

Vergaderjaar 2005–2006

29 436

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

30 november 2005

De regering is verheugd dat een aantal fracties met belangstelling en instemming kennis had genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit. Gegeven het feit dat het wetsvoorstel voor het merendeel van de overige fracties geen aanleiding vormde voor het stellen van vragen, neemt de regering aan dat het wetsvoorstel als zodanig op brede steun in deze Kamer kan rekenen.

Hieronder zal de regering ingaan op de vragen die bij de verschillende fracties nog leefden. Daarbij is in grote lijnen de volgorde van het verslag aangehouden.

De leden van de CDA-fractie gaan er – terecht – van uit dat het wetsvoorstel voortbouwt op de bestaande wetgeving met betrekking tot het integriteitsbeleid en deze aanvult. Over de relaties tussen die bestaande wetgeving en de nu voorliggende hadden zij enkele vragen gesteld. Zij verzochten de regering nog eens mee te delen hoe de integriteitsbepalingen in het voorliggende wetsvoorstel zich verhouden tot de relevante bepalingen in de dualiseringswetgeving, met name die over de voorgeschreven gedragscodes. Tevens verzochten deze leden de regering om een korte inventarisatie van de bestaande wet- en regelgeving voor het integer handelen van politieke functionarissen. Zij vroegen de regering daarbij aan te duiden waar zij een parallelie ziet tussen de regelingen voor politieke functionarissen (ook op nationaal bestuursniveau) en die aangaande ambtelijke functionarissen en hoe zij die parallelie of het eventueel ontbreken daarvan beoordeelt. Ook vroegen deze leden daarbij in te gaan op (eventuele) verschillen in rechtskarakter van deze regelingen.

Met de dualiseringswetgeving zijn in de Gemeentewet en de Provinciewet artikelen opgenomen die zijn gericht op de integriteit van politieke ambtsdragers, onder andere artikelen die verplichten tot het opstellen van een gedragscode. In een dergelijke code kunnen regels worden opgenomen over bijvoorbeeld declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen, toelaatbaarheid van nevenfuncties en het aannemen van geschenken.

Ook het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de opdracht tot het

opstellen van een gedragscode, maar dan ten aanzien van ambtelijk personeel. Net zo als voor politieke ambtsdragers vormt een gedragscode voor het ambtelijk personeel een referentiepunt en een afwegingskader. Een gedragscode levert voor de betrokkenen een belangrijke bijdrage bij de bewustwording van het eigen handelen en de omgang met integriteitvraagstukken en kan er zo toe bijdragen dat bestuurders en ambtenaren hun functie op een juiste manier uitoefenen.

Naast de verplichting tot het opstellen van een gedragscode zijn er diverse regels die betrekking hebben op de integriteit van politieke ambtsdragers.

Anders dan de regels voor het nationale bestuur zijn de regels die betrekking hebben op gemeente- en provinciebestuurders meer in wetgeving vervat. De Gemeentewet en de Provinciewet bevatten voorschriften over melding, openbaarheid en onverenigbaarheid van nevenfuncties en voorschriften – zoals verboden handelingen – om belangenverstrengeling bij bestuurlijke besluitvorming te voorkomen. Ook de verplichting tot het afleggen van de eed of belofte is vastgelegd en vormt een belangrijk integriteitsinstrument.

De regelingen betreffende de integriteit van politieke ambtsdragers en die betreffende de integriteit van ambtelijk personeel zijn gebaseerd op dezelfde beginselen en behandelen in beginsel dezelfde onderwerpen. Politieke ambtsdragers en ambtenaren vervullen echter verschillende rollen en het is dan ook onvermijdelijk dat daarom andere accenten worden gelegd. Naast deze mogelijke accentverschillen is er een belangrijk verschil tussen deze regelingen waar het betreft het rechtskarakter. Dat verschil is niet zozeer gelegen in de aard van de regelingen, maar in het toezicht en de handhaving, in de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de integriteit van het handelen en de wijze van controle. Zowel politieke ambtsdragers als ambtenaren kunnen in concrete gevallen strafrechtelijk worden vervolgd. Daarnaast echter geldt dat ambtenaren deel uitmaken van een ambtelijke organisatie en onder een bevoegd gezag zijn gesteld; het ambtenarenrecht voorziet in door dat gezag op te leggen disciplinaire maatregelen en sancties in geval van plichtsverzuim. Voor politieke ambtsdragers zijn dergelijke maatregelen en sancties niet aan de orde. Voor hen geldt dat primair politiek verantwoording wordt afgelegd over de integriteit van hun functioneren. Met de dualisering is daarbij de controlerende functie van raden en staten versterkt door een wettelijke verankering van het vragenrecht en de toevoeging van het recht van onderzoek als belangrijk nieuw controle-instrument. Het zijn deze instrumenten die bij uitstek kunnen worden benut, indien zich vragen voordoen rond de integriteit van het bestuur.

De leden van de CDA-fractie wilden van de gelegenheid gebruik maken om te herinneren aan een toezegging die de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het mondelinge debat van 21 januari 2003 had gedaan over de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van den Raad van State van 7 augustus 2002.¹ In deze zogenoemde «Winsum-zaak» was een gemeenteraadslid als juridisch medewerker van een waterschap nauw betrokken bij de voorbereiding van een bouwplan van het waterschap. Hij nam deel aan de stemming in de gemeenteraad over het voor dat bouwplan benodigde vrijstellingsbesluit.

Hij stemde voor en zijn stem bleek doorslaggevend. De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat dit gemeenteraadslid er onmiskenbaar blijk van had gegeven uit hoofde van een andere functie te staan voor het belang van het waterschap. Daarmee wekte hij naar de burger de sterke schijn niet onbevungen te staan ten opzichte van alle af te wegen belangen.

Dit had, aldus de Afdeling, voor de gemeenteraad aanleiding moeten zijn om te voorkomen dat over de vrijstelling werd besloten met kleinst

¹ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 7 augustus 2002, nr. 200200897/1; onder meer gepubliceerd in Administratief-rechtelijke Beschikkingen 2003, 3.

mogelijke meerderheid, waarbij immers de stem van ieder lid, dus ook die van betrokkene, voor de besluitvorming van beslissende invloed was. Deze uitspraak deed in publicaties en in het parlement vragen rijzen over mogelijke gevolgen voor het kunnen vervullen van functies en activiteiten naast het raadslidmaatschap, gelet op een eventuele belangenverstrengeling.

Ook waren er vragen over de gevolgen voor stemprocedures en de verantwoordelijkheden daarbij in de raden. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarop zowel de Eerste als de Tweede Kamer toegezegd te komen met een notitie naar aanleiding van deze uitspraak¹. Deze beschouwende notitie over onder meer de betekenis van deze uitspraak voor de functies en activiteiten naast het raadslidmaatschap en de betekenis voor stemprocedures is op 19 mei 2003 aan beide kamers gezonden². In die notitie werd geoordeeld dat uit de uitspraak niet zonder meer een belemmering voortvloeit voor het uitoefenen van functies naast het raadslidmaatschap. Wel werd geconcludeerd dat de uitspraak leert dat een raadslid er goed aan doet alert te zijn ingeval van betrokkenheid bij een aangelegenheid vanuit een andere functie of activiteit. Het is onvermijdelijk dat iedere concrete casus van mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling een eigen beoordeling en afweging vergt.

Zoals de notitie ook vermeldt, is in het bestel voorzien in een veelheid van maatregelen en voorzieningen om de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen en belangenvermenging te voorkomen. Deze voorzieningen zijn gericht op politieke ambtsdragers en ambtenaren en variëren van voorschriften over transparantie van nevenfuncties en financiële belangen tot onder meer regelingen over incompatibiliteiten, verboden handelingen en stemprocedures. Thans wordt bezien of bij een komende actualisering van de Handreiking integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies inhoud kan worden gegeven aan de intentie om die regelingen in samenhang te beoordelen en te bestuderen of begrippenkaders nog verduidelijking behoeven.

Verder hadden de CDA-fractieleden enkele vragen over in het wetsvoorstel gebruikte begrippen. Daar waar het wetsvoorstel spreekt over «het bevoegd gezag» of «het bevoegd gezag van ambtenaren» wordt bedoeld op de autoriteit die in het desbetreffende rechtspositiebesluit van de betrokken ambtenaren is aangeduid als het (in beginsel tot aanstelling en ontslag) bevoegde gezag. Voor rijksambtenaren is dat op grond van het Algemeen Rijksambtenarenreglement de minister van het desbetreffende ministerie en voor politieambtenaren is dat op grond van het Besluit algemene rechtspositie politie bijvoorbeeld de korpsbeheerder van het desbetreffende regionale politiekorps.

In de gevallen waar in het wetsvoorstel wordt gesproken over «goed werkgeverschap» doelt de regering op de plicht van de overheids-werkgever om er voor zorg te dragen dat ambtenaren niet onnodig worden blootgesteld aan integriteitsrisico's en verleidingen; de werkgever dient de werknemer daartegen te beschermen. Daar hoort ook de zorg voor de cultuur van de organisatie en de voorbeeldrol van de leidinggevenden bij. Leidinggevenden moeten het toonbeeld zijn van integriteit en het is aan hen om als eersten invulling te geven aan integriteitsbeleid en daar serieus werk van te maken. Maar zij horen ook open te staan voor kritiek en advies en bij te dragen aan een gezonde organisatiecultuur waarin mensen openstaan voor kritiek en elkaar aan durven te spreken op gedrag en waarin collega's elkaar toetsen en consulteren.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de inmiddels op 1 mei 2003 in werking getreden Wet van 21 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit heeft de regering een inventarisatie aangekondigd 2 jaar na inwerkingtreding van die wet³. In dat kader

¹ Bij de behandeling van de wijziging van de Ambtenarenwet (wetsvoorstel 27 602, Handelingen I, 2002/03, blz. 15–493) en bij de Begrotingsbehandeling BZK (Handelingen II, 2002/03, blz. 27–1965). Ook in het kader van de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur is de uitspraak aan de orde geweest (Kamerstukken I, 2002/03, 28 243, nr. 43a, blz. 12–13).

² Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19–5-2003, BZK 03–229.

³ Kamerstukken II, 2001/02, 27 602, nr. 5, blz. 4.

is onlangs een grootschalige evaluatie gestart die zich richt op de invoering en werking van klokkenluidersregelingen in de diverse sectoren binnen de openbare sector. Naar verwachting zullen de uitkomsten van die evaluatie medio 2006 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of die evaluatie al tot relevante bevindingen heeft geleid voor het onderhavige wetsvoorstel luidt dan ook ontkennend.

In het onderhavige wetsvoorstel is het toezicht op de implementatie van de opgenomen verplichtingen mede vormgegeven door middel van zogenoemde integriteitsaudits die sinds 2004 bij de ministeries worden gehouden. De leden van de CDA-fractie informeerden naar de criteria die zijn ontwikkeld in deze audits, die dienen ter toetsing van de uitvoeringspraktijk van de bestaande regelgeving en, in het verlengde daarvan, ook zullen dienen ter toetsing van de uitvoeringspraktijk van onderhavige regelgeving.

Integriteitsaudits richten zich op alle interne processen binnen een overheidsorganisatie waarin de integriteitsrisico's van de organisatie beheerst zouden moeten worden. Aan de audits ligt een algemeen kader ten grondslag dat er op is gericht om bestaan, opzet en werking van het integriteitsbeleid bij een ministerie te toetsen. Dat toetsingskader omvat de relevante wettelijke bepalingen waaraan ieder departement zal moeten voldoen. Daarnaast bevat het toetsingskader het beleidskader voor integriteit dat bestaat uit een aantal mogelijk te nemen maatregelen. Het gaat hier om maatregelen en activiteiten die in het algemeen zinvol worden geacht om in het kader van het integriteitsbeleid te nemen. De audits richten zich op de vier aandachtsgebieden waar integriteitsrisico's zijn en van waaruit integriteitsbeleid gestalte gegeven moet worden, te weten: de organisatie/cultuur, de administratieve organisatie en interne controle, het personeelsbeleid en het beveiligingsbeleid. Naast specifieke, organisatiegebonden integriteitsrisico's wordt daarbij vervolgens ook aandacht besteed aan algemene voor de totale overheid geldende risico's, zoals daar zijn contacten met derden, belangenverstrengeling, toegang tot financiële informatie en geldstromen, gebruik van middelen van de organisatie en tot slot (ongewenste) omgangsvormen. De exacte invulling van de audit wordt uiteindelijk bepaald door het management van de desbetreffende organisatie¹. Zo hebben sommige ministeries in 2004 vooral getoetst of hun integriteitsbeleid voldoet aan de geldende rijksbrede wet- en regelgeving, terwijl anderen hebben gekeken naar de naleving van het integriteitsbeleid door medewerkers².

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of – als het gaat om de bewaking en evaluatie van het integriteitsbeleid – het houden van enkel periodieke audits niet te vrijblijvend is.

De regering is van oordeel dat van vrijblijvendheid geen sprake is. In de eerste plaats omdat binnen de sector Rijk is afgesproken dat sinds 2004 bij alle departementen jaarlijks integriteitsaudits worden uitgevoerd, waarvan de kwaliteit wordt bewaakt door de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD) van het ministerie van Financiën³. De gemaakte afspraken en de terugkoppeling naar de CAD bemoeilijken ontwijkend gedrag. Verder is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (blz. 10) ook gesteld dat als een integriteitsbeleid is opgezet de integriteit bewaakt en geëvalueerd moet worden en dat periodieke audits daarbij een hulpmiddel kunnen zijn. Naast het uitvoeren van integriteitsaudits spelen dus ook andere «mechanismen» een rol in de bewaking en evaluatie van het integriteitsbeleid. Zo regelt onderhavig wetsvoorstel dat het bevoegde gezag jaarlijks verantwoording aflegt aan het democratisch gekozen, vertegenwoordigend orgaan over het gevoerde integriteitsbeleid⁴, bewaakt en evalueert de minister van Binnenlandse Zaken en

¹ Integriteit bij het rijk; een handreiking voor een audit. 2e versie. 19 december 2002. blz. 4–5.

² Sociaal Jaarverslag Rijk 2004. p. 47.

³ Bij de overige sectoren zijn audits nog geen gemeengoed. Navolging van het voorbeeld van de sector Rijk zou wenselijk zijn.

⁴ De regering betreurt dat het voornemen om het bevoegd gezag tevens verantwoording af te laten leggen aan de Ondernemingsraad is gesneuveld tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel (Kamerstukken II, 2004/05, 29 436, nr. 10; het amendement van het lid De Pater-van der Meer).

Koninkrijksrelaties het beleid vanuit zijn coördinerende rol¹ en hebben ook instituten zoals de Algemene Rekenkamer een taak op dit gebied².

De leden van de VVD-fractie onderschreven volledig de intenties van de regering bij het onderhavige wetsvoorstel maar zij wilden wel benadrukken dat integriteit bij de overheid niet wordt bereikt door wet- en regelgeving alleen en dat het vooral gedrag is dat gestuurd zal moeten worden door het (politieke) management dat zelf het goede voorbeeld moet geven. Waar het gaat om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel vroegen zij zich af of door de regering gekozen sturing van bovenaf wel de meest efficiënte weg is en of de duale gemeenten en provincies niet veel beter in staat zijn op dit punt maatwerk te leveren.

Daadwerkelijke integriteit komt niet uitsluitend tot stand door regelgeving, maar vereist een gezamenlijke inzet die in het bijzonder is gericht op cultuur en bewustwording. Het integriteitsbeleid behelst dan ook zeer diverse taken en verantwoordelijkheden, variërend van het stellen van regels, het informeren over integriteitsinstrumenten tot het optreden bij misstanden. In de Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie is zeer uitvoerig ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden³. De primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit berust bij de desbetreffende overheidsorganisatie die zelf tot taak heeft een adequaat integriteitsbeleid te voeren en een hoog integriteitsniveau te handhaven.

Inderdaad wordt dan van het (politiek) management een voorbeeldfunctie vereist. Bij onvolkomenheden is het aan de (lokale) democratische organen om het bestuur daarover ter verantwoording te roepen. Met de dualisering zijn daarbij de controlerende functies van raden en staten versterkt.

De bovenbeschreven verantwoordelijkheden vloeien primair voort uit de verhouding werkgever-werknemer. Daarnaast is er echter ook een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk voor de integriteit als onderdeel van de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarop aanspreekbaar. Het gaat dan met name om een systeem-verantwoordelijkheid die tot uitdrukking komt in een in de Ambtenarenwet en andere wetten neergelegd kader op grond waarvan de diverse organen van het openbaar bestuur aan het integriteitsbeleid invulling kunnen geven. Tegen de achtergrond van het streven naar herstel van waarden en normen in onze samenleving is het wenselijk geacht deze coördinerende rol te intensiveren en de decentrale verantwoordelijkheden met het onderhavige wetsvoorstel verder te sturen door in de Ambtenarenwet uitdrukkelijk een integriteitsbeleid voor te schrijven en daar ook richtlijnen voor te geven. De regering is van oordeel dat deze sturing maatwerk in het geheel niet uitsluit. Binnen de wettelijke kaders wordt immers zoveel mogelijk de ruimte gelaten om de inhoud van het integriteitsbeleid toe te snijden op de eigen lokale situatie. Het wetsvoorstel voorziet ook in een expliciete controle door en betrokkenheid van het vertegenwoordigend orgaan en de gedragscode waartoe het voorstel verplicht, is vooral te beschouwen als een belangrijk instrument en hulpmiddel om cultuurverandering binnen de overheidsorganisaties te ondersteunen.

Meer in zijn algemeenheid onderschrijft de regering de opvatting dat integriteit niet eenvoudigweg kan worden «voorgescreven». Zoals gezegd, komt daadwerkelijke integriteit niet uitsluitend tot stand door regelgeving, maar is een gezamenlijke inzet vereist die met name is gericht op cultuur en bewustwording. Uit de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie blijkt dat de bevroegde organisaties op veel onderdelen beleid voeren, maar dat dit nog niet voor alle overheden en overheidsonderdelen geldt en het ook niet altijd voldoende geschiedt.

¹ Hierbij kan worden gedacht aan de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, Kamerstukken II, 2003/04, 28 844, nr. 5.

² Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer: Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004 (Kamerstukken II, 2004/05, 30 087, nr. 2).

³ Kamerstukken II, 2002/03, 28 844, nr. 2.

Tweederde van de bevroegde organisaties geeft aan knelpunten te ondervinden bij het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid. Een deel van de respondenten noemt een gebrek aan ambtelijke of organisatorische capaciteit als belemmering bij het formuleren en uitvoeren van integriteitsbeleid.

Ook gebrek aan kennis en deskundigheid is volgens sommigen een knelpunt. In het eindrapport van de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie komt dan ook de behoefte aan ondersteuning op hoofdlijnen naar voren¹. In de nota naar aanleiding van het verslag had de regering opgemerkt dat, voor zover het specifiek gaat om integriteitskwesties, gemeenten en andere decentrale overheden de nodige hulp kunnen verwachten bij het vormgeven, invoeren en handhaven van integriteitsbeleid². Daarbij werd gewezen op een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te richten kennis- en expertisecentrum waar overheden voor ondersteuning en advies kunnen aankloppen. Inmiddels is bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer de definitieve naam van dit centrum bekendgemaakt: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)³. Het BIOS heeft naast een aantal integriteitsgerelateerde taken op het gebied van het vergaren, genereren en uitwisselen van kennis op sectoroverstijgend niveau ook taken op het gebied van het ondersteunen van (de)centrale overheden. De VVD-fractieleden wilden graag weten wat de omvang van het BIOS zal zijn en wat voor hulp de decentrale overheden van het BIOS kunnen verwachten.

In antwoord op die vragen merkt de regering op dat het BIOS vijf fte's groot zal zijn⁴ en dat waar het gaat om het bieden van hulp aan decentrale overheden onder meer kan worden gedacht aan het ontwikkelen en aanbieden van praktische integriteitsinstrumenten, methoden en modellen, het (mede)organiseren van congressen, het geven van workshops, lezingen en trainingen, alsook het op hoofdlijnen ondersteunen van overheden bij de opzet en implementatie van integriteitsbeleid. In dat kader is de regering dan ook verheugd dat er een nauwe samenwerking bestaat met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UWV) en het Nederlands Politie Instituut, gericht op de verbetering van de aanwezigheid en de werking van integriteitsmaatregelen. De regering is met genoemde organisaties op 26 september jl. een gezamenlijke inzet overeengekomen die ertoe moet leiden dat elke overheidsorganisatie beschikt over een set integriteitsinstrumenten die voldoet aan geformuleerde basisnormen.

Bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer had de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgemerkt dat het zijn streven is uiteindelijk te komen tot een soort code-Tabaksblad voor de overheid⁵. Volgens de VVD-fractie is een kenmerk van de code-Tabaksblad dat het gaat om zelfregulering waar bedrijven ook gemotiveerd van kunnen afwijken. Zij vroegen tot besluit hoe de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties denkt over een dergelijke code voor de overheid.

De regering streeft naar een meer integrale kwaliteitsbenadering en naar verbetering van het presteren van de overheid. In dat kader is de regering bezig met het ontwikkelen van instrumenten die daaraan kunnen bijdragen, zoals benchmarking, stakeholder-onderzoeken en kwaliteitshandvesten. Deze instrumenten zouden onderdeel moeten uitmaken van een «good governance» code voor de openbare sector die wordt nagestreefd. Kenmerkend aan deze instrumenten is dat zij zijn gebaseerd op het principe van zelfregulering.

In het verlengde hiervan kan de regering zich voorstellen dat overheden op basis van vrijwilligheid komen tot het vastleggen (codificeren) van aanvullende afspraken over hun functioneren waarop zij aanspreekbaar

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 28 844, nr. 5.

² Kamerstukken II, 2003/04, 29 436, nr. 7, blz. 3.

³ Handelingen II, 2004/05, blz. 53–3461.

⁴ Zie ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Staatscourant 2005, 61 d.d. 30 maart 2005, blz. 1.

⁵ Handelingen II, 2004/05, blz. 53–3462.

worden. Deze kwaliteitsinstrumenten wijken op dat punt dan ook af van het integriteitsbeleid, dat weliswaar evenzeer onderdeel uitmaakt van de good governance van de openbare sector, maar dat een aantal wettelijk verplichte elementen bevat en dus niet via zelfregulering tot stand komt.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat het in het openbaar bestuur niet altijd eenvoudig blijkt de ingewikkelde en gevoelige politiek-bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen en betrekkingen zonder spanningen in de praktijk te laten verlopen. Naar hun oordeel is het daarom nuttig dat 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. Zij vonden het dan ook terecht dat de regering in het geheel van eisen en verwachtingen ten aanzien van de relatie tussen bevoegd gezag en ambtenaar een bijzondere betekenis toekent aan rechtsstatelijke en democratische beginselen. In dat laatste verband staat het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid centraal. Zo is in de memorie van toelichting (blz. 7) vermeld dat de omvang en inhoud van het ambtelijke handelen wordt bepaald door de verantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager ten opzichte van het vertegenwoordigend orgaan. De leden van de D66-fractie vroegen nauwkeuriger mee te delen in hoeverre hiermee de in de praktijk soms zo moeilijk te operationaliseren hiërarchische verhouding tussen politieke gezagsdragers en ambtelijke ondergeschikten is bepaald.

Zij verzochten ook aan te geven in welke mate hier een relatie ligt met het begrip politiek primaat en wie precies c.q. uiteindelijk de omvang en inhoud bepaalt van de politieke verantwoordelijkheid en daarmee ook de ambtelijke verantwoordelijkheid vormgeeft. Enigszins terzijde vroegen deze leden zich nog af of de in de memorie van toelichting gebruikte driedeling van de politieke verantwoordelijkheid (inlichtingen, debat en sanctionering) bijdraagt aan een goed begrip van dit beginsel en of dit onderscheid in fasen nog deel uitmaakt van het regeringsbeleid. Verder zouden zij nog graag vernemen om welke reden sinds de dualisering van het decentraal bestuur de politieke verantwoordelijkheid in provincies en gemeenten aan belang kan winnen.

Het politieke bestuur is verantwoordelijk voor al wat in de organisatie door ambtenaren wordt gedaan of nagelaten. Het politieke primaat geldt dus ook bij integriteitskwesaties die zich binnen de ambtelijke organisatie voordoen. Op landelijk niveau betekent dit dat hier de beginselen van de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort van toepassing zijn. Door de controle van het parlement kan een minister verantwoordelijk worden gesteld. De bedoelde driedeling van de ministeriële verantwoordelijkheid kan dit inzichtelijk maken. Het parlement toetst het beleid door het inwinnen van gegevens over de ontwikkeling en uitvoering van dat beleid en door daarover met de desbetreffende minister te debatteren. Het parlement bepaalt vervolgens of en zo ja welke sancties worden opgelegd en stuurt zo het beleid in de gewenste richting. Juist zo kan het vertegenwoordigende orgaan ook daadwerkelijk zijn invloed laten gelden. Bij lokale overheden bestaat eenzelfde verantwoordingsplicht ten opzichte van het vertegenwoordigd orgaan. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat in een gemeente de politieke verantwoordelijkheid voor de integriteit van de ambtelijke organisatie berust bij het college van burgemeester en wethouders. Het college voert het dagelijks bestuur van de gemeente, is bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente en is ook bevoegd ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan. De bestuurlijke eindverantwoordelijkheid berust dus bij het college. De gemeenteraad heeft een controlerende bevoegdheid en hij beoordeelt in deze de wijze waarop het college invulling geeft aan de verantwoordelijkheid. De verantwoording die het college aflegt aan de

raad kan zowel de vraag betreffen of een volwaardig integriteitsbeleid wordt gevoerd als de vraag of adequaat wordt opgetreden tegen geconstateerde integriteitsschendingen. De raad bepaalt daarbij welke bestuurlijke consequenties worden verbonden aan een mogelijk tekort schieten bij de verantwoordingsplicht. Deze controlerende bevoegdheid van raden (en staten) is met de dualisering versterkt door een wettelijke verankering van het vragenrecht en de toevoeging van het recht van onderzoek. Met de versterking van de controlerende bevoegdheden wint ook de verantwoordingsplicht aan belang. Naast het vorenstaande heeft uiteraard iedere individuele ambtenaar een eigen verantwoordelijkheid voortvloeiend uit het «goed ambtenaarschap» waarop hij kan worden aangesproken.

De D66-fractieleden constateerden – terecht – dat de regering sterk hecht aan een verplichting tot het voeren van een integriteitsbeleid in alle geledingen van het openbaar bestuur. Dit onderdeel krijgt in het wetsvoorstel dan ook veel aandacht. Deze leden waren – vanuit de vraag voor welk probleem het voorgestelde integriteitsregime een oplossing biedt – benieuwd of er ook enig inzicht bestaat in de omvang en ernst van de onvolkomenheden met betrekking tot integer handelen binnen overheidsorganisaties. Er van uitgaande dat de aard en omvang van inbreuken op de integriteit van politici en ambtenaren waarschijnlijk niet substantieel zal zijn, vroegen zij zich af of het voorstel niet een voorbeeld is van overregulering.

Er bestaat – helaas – nog geen overheidsbreed overzicht van geconstateerde integriteitsschendingen in de publieke sector. Helaas, omdat de regering het juist acht om – voor zover het publieke belang en de privacy van de betrokkene dat toelaten – zo open mogelijk zijn ten aanzien van dit soort kwesties. Met het registreren en uitdragen van wat er mis is gegaan kunnen niet alleen de intenties worden duidelijk gemaakt maar wordt ook aangescherpt wat kan en wat niet kan. Die openheid werkt preventief en vertrouwenwekkend.

De regering wil niet de indruk wekken dat het met het integriteitsniveau in de publieke sector in Nederland slecht zou zijn gesteld, maar er is zeker geen reden tot zelfgenoegzaamheid. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken – zoals de besteding van publieke middelen en het monopolie over vele terreinen – vereisen een hoog integriteitsniveau. Aan overheidsorganisaties en overheidsmedewerkers worden bijzondere eisen gesteld ten aanzien bijvoorbeeld onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid en fair play. Het vereist permanente aandacht om aan die eisen te voldoen en om integriteitsschendingen te voorkomen. Het integriteitsbewustzijn van elke ambtenaar moet om die reden worden bevorderd en in de organisatie moet worden voorkomen dat de aandacht voor het onderwerp verslapt. Daarom heeft de regering – vanuit de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de integriteit als onderdeel van de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en tegen de achtergrond van het streven naar herstel van waarden en normen in onze samenleving – wenselijk geacht de verantwoordelijkheden van de overheidsorganisaties verder te sturen door voor te schrijven dat een integriteitsbeleid moet worden gevoerd en door het geven van richtlijnen daarbij. De regering is gebleken dat dit uitgangspunt breed wordt gedragen door door koepelorganisaties zoals IPO, VNG, en UVW. Met de totstandkoming van dit wetsvoorstel hoopt de regering dan ook dat de aanzet wordt gegeven voor de vervolmaking van een breed en volwaardig integriteitsbeleid.

¹ Zie ook het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid (Kamerstukken II, 2002/03, 28 244, nrs. 5–6), waarin de commissie constateerde dat er wel veel beleid was, maar dat dit beleid in de praktijk nog onvoldoende was «geland» op de werkvloer.

De regering acht het noodzakelijk enige richting aan te geven bij het invullen van de verplichting tot het voeren van integriteitsbeleid. Gedragsregels alleen zijn niet zaligmakend¹. Integriteitsbeleid moet dus niet alleen worden beleeden, maar ook worden beleefd. Medewerkers

moeten een moreel bewustzijn hebben en daar naar handelen. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat in ieder geval aandacht wordt besteed aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het bevoegd gezag moet er voorts voor zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel wordt van het personeelsbeleid onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen. De verdere concrete invulling van dit beleid is mede afhankelijk van het type organisatie en de integriteitsgevoeligheid van het takenpakket. Het is vervolgens een taak van het management hoe het integriteitsbeleid binnen de organisatie wordt vormgegeven. Door dit beleid zo hoog mogelijk in de organisatie aan te sturen wordt niet alleen het belang van dat beleid benadrukt maar is tevens afstemming met de politiek ambtsdrager verzekerd. Hierdoor wint het beleid aan gezag zowel binnen als buiten de organisatie wat optreden tegen integriteits-schendingen weer vereenvoudigt. De leden van de D66-fractie vroegen zich af of hiermee wel een sluitend systeem van integriteitsbevordering is bereikt, omdat ambtelijke organisaties naar hun waarneming een eigen dynamiek kennen en niet zelden een protectionistische cultuur ontwikkelen.

De verankering van integriteit in het personeelsbeleid is naar het oordeel van de regering een belangrijk element voor de bevordering van (de beleving van) integriteit. Daarmee is echter niet voorzien in een sluitend systeem van integriteitsbevordering¹. Bij de implementatie van integriteitsbeleid, bij het investeren in de bewustwording en bij de handhaving van integriteit is met name de rol van leidinggevenden uitermate belangrijk. De leidinggevende dient zich als een goed werkgever te gedragen. Hij heeft een voorbeeldfunctie, stimuleert de bewustwording, treedt op bij (dreigende) integriteitsaantastingen en is op al deze zaken rechtstreeks aanspreekbaar. Daarnaast zullen de overheden de komende jaren vanuit het BIOS concrete ondersteuning kunnen krijgen als het gaat om de bevorderen van de integriteit via de cultuur van de organisatie en via het stimuleren van het moreel bewustzijn van individuele personeelsleden. Waar het dat laatste betreft, wordt thans een multimediaal instrument ontwikkeld dat ambtenaren via training bewust moeten maken van de verschillende en soms ook divergerende belangen waarmee zij in hun functioneren te maken krijgen.

Het is van groot belang dat dit (moreel) bewustzijn met betrekking tot integriteitsvragen niet alleen geactiveerd en geprikkeld wordt, maar dat ook blijft. In de memorie van toelichting (blz. 11–12) is derhalve vermeld dat door middel van gericht beleid in de sfeer van onder andere scholing, training en werkoverleg integriteit als onderwerp van hoog tot laag levend kan worden gehouden. De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de regering hiermee niet te zeer vaart op het kompas van ambtelijke zelfsturing.

Integriteitsbeleid bestaat voor een groot deel uit wet- en regelgeving en harde structuurmaatregelen op het gebied van bijvoorbeeld AO/IC (Administratieve Organisatie en Interne Controle), risicoanalyses en meldingsprocedures. Dat pakket moet worden aangevuld met zachtere maatregelen zoals het stimuleren van integriteitsbesef via scholing, training en werkoverleg. Integriteitsbeleid dient altijd een evenwichtige mix te zijn van deze harde en zachtere maatregelen. Vanuit dit perspectief is geen sprake van ambtelijke zelfsturing, maar van het moreel weerbaar maken van ambtenaren voor complexe of nieuwe situaties, waarin nog geen of weinig richting wordt geboden via uitgekristalliseerde regelgeving en procedures.

¹ Het denken over integriteit en het bevorderen daarvan is nog steeds een relatief nieuwe discipline binnen de overheid en is voorlopig dan ook nog steeds volop in ontwikkeling.

De fractieleden van D66 maakten ook nog gewag van de waarneming uit de bestuurspsychologie dat politici, bestuurders en ambtenaren hun

handelen mede laten bepalen door impliciete, subjectieve of zelfs persoonlijke belangen. Als communicatie daarover ontbreekt dan kan dat belemmerend werken voor de ontwikkeling van een integere organisatie. De D66-fractieleden vroegen zich af of de regering een dergelijk gevaar ziet.

De regering is zich van dit gevaar bewust. Het totale pakket aan integriteitsmaatregelen, van (ondersteuning bij) het bevorderen van het integriteitsbewustzijn via integriteit als onderwerp van functioneringsgesprekken tot de verantwoordingsplicht aan het vertegenwoordigend orgaan, moet dit gevaar volgens de regering zo goed mogelijk minimaliseren.

In het wetsvoorstel is sprake is van een externe informatieplicht aan het vertegenwoordigend orgaan. Deze externe informatieplicht deed bij die leden de vraag rijzen of de regering enig vertrouwen heeft in het zelfreinigende vermogen van de gemiddelde ambtelijke organisatie. Ook vroegen zij 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 betwijfelden deze leden ten eerste of ondernemingsraden wel voldoende afstand kunnen nemen van de directe belangensbehartiging van ambtenaren om te kunnen fungeren als medebewakers van de integriteit.

Het opnemen van een verantwoordingsplicht is geen gevolg van twijfel in het zelfreinigende vermogen van overheidsorganisaties. De verantwoordingsplicht betreft slechts één van de toezichtarrangementen. Primair is het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk voor het opzetten, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid. Maar daarnaast heeft ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanuit zijn rol als coördinerend bewindspersoon en op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid op bovensectoraal niveau, een rol in het houden van toezicht en het uitvoeren van daarvoor noodzakelijke inventarisaties. Verder ziet de regering geen reden te veronderstellen dat de afhankelijkheidsrelatie tussen het bevoegd gezag en de ambtelijk top zou worden versterkt als gevolg van de verantwoordingsplicht ten opzichte van het vertegenwoordigend orgaan.

Waar het betreft de controlerende rol van ondernemingsraden merkt de regering op dat de bepaling waarop de fractieleden van D66 kennelijk doelen, is komen te vervallen met het amendement van het lid De Pater-van der Meer. Het is een plicht van de werkgever om de werknemer te beschermen tegen onnodige integriteitsrisico's en verleidingen. De werknemer heeft met andere woorden recht op goed integriteitsbeleid. Daarom is het belangrijk en vanzelfsprekend dat de ondernemingsraad toch wordt betrokken bij de controle op dat beleid¹. Dit sluit ook aan bij de algemeen aanvaarde opvatting dat medewerkers betrokken moeten worden bij het integriteitsbeleid en dat dat geen «speeltje» mag blijven van het management. Die betrokkenheid, die niet alleen ziet op het opstellen van gedragscodes maar tevens betrekking heeft op het uitvoeren van controle, vergroot de acceptatie van en het draagvlak voor het integriteitsbeleid en vergroot daarmee de kans van slagen van dat beleid. Het functioneren van de ondernemingsraden als medebewaker van de integriteit zou naar het oordeel van de regering daarom vooral moeten worden gezien in het verlengde van de reeds bestaande taken van de ondernemingsraad.

De hiervoor genoemde verantwoordingsplicht is in het wetsvoorstel vormgegeven door middel van een rapportageplicht van het bevoegd gezag aan het vertegenwoordigend orgaan.

De leden van de D66-fractie hadden enige twijfel of die rapportageplicht voldoende waarborgen biedt voor een objectief toezicht door het

¹ Zie ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Staatscourant 2005, 61 d.d. 30 maart 2005, blz. 7.

vertegenwoordigend orgaan op het integriteitsbeleid binnen een organisatie.

Het leek hun zonder onderzoek moeilijk vast te stellen of de binnen het ambtelijk apparaat voorbereide rapportages wel volledig en nauwkeurig zijn en zij konden ook niet op voorhand uitsluiten dat een coalitie-meerderheid binnen de volksvertegenwoordiging wellicht minder scherp naar deze rapportages zal kijken.

De regering is van oordeel dat er thans in zijn algemeenheid geen aanleiding is om op voorhand te twijfelen aan de juistheid of volledigheid van dergelijke door het ambtelijk apparaat voorbereide rapportages. Dat neemt niet weg dat op het moment dat er twijfels zouden bestaan over de volledigheid of nauwkeurigheid van het aangeleverde feitenmateriaal, de volksvertegenwoordiging (of het bevoegd gezag) een onderzoek kan instellen.

Als het gaat om de angst voor een minder scherp controlerende volksvertegenwoordiging acht de regering het niet goed voorstelbaar dat een volksvertegenwoordiging – gezien ook de maatschappelijke aandacht voor integriteit – belang kan hebben bij een slecht functionerende, niet integere ambtelijke organisatie. Die maatschappelijke aandacht zal het vertegenwoordigende orgaan zo nodig ook scherpener.

De regering wijst hierbij nog op de mogelijkheid dat ondernemingsraden op grond van hun informatierecht op indirecte wijze een controlerende taak kunnen uitoefenen. Het is juist de combinatie van de verschillende toezichtsarrangementen die eventuele belemmeringen voor een objectief toezicht en voor de ontwikkeling van een integere organisatie bloot kan leggen.

De memorie van toelichting (blz. 17) maakt gewag van het voornemen om het integriteitsbeleid van de verschillende overheidsorganisaties te monitoren.

Daarbij zal het in eerste instantie gaan om het in kaart brengen van de totstandgekomen regelgeving en gedragscodes over integriteit. In tweede instantie kan gedacht worden aan meer kwalitatieve analyses van het integriteitsbeleid. De leden van de D66-fractie vroegen of een dergelijke landelijke monitoring voor decentrale overheden niet leidt tot een toename van inmiddels al substantiële controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen.

Alhoewel de bestuurlijke lasten met name op decentraal niveau ontegenzeggelijk zullen stijgen, is de regering van oordeel dat monitoring van het integriteitsbeleid niet alleen wenselijk, maar ook onontkoombaar is. Integriteit en – daaraan gerelateerd – het vertrouwen van de burger in de overheid is een *conditio sine qua non* voor het functioneren van de publieke sector en vergt daarom permanente zorg en aandacht. Die zorg en aandacht vertaalt zich onder andere in het formuleren van wetgeving als de onderhavige maar ook in het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend bewindspersoon voor het integriteitsbeleid, over de nodige informatie dient te beschikken voor verdere analyse, planvorming en ondersteuning. Monitoring is bij uitstek het instrument om de totstandgekomen regelgeving en gedragscodes over integriteit in kaart te brengen en om – daarop aansluitend – trends en ontwikkelingen op integriteitsgebied te analyseren, beleidsinstrumenten zoals «best practices» te ontwikkelen en (de)centrale overheden te ondersteunen. Hoewel monitoring voor decentrale overheden dus een zekere toename van lasten tot gevolg heeft en de eisen die aan het integriteitsbeleid en daarmee ook aan decentrale overheden worden gesteld strikter worden, zullen deze overheden uiteindelijk makkelijker aan hun verplichtingen kunnen voldoen omdat het meergenoemde BIOS hen meer en beter (de gewenste) ondersteuning kan geven en de mogelijkheid kan bieden om te leren van de strategieën en modellen van andere overheidsorganisaties.

In antwoord op de vraag van de fractieleden van D66 of monitoring niet zal leiden tot een afrekencultuur tussen overheden merkt de regering op dat de monitoring tot doel heeft om vanuit de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur het integriteitsbeleid te bevorderen en het functioneren van overheden op dat vlak te verbeteren door die overheden te ondersteunen en te laten leren van andere overheidsorganisaties. De monitoring is er dus in het geheel niet op gericht om organisaties af te rekenen op het gevoerde beleid.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering naar een reactie op het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over integriteit bij de overheid¹. Meer in het bijzonder vroegen zij of de regering de conclusies deelt dat regels die de integriteit moeten bevorderen in de praktijk niet worden gehandhaafd, dat de integriteitsregels te abstract zijn om te weten wanneer ze worden overtreden, dat onvoldoende wordt geregistreerd welke inbreuken er zijn en dat de evaluatie van het beleid tot op heden onvoldoende is geweest. De vraag van de SP-fractie was vervolgens of met het onderhavige wetsvoorstel wel tegemoet wordt gekomen aan deze kritiepunten.

Naar het oordeel van de regering moeten de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in een bredere context worden geplaatst. Het integriteitsbeleid binnen de rijksoverheid heeft de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. De ministeries hebben veel geïnvesteerd in de opzet en de uitwerking van integriteitsbeleid en beschikken inmiddels over een goede set van regelgeving en procedures. Dit blijkt ook uit de resultaten van de Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie². Uit de resultaten van de nulmeting van de Algemene Rekenkamer blijkt tevens dat het aantal ministeries dat een integriteitsbeleid had in de periode van 1996 tot 2004 is opgelopen van 15% naar 75%. Het is dan jammer dat het rapport van de Algemene Rekenkamer niet in het perspectief van deze ontwikkelingen is geplaatst en louter constateert dat een «forse impuls bij de ministeries nodig is om het systeem van integriteitszorg te versterken». Dat doet geen recht aan de inspanningen die er zijn geweest en de vorderingen die zijn gemaakt. Het vorenstaande laat onverlet dat de regering met de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat verdere verbeteringen zijn te realiseren, onder meer bij de praktische implementatie en handhaving van het integriteitsbeleid. Als coördinerend bewindspersoon voor het integriteitsbeleid voor de publieke sector ziet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het als zijn verantwoordelijkheid om – mede vanuit het nieuw opgezette BIOS – de diverse overheden te ondersteunen, te stimuleren en te faciliteren bij de concretisering van het integriteitsbeleid. Dit heeft inmiddels geresulteerd in concrete afspraken over de ontwikkeling van een centraal registratiesysteem binnen de sector Rijk voor (vermoedens van) integriteitsinbreuken en hun wijze van afdoening. En op 26 september jl. heeft hij in een bestuurlijk overleg met de koepelorganisaties van de provincies, gemeenten en waterschappen en met de Raad van Hoofdcommissarissen afspraken gemaakt over de registratie van integriteitsschendingen binnen de openbare sector. Verder kan er bijvoorbeeld op worden gewezen dat periodiek terugkerende integriteitsaudits reeds sinds 2004 praktijk zijn en dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf de vinger aan de pols zal houden door middel van rijksbrede integriteitsaudits naar deelprocessen zoals inkoop, nevenfuncties en dergelijke³. In het totale pakket aan maatregelen is een belangrijke rol weggelegd voor het onderhavige wetsvoorstel. Om ervan verzekerd te zijn dat aan integriteit en ambtelijke ethiek aandacht wordt besteed, verplicht het wetsvoorstel tot het voeren van een integriteitsbeleid waarbij in elk geval aandacht aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie wordt besteed. Dat

¹ Rapport van de Algemene Rekenkamer: Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004, Kamerstukken II, 2004/05, 30 087, nr. 2.

² Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, Kamerstukken II, 2003/04, 28 844, nr. 5.

³ Kamerstukken II, 2004/05, 30 087, nr. 2, blz. 30–31.

integriteitsbeleid moet op grond van het wetsvoorstel worden verankerd in het personeelsbeleid, zodat dat beleid niet alleen wordt beleden, maar ook in de organisatie wordt beleefd. Verder voorziet het voorstel nog in een jaarlijkse externe informatieplicht waarbij de organisatie in de richting van het geëigende democratisch gekozen orgaan verantwoording aflegt over het gevoerde integriteitsbeleid.

Op deze wijze streeft de regering naar een goed evenwicht tussen kaders en systemen aan de ene kant en cultuur en gedragsbeïnvloeding aan de andere kant, een evenwicht dat, zoals de Algemene Rekenkamer ook opmerkt¹, kenmerkend is voor een effectieve aanpak.

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

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 30 087, nr. 2, blz. 32.