaak, maar dat het antwoord zo spoedig mogelijk zou worden gegeven. Deze leden zien dat antwoord nu graag op korte termijn tegemoet. Er is daar immers een casus – betrekking hebbend op politieke functionarissen – aan de orde die raakt aan de inhoud van het thans voorliggende wetsvoorstel, waar deze immers vraagt om registratie, openbaarmaking respectievelijk verbod van nevenwerkzaamheden die mogelijkerwijs een goede functievervulling in de weg staan.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschreven volledig de intenties van de regering. De leden van de VVD-fractie wensten wel op te merken dat integriteit bij de overheid niet bereikt wordt door wet- en regelgeving alleen, maar dat het vooral gedrag is dat gestuurd zal moeten worden door het (politieke) management dat zelf het goede voorbeeld moet geven.

Deze leden hadden nog enkele vragen bij de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel, al had de aanvaarding van het amendement De Pater-van der Meer een deel van de zorg weggenomen. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de door de Regering bewust gekozen sterke sturing van bovenaf wel de meest effectieve weg is. Zijn de duale gemeenten en provincies niet veel beter in staat op dit punt maatwerk te leveren?

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat gemeenten en andere decentrale overheden de nodige hulp kunnen verwachten van het Kennis- en Expertise Centrum Integriteit Openbare Sector (KEI). Kan de regering medelen aan wat voor hulp dan gedacht moet worden en wat de omvang van het Kenniscentrum zal zijn?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat als eenmaal een integriteitbeleid is opgezet de integriteit bewaakt en geëvalueerd dient te worden. De regering stelt slechts dat periodieke audits een hulpmiddel kunnen zijn. Is dat niet te vrijblijvend, zo vroegen de leden van de VVD-fractie?

In de Tweede Kamer merkte de minister op dat hij er naar streeft uiteindelijk tot een code Tabaksblatt voor de overheid te komen. Een kenmerk van de code Tabaksblatt is volgens de VVD- fractie dat het hier zelfregulering betreft waar bedrijven ook gemotiveerd van kunnen afwijken. Kan de minister medelen hoe hij over een dergelijke code voor de overheid denkt?

De leden van de fractie van **D66** hadden met veel belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. In het openbaar bestuur blijkt het niet altijd eenvoudig de ingewikkelde en gevoelige politiek-bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen en betrekkingen zonder spanningen in de praktijk te laten verlopen, zo merkten deze leden op. Het is op zichzelf genomen nuttig dat mede om die reden meer aandacht wordt besteed aan de aan die verhoudingen en betrekkingen ten grondslag liggende staatsrechtelijke principes van rechtsstaat en democratie en het belang van een slagvaardig en betrouwbaar overheidshandelen. In dat licht hadden deze leden na de bestudering van het voorstel enkele vragen.

Terecht kent de regering in het geheel van eisen en verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen bevoegd gezag en ambtenaar een bijzondere betekenis toe aan rechtsstatelijke en democratische beginselen. In dat laatste verband staat het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid centraal: de omvang en inhoud van het ambtelijke handelen wordt bepaald door de verantwoordelijkheid van de ambtsdrager ten opzichte van het vertegenwoordigend orgaan (p. 7 memorie van toelichting). Kan de regering nauwkeuriger meedelen in hoeverre hiermee de in de praktijk soms zo moeilijk te operationaliseren hiërarchische verhouding tussen politieke gezagsdragers en ambtelijke ondergeschikten is bepaald? In hoeverre ligt hier een relatie met het begrip politiek primaat? Wie bepaalt precies c.q. uiteindelijk de omvang en inhoud van de politieke verantwoordelijkheid en daarmee de ambtelijke?

Enigszins terzijde vroegen deze leden zich nog wel af in hoeverre de niet geheel onomstreden, immers nogal gekunstelde onderscheiding van de politieke verantwoordelijkheid in drie fasen (inlichtingen, debat en sanctionering) bijdraagt aan een goed begrip van dit beginsel. Maakt dit door toenmalig minister Peper aan prof. mr. D.J. Elzinga ontleende theoretische onderscheid nog steeds deel uit van het regeringsbeleid? Tot slot van dit onderdeel zouden deze leden nog graag vernemen om welke reden sinds de dualisering van het decentraal bestuur de politieke verantwoordelijkheid in provincies en gemeenten aan belang kan winnen.

De regering hecht sterk aan een verplichting tot het voeren van een integriteitsbeleid in alle geledingen van het openbaar bestuur. Vanuit het algemene begrip «goed ambtenaarschap» krijgt dit meer specifieke onderdeel veel aandacht. De leden van de D66-fractie waren benieuwd, zulks vanuit de vraag voor welk probleem het voorgestelde integriteitsregime een oplossing biedt, of enig inzicht bestaat in de omvang en ernst van de onvolkomenheden met betrekking tot integer handelen binnen overheidsorganisaties. Daarnaast vroegen deze leden zich af of, er van uitgaande dat de aard en omvang van inbreuken op de integriteit van politici, ambtenaren en ambtenaren waarschijnlijk niet substantieel zal zijn, het voorstel niet een voorbeeld is van overregulering.

Een van de elementen in het integriteitsbeleid is integriteit een vast onderdeel te laten zijn van het personeelsbeleid. Door de verantwoordelijkheid daarvoor primair neer te leggen bij het management, zulks in samenspraak met de politieke ambtsdragers, kan een zo hoog mogelijke aansturing van het integriteitsbeleid worden bereikt, zo meent de regering (memorie van toelichting, p. 9). Is hiermee een sluitend systeem van integriteitsbevordering bereikt, zo vroegen de leden van de D66-fractie zich af. Naar de waarneming van deze leden kennen ambtelijke organisaties een eigen dynamiek en ontwikkelen zij niet zelden een protectionistische cultuur.

Blijkbaar ziet ook de regering aanleiding voor het inzetten van vormen van extern toezicht, zo vervolgden deze leden. Dat doet de vraag rijzen of de

regering enig vertrouwen heeft in het zelfreinigend vermogen van de gemiddelde ambtelijke organisatie. Verder vroegen deze leden zich af of de ambtelijke top van een organisatie en het bevoegd gezag zich op dit punt niet al te zeer afhankelijk van elkaar maken. Daarnaast bestaat bij deze leden grote twijfel of ondernemingsraden voldoende afstand van de directe belangenbehartiging van ambtelijke werknemers kunnen nemen om als medebewakers van de integriteit binnen de organisatie te kunnen fungeren. Deelt de regering deze twijfel? Een nadere vraag op dit punt is of een rapportageplicht van het bevoegd gezag richting de eindverantwoordelijke volksvertegenwoordiging daadwerkelijke waarborgen biedt voor een objectief extern toezicht op het integriteitsbeleid binnen een organisatie. Deze laatste vraag is enerzijds ingegeven door de gedachte – zonder deze op voorhand over te nemen – dat in de praktijk zonder eigen onderzoek door bevoegd gezag c.q. vertegenwoordigend orgaan moeilijk vast te stellen lijkt in hoeverre binnen het ambtelijk apparaat voorbereide rapportages volledig en nauwkeurig zijn, en anderzijds door de gedachte – zonder deze op voorhand als een gegeven aan te nemen – dat een coalitiemeerderheid in een volksvertegenwoordiging wellicht minder scherp naar rapportages zal kijken.

Integriteitsbewustzijn behoort een kerncompetentie te zijn waarover iedere overheidswerknemer dient te beschikken, zo meent de regering. Integriteitsbesef moet in dat licht blijkbaar als een logisch en vast onderdeel van de bedrijfscultuur binnen de overheid worden beschouwd. Scholing, training en werkoverleg worden in dat kader genoemd als actieve instrumenten (p. 11–12). Vaart de regering hiermee niet te zeer op het kompas van ambtelijke zelfsturing?

Dezelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot de stelling dat een goed ingebedde gedragscode permanent onderhoud vereist, met name door morele dilemma's op de werkvloer bespreekbaar te maken (p. 15). Is de regering zich bewust van de grote betekenis van de onderliggende waarden die de dynamiek binnen een organisatie mede bepalen? Uit de bestuurspsychologie komt de waarneming dat politici, bestuurders en ambtenaren hun handelen mede laten bepalen door impliciete, onuitsproken, maar van manifeste betekenis zijnde subjectieve of zelfs persoonlijke belangen. Indien communicatie daarover ontbreekt of niet goed functioneert, kan dat zeer belemmerend werken voor de ontwikkeling van een integere organisatie met integere functionarissen. Ziet de regering een dergelijk gevaar?

De leden van de D66-fractie lazen met enige aarzeling het voornemen om te komen tot een landelijke monitoring van de vastgestelde integriteitsregels en gedragscodes binnen het openbaar bestuur, het verrichten van kwantitatieve analyses, het ontwikkelen van «best practices» en het oprichten van een «kenniscentrum integriteit». Leidt dit voornemen voor de decentrale overheden niet tot een toename van de inmiddels substantiële controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen? Welke gevolgen heeft dit in termen van bureaucratie en administratieve lasten? Bestaat er een risico voor het ontstaan van een afrekencultuur tussen overheden?

De leden van de **SP**-fractie vroegen de regering naar een reactie op het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over integriteit bij de overheid. Deelt zij de conclusie dat regels die de integriteit moeten bevorderen in de praktijk niet worden gehandhaafd? Deelt zij de conclusies dat de integriteitsregels te abstract zijn om te weten wanneer ze overtreden worden, onvoldoende geregistreerd wordt welke inbreuken er zijn en de evaluatie van het beleid tot op heden onvoldoende is geweest? Kan de regering aangeven waarom de door de Algemene

Rekenkamer gesignaleerde problemen zich niet zullen voordoen bij het voorliggende wetsvoorstel?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen