

Vergaderjaar 2016–2017

**34 550 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2017**

**Nr. 4**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2016

In internationaal verband doen wij het als Nederlandse overheid goed: de kwaliteit van het bestuur en van de ambtenaren behoort tot de top van de wereld en dat moeten we zo houden<sup>1</sup>. Eén van de doelstellingen van mijn ministerie is om te zorgen voor een blijvend goed openbaar bestuur, dat het vertrouwen verdient van de burger die van de overheid afhankelijk is. De kwaliteit van het openbaar bestuur wordt in hoge mate bepaald door de mensen die er werken. Het werken bij de overheid vergt vakmanschap ten aanzien van het werk dat men doet. Gelet op de unieke machtspositie van de overheid, gaat het ook om specifieke zaken die samenhangen met het werken als ambtenaar. Werken in een ambtelijke context vergt ambtelijk vakmanschap en publiek leiderschap.

Die ambtelijke context is voortdurend aan verandering onderhevig. De maatschappij verandert in hoog tempo en dat heeft zijn weerslag op de inrichting van het bestuur en de wijze waarop het ambtelijk apparaat functioneert. We zien op dit moment een ontwikkeling naar een netwerk- en informatiemaatschappij waarin burgers meer initiatief nemen en naast inspraak ook daadwerkelijke betrokkenheid willen bij de totstandkoming van beleid. Nieuwe technologieën versterken deze ontwikkeling. In deze omslag spelen openheid, openbaarheid en bejegening een belangrijke rol.<sup>2</sup> Overheden stellen zich binnen de netwerksamenleving steeds meer als partner op bij de uitoefening van hun publieke taken. En hoewel de burger afhankelijk blijft van de overheid, wordt de relatie tussen burger en

<sup>1</sup> Rapport Public sector achievement in 36 countries: a comparative assessment of inputs, outputs and outcomes, December 2015, Sociaal en Cultureel Planbureau. Zie ook Corruption Perceptions Index van Transparency International (Nederland staat wereldwijd in de top 10 van minst corrupte landen) en World Bank: Country data report for the Netherlands, 1996–2014.

<sup>2</sup> Zie Programma Open Overheid: Visie en Actieplan Open Overheid, aangeboden bij brief van 26 september 2013 (Kamerstuk 32 802, nr. 5) en Open Government Partnership: Zelfevaluatie-rapport Nederland 2014.

overheid gelijkwaardiger. Dit heeft grote impact op de manier van werken van de ambtenaar, die in het spanningsveld van afhankelijkheid en gelijkwaardigheid moet opereren. De snelheid waarmee de ontwikkelingen gaan, vraagt van het ambtelijk apparaat bovendien innovatief vermogen en een hoge mate van flexibiliteit.

Mede in relatie tot de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren<sup>3</sup> heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor wat nu juist het bijzondere is van het werken voor de overheid, het ambtelijk vakmanschap en hoe dit tot uitdrukking kan blijven komen. Het werken voor de overheid verandert namelijk niet door (eventuele) normalisering van de ambtelijke rechtspositie en ambtenaren blijven bijzondere werknemers. Niet de vorm van de rechtspositie is daarvoor bepalend, maar de inhoud en context van het werk waarbij het publieke belang centraal staat. In de Ambtenarenwet blijven na eventuele normalisering dan ook in mijn ogen belangrijke bepalingen overeind, waaronder de bepalingen over het integriteitsbeleid.

In mijn brief van 30 november 2015<sup>4</sup> heb ik u toegezegd u nader te informeren over:

1. mijn beleidsvoornemens met betrekking tot de verankering van de kernwaarden van het ambtenaarschap en
2. de reeds lopende initiatieven op dit gebied en de wijze waarop ik het debat over het ambtelijk vakmanschap en de ambtelijke kernwaarden van onderaf ondersteun.

Voordat ik mijn beleidsvoornemens nader toelicht, begin ik met een inventarisatie van wat er al gerealiseerd is en wat nog aan initiatieven loopt.

### **Gerealiseerde initiatieven in het debat over ambtelijk vakmanschap en ambtelijke kernwaarden**

#### **Kaders voor goed ambtelijk handelen**

De huidige gedragscodes en andere regelingen van de publieke sectoren op het gebied van integriteit, competenties en de manier van werken hebben zich in de loop der tijd ontwikkeld naar een breed kader voor goed ambtelijk handelen binnen de bijzondere setting van het werken voor een overheidswerkgever. Gedragscodes zijn al lang niet meer een pure opsomming van gedragsregels waar een ambtenaar zich aan moet houden, met vooral de nadruk op wat een ambtenaar niet hoort te doen. De overheidssectoren schenken in hun gedragscodes en vergelijkbare regelingen veelal aandacht aan de bijzondere context waarin de ambtenaar werkt, vanuit welke waarden dat werk wordt gedaan en welke verantwoordelijkheden daarbij horen voor zowel de overheidswerkgever als de ambtenaren.

#### *Rijksoverheid*

De rijksoverheid vervult hierin een voorbeeldrol. Zo is in oktober 2015 de geactualiseerde Gedragscode Integriteit Rijk (bijlage bij Kamerstuk 28 844, nr. 83) gepubliceerd die op een toegankelijke manier ingaat op goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap, de specifieke rol en voorbeeldfunctie van leidinggevend en de waarden van waaruit het ambtelijk handelen wordt afgewogen.<sup>5</sup> De rijksoverheid heeft in de gedragscode

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 550.

<sup>4</sup> Kamerstuk 34 300 VII, nr. 52.

<sup>5</sup> Stcrt. 2015, nr. 33770. De sector Defensie en diverse ZBO's hebben aangegeven waar mogelijk aansluiting te willen zoeken bij de gedragscode van het Rijk.

gekozen voor de volgende (kern)waarden: *onafhankelijkheid en onpartijdigheid; betrouwbaarheid en zorgvuldigheid; eigen verantwoordelijkheid*. Verder is binnen de rijksoverheid afgesproken dat de gedragscode periodiek wordt geactualiseerd: in oktober 2016 zal een nieuwe versie van kracht worden en opnieuw onder de aandacht worden gebracht. Zo blijft de code niet alleen actueel, maar wordt hij ook levend gehouden.

#### *Gemeenten, provincies en waterschappen*

Gemeenten, provincies en waterschappen besteden in hun organisatie-specifieke gedragscodes in de meeste gevallen aandacht aan het werken vanuit de ambtelijke context, toegespitst op de eigen organisatie. Gemeenten hebben op dit moment geen modelgedragscode meer voor ambtenaren, maar de kernbegrippen die eerder sectoraal werden gehanteerd komen nog wel veel terug in gedragscodes van gemeenten: *openheid, eerlijkheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid*.<sup>6</sup>

De provincies kennen op sectorniveau een modelgedragscode en een handreiking integriteitsbeleid.<sup>7</sup> Zij plaatsen daarin de ambtelijke integriteit in een breder perspectief met de volgende kernbegrippen: *dienstbaarheid, professionaliteit, onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid*.

De waterschappen hebben geen modelgedragscode, maar kennen op sectorniveau een «toolkit integriteit» waarin als kernwaarden worden benoemd: *openheid, eerlijkheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid en objectiviteit*.<sup>8</sup>

#### **Kaders voor goed bestuurlijk handelen**

De kaders voor goed ambtelijk handelen kunnen niet los worden gezien van de kaders voor goed bestuur. In de Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen<sup>9</sup> (inclusief de modelgedragscodes Integriteit voor volksvertegenwoordigers en (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen) is invulling gegeven aan goed bestuurlijk handelen. In gemeenten wordt een eigen invulling gegeven aan de gedragscode. Verder kan gewezen worden op de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur<sup>10</sup> en de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.<sup>11</sup> De code goed openbaar bestuur benoemt een zevental beginselen, die op robuuste wijze nader zijn uitgewerkt: *openheid en integriteit; participatie; behoorlijke contacten met burgers; doelgerichtheid en doelmatigheid; legitimiteit; lerend en zelfcorrigerend vermogen en verantwoording*. Bijna alle besturen van het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie werken sinds 2009 met als uitgangspunt de code goed openbaar bestuur. De Nationale ombudsman vat de essentie van behoorlijk overheids-optreden samen in de volgende vier kernwaarden: *open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, eerlijk en betrouwbaar*.

#### **Programma Ambtelijk Vakmanschap**

Het programma Ambtelijk Vakmanschap binnen mijn ministerie zet zich in voor ambtelijk vakmanschap als publieke waarde: ambtenaren werken

<sup>6</sup> Uit format integriteitsbeleid Vereniging van Nederlandse Gemeenten van december 2014.

<sup>7</sup> Handreiking gedragscode provinciale ambtenaren (1 juli 2016).

<sup>8</sup> A&O-fonds Waterschappen.

<sup>9</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 3<sup>e</sup> gewijzigde druk, april 2016.

<sup>10</sup> Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur (juni 2009) (bijlage bij Kamerstuk 31 701, nr. 19).

<sup>11</sup> Brochure «Behoorlijkheidswijzer» van de Nationale ombudsman (september 2015).

voor het publieke belang en zijn goed aangesloten op de dynamische samenleving waarvoor zij werken. De snelle ontwikkelingen op terreinen als ICT, technologie, nieuwe media, communicatie en gevraagde transparantie hebben invloed op het gevraagde vakmanschap van ambtenaren, hun flexibiliteit en mobiliteit, hun scholing en ontwikkelingsmogelijkheden, maar ook op de leidinggevenden en de organisaties waarin wordt gewerkt. Het ambtelijk vakmanschap is zich aan het vernieuwen. Het programmateam onderzoekt dit en vervult een verbindende en ondersteunende rol in deze vernieuwing. Het programma heeft tot doel het ambtelijk vakmanschap in al zijn dynamiek overheidsbreed beter voor het voetlicht te brengen. Zoals inmiddels bekend is gemaakt, zal Nederland op 22 en 23 juni 2017 gastland zijn voor de United Nations Public Service Day, een tweedaagse conferentie waar kennis over en ervaring met innovaties binnen overheden tussen landen zullen worden gedeeld. Het programma loopt door tot oktober 2017. Daarna zal worden gezien hoe aan de resultaten structureel een vervolg kan worden gegeven.

### **Beleidsvoornemens voor verankering van de ambtelijke kernwaarden**

In mijn brief van 30 november 2015<sup>12</sup> heb ik u mijn voornemen kenbaar gemaakt om de kernwaarden van het ambtenaarschap wettelijk te verankeren. In een eerste verkenning gingen de gedachten daarbij uit naar het vastleggen en uitwerken van de kernwaarden in een door overheids-werkgevers op te stellen ambtelijk statuut, passend bij de eigen organisatie. Dit om recht te doen aan de diversiteit en verschillende dynamiek binnen de overheidsorganisaties. De wettelijke verankering wordt dan geborgd door de verplichting tot het opstellen van een statuut op te nemen in de Ambtenarenwet. Deze verplichting zou breder zijn dan de huidige verplichting in de Ambtenarenwet tot het opstellen van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.<sup>13</sup>

Deze eerste verkenning is met vele betrokkenen op de werkvloer besproken. Zowel binnen het Rijk als binnen de overheidssectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen worden vraagtekens geplaatst bij het instrument van een verplicht ambtelijk statuut. Enerzijds omdat over het bijzondere van het ambtenaarschap al veel is vastgelegd, waardoor de noodzaak van verankering van kernwaarden in een statuut op dit moment niet wordt gevoeld. Anderzijds omdat het debat over de vernieuwing van het ambtelijk vakmanschap nog volop gaande is. Dit debat vindt ook op de werkvloer plaats en vooral daar bestaat veel weerstand tegen een statuut, dat als te statisch en abstract wordt ervaren. De vakorganisaties hebben te kennen gegeven niet vooruit te willen lopen op de implementatie ten aanzien van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Vanuit één van de vakorganisaties (CCOOP) is een zeer kritische schriftelijke reactie gekomen op de verkenning naar verankering van kernwaarden in een verplicht op te stellen statuut.

#### *Aansluiten bij dialoog*

Als het gaat om bewustzijn en het eigen maken van ambtelijk vakmanschap en kernwaarden is het van belang om aan te sluiten bij de dialoog en de belevingswereld van de ambtenaren zelf. Die dialoog wordt door alle partijen namelijk zeer waardevol gevonden en op dit moment op verschillende plekken binnen de overheid met het oog op de toekomst gevoerd. Daarbij is ook aandacht voor ambtelijke tegenspraak in relatie tot de politiek. Kernwaarden horen herkenbaar en eigen te zijn, niet voor

<sup>12</sup> Kamerstuk 34 300 VII, nr. 52.

<sup>13</sup> Artikel 125quater, onderdeel c, Ambtenarenwet.

maar *van* de ambtenaren. Dit vraagt om een invulling die zowel qua vorm als tempo flexibel is en rekening houdt met de bestaande diversiteit binnen overheidsorganisaties. We moeten ons dan ook niet blindstaren op de ogenschijnlijk eenduidige formulering van kernwaarden die we in veel opzichten zien: achter deze terminologie hangt een grote mate van diversiteit aan organisatiespecifieke vertaling en invulling. Op het moment dat het debat overheidsbreed wordt gevoerd, komt die diversiteit steeds weer bovendrijven.

Ambtenaren moeten zich gesteund voelen in hun werk en het blijft belangrijk om steeds opnieuw aandacht te geven aan de bijzondere setting waarin dit plaatsvindt. Ik wil daarom maximaal inzetten op ondersteuning van de reeds lopende initiatieven en zal dat waar mogelijk overheidsbreed doen. Daarbij kan niet worden voorbijgegaan aan de dynamiek en ontwikkeling die het ambtelijk vakmanschap doormaakt en het nog te voeren debat in de Eerste Kamer over de normalisering van de ambtelijke rechtspositie. De uitkomsten van beide zullen richtinggevend zijn voor de keuzes die met betrekking tot een verankering van kernwaarden worden gemaakt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk