

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021

35 570 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

In de plenaire vergadering van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) van 22 tot en met 25 maart 2021 is gesproken over de implementatie van de aanbevelingen van de GRECO aan Nederland ter preventie van corruptie en het bevorderen van integriteit bij de hoogste bestuurlijke functies in de centrale overheid (bewindspersonen) en bij de rechtshandavingsinstanties (Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee). Deze aanbevelingen volgen uit de vijfde evaluatieronde van GRECO. GRECO heeft in totaal zestien aanbevelingen gedaan aan Nederland: acht aanbevelingen over het integriteitsbeleid voor bewindspersonen en acht aanbevelingen over het integriteitsbeleid voor de Nationale Politie en de KMar. In onze brief van 22 februari 2019 bent u geïnformeerd over de evaluatie.¹

Hierbij treft u de originele versie en de vertaling van het vastgestelde nalevingsverslag aan². Door middel van deze brief informeren wij u over de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de aanbevelingen en de bevindingen van GRECO.

Implementatie aanbevelingen integriteit bewindspersonen

De aanbevelingen ter versterking van het integriteitsbeleid voor bewindspersonen hebben betrekking op:

- i. ontwikkeling van een gecoördineerde strategie op basis van risico-analyse;
- ii. ontwikkeling van een integrale gedragscode met richtsnoeren voor belangenverstrengeling en integriteitsgerelateerde kwesties;
- iii. vertrouwelijke begeleiding en vergroting van bewustwording, onder meer via periodieke trainingen;

¹ Kamerstukken 35 000 VII en 35 000 VI, nr. 91.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- iv. stellen van regels en richtsnoeren over de omgang met derden en lobbyisten en vergroting van de transparantie over de contacten en de onderwerpen;
- v. invoering van een verplichting om ad hoc melding te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van belangenverstremming;
- vi. stellen van algemene regels over beperkingen bij de aanvaarding van vervolgfuncties;
- vii. een verplichting om periodiek in het openbaar opgave te doen van financiële belangen;
- viii. actualisering van de wetgeving omtrent onderzoek en vervolging.

De GRECO constateert in het nalevingsverslag dat de regering werkt aan de uitwerking van voorstellen, maar dat er in dit stadium nog geen sprake is van tastbare resultaten.

Met de introductie van een self-assessment risicoanalyse integriteit wordt het integriteitsbeleid bewindspersonen aangevuld. Deze introductie liep parallel aan de vaststelling van het nalevingsverslag door GRECO en kon hier niet meer in worden meegenomen. De GRECO zal hierover bij de volgende gelegenheid³ worden geïnformeerd. Het betreft een aanvulling op de procedure voor de beoordeling en benoeming van kandidaat-bewindspersonen met een self-assessment. In de brief van 30 april 2021⁴ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegelicht dat dit bedoeld is als hulpmiddel voor kandidaat-bewindspersonen dat zich richt op bewustwording en inventarisatie van risico's. Met de aanbidding van het self-assessment is er nu een basis gelegd om de eigen integriteit blijvend te bevorderen.

Tijdens het gesprek met kandidaat-bewindspersonen wijst de formateur de kandidaat-bewindspersonen eveneens op de gedragsregels met betrekking tot de periode na hun ambtsperiode. Het is gewenst dat een bewindspersoon bij het aanvaarden van een functie na afloop van zijn ambtsperiode zo handelt dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat hij tijdens zijn ambtsuitoefening onzuiver heeft gehandeld, c.q. verkeerd omgaat met de kennis die hij tijdens die periode heeft opgedaan⁵. De kandidaat-bewindspersoon geeft aan kennis te hebben genomen van de gedragsregels middels een brief aan de formateur. Bij aftreden wordt de bewindspersoon per brief van de Minister van BZK nogmaals gewezen op de afspraken die gelden na het aftreden. Voorts beraadt het kabinet zich op nadere maatregelen die betrekking hebben op beperkingen na uitdiensttreding voor gewezen bewindspersonen die een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan een dergelijke betrekking te aanvaarden. Hierover zult u binnenkort worden geïnformeerd.

Deze twee ontwikkelingen hebben betrekking op de periode voor het ambt en na afloop van het ambt. In voorliggende brief zetten wij, in vervolg op de brief van 22 februari 2019, de strategische uitgangspunten en voornemens voor verdere versterking van het integriteitsbeleid voor bewindspersonen tijdens de ambtsuitoefening nader uiteen. Concrete uitwerking van deze aspecten is aan het volgende kabinet.

Kort samengevat is de analyse van GRECO dat het Nederlandse systeem in belangrijk mate is gestoeld op zowel vertrouwen en collegialiteit als persoonlijke verantwoordelijkheid van de bewindspersonen. In de opvatting van GRECO zijn in een integriteitssysteem expliciete strategieën

³ GRECO heeft verzocht om uiterlijk 30 september 2022 opnieuw te rapporteren over de voortgang m.b.t. de openstaande aanbevelingen.

⁴ Kamerstuk 28 844, nr. 227.

⁵ Kamerstuk 28 754 nr. 1.

en richtlijnen van groot belang om belangenverstremgeling te voorkomen en op te lossen. Dit omvat ook bewustwording, begeleiding, advisering, toetsing en handhaving. GRECO wijst hierbij in het bijzonder op een aantal specifieke thema's, zoals transparantie omtrent mogelijke belangenverstremgeling (ad hoc melding en openbare opgave van financiële belangen) en de omgang met derden en lobbyisten.

Het kabinet onderschrijft deze analyse grotendeels. In Nederland is een sterke integriteitscultuur het uitgangspunt van het integriteitsbeleid voor de centrale overheid. Preventie, vertrouwen, bewustwording en eigen verantwoordelijkheid zijn de belangrijkste principes die gelden voor het integriteitsbeleid van Ministers en Staatssecretarissen. Die aanpak past ook geheel in de staatsrechtelijke verhoudingen (waarbij in dit kader de ministeriële verantwoordelijkheid het belangrijkste principe is). Om echter (de ontwikkeling van) een integer, transparant en weerbaar bestuur te bestendigen werkt het kabinet aan een aanpak met een bredere basis en meer balans tussen cultuur- en structuurgerichte maatregelen, zoals een gedragscode, trainingen en een heldere ondersteuningsstructuur.

Zo verdient de wijze waarop bewindspersonen omgaan met mogelijke belangenverstremgeling aanscherping, met name waar het gaat om de handelwijze in situaties waarin zich wijzigingen voordoen in private belangen.

Ten aanzien van mogelijke belangenverstremgeling zijn terughoudendheid en afstand doen de belangrijkste uitgangspunten. Zoals in het Handboek voor Bewindspersonen is vastgelegd, deelt de formateur in het gesprek met de kandidaat-bewindspersonen mee dat alle financiële en zakelijke belangen op afstand moeten worden geplaatst en (betaalde en onbetaalde) nevenactiviteiten moeten worden beëindigd. Na afloop bevestigt de kandidaat-bewindspersoon middels een brief aan de formateur dat alle relevante feiten en omstandigheden volledig en naar waarheid zijn gemeld, en (eventuele) adequate maatregelen zijn getroffen. Het recente instrument van self-assessment helpt de kandidaat onder andere om risico's in dit verband beter in beeld te krijgen. Daarmee wordt reeds voor aanvang van het ambt in belangrijke mate bijgedragen aan een goede bewustwording van het belang van integriteit. Tijdens de functie-uitoefening is het alleen bij hoge uitzondering en na schriftelijke toestemming van de Minister-President mogelijk een nevenfunctie te accepteren. De bewindspersoon dient dit derhalve bij de Minister-President aan te kaarten en te bespreken.

Het kan niet worden uitgesloten dat zich tijdens de functie-uitoefening toch een relevante wijziging in de private belangen voordoet die aanleiding kan geven tot belangenverstremgeling. Zoals al aangegeven in de brief van 22 februari 2019 zal dan in de geest van voorgaande worden gehandeld. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon zelf is om initiatief te nemen. Concreet betekent dit dat de bewindspersoon de nieuwe situatie meldt aan de Minister-President. Indien het nodig blijkt hierop beheersmaatregelen te treffen, stelt de Minister-President uw Kamer hiervan in kennis.

Wat betreft de omgang met derden en lobbyisten zijn de uitgangspunten en principes neergelegd in de kabinetsreactie op de initiatiefnota «Lobby in daglicht»⁶, in het kabinetsstandpunt over de transparantie van het wetgevingsproces⁷, en in de brief van 22 februari 2019. In het licht van interactieve besluitvorming zijn contacten met derden, ongeacht of er sprake is van een professionele lobbyist vanuit het bedrijfsleven of iemand anders vanuit bijvoorbeeld een koepel- of non-profitorganisatie,

⁶ Kamerstuk 34 376, nr. 4.

⁷ Kamerstuk 33 009, nr. 39.

waardevol voor de kwaliteit van beleid, besluitvorming en wetgeving. Bovendien hecht het kabinet aan open contact met allerlei maatschappelijke partijen en is het kabinet van mening dat een dergelijk contact onder omstandigheden slechts zinvol kan plaatshebben in vertrouwelijkheid. Naar aanleiding van de initiatiefnota «Lobby in daglicht: luisteren en laten zien » verschaft elk departement inzicht in agenda-afspraken van de bewindspersonen, door hen afgelegde werkbezoeken en gehouden toespraken door publicatie op rijksoverheid.nl. Dit neemt niet weg dat contacten met lobbyisten risico's met zich mee kunnen brengen en in sommige gevallen kunnen leiden tot onzuivere verhoudingen. Bewindspersonen dienen hierop alert te zijn. In overeenstemming met de aanbevelingen van de GRECO is het Kabinet voornemens om naast algehele gedragsregels ook de omgang met lobbyisten voor bewindspersonen te vatten in deze gedragsregels.

Bewustwording is een belangrijke pijler in het integriteitssysteem voor bewindspersonen. Het gaat om bewustwording over mogelijke risico's en dilemma's die zich (kunnen) voordoen en wat onder integer gedrag moet worden verstaan. Bewustwording ontstaat door erover te praten, door inachtneming van gedragsregels en door – desgewenst – advies te vragen.

In de huidige praktijk is integriteit een prominent onderwerp in het gesprek tussen formateur en kandidaat-bewindspersoon voorafgaande aan de benoeming. Tijdens het ambt kan in de ministerraad worden gesproken over integriteit, zoals bij aanvang van de kabinetsperiode. Het kabinet is het eens met GRECO dat bespreking van integriteit op meer structurele basis zou moeten plaatsvinden. Daarom zal een aanbod van periodieke trainingsvormen worden verkend.

Naar de mening van het kabinet zijn gedragsregels over de verschillende aspecten van integer handelen ook een belangrijk instrument voor bewustwording. De gedragsregels integriteit voor bewindspersonen worden opgenomen in een aparte gedragscode en daarna in het Handboek voor bewindspersonen. Het volgende kabinet zal de concrete uitwerking hiervan ter hand nemen. Daarin zal ook nader worden uiteengezet dat bewindspersonen voor onafhankelijke begeleiding en advies terecht kunnen bij de secretaris-generaal van het ministerie, mede-bewindspersonen, in het bijzonder de Minister-President, en de secretaris van de ministerraad.

Op verschillende onderdelen beveelt GRECO een systeem van externe toezichts- en sanctiemechanismen aan. Een dergelijke externe handhavingsbenadering is echter in strijd met het constitutionele bestel in Nederland. Daarin leggen bewindspersonen verantwoording af aan de Staten-Generaal op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid en is het aan de Staten-Generaal om daar consequenties aan te verbinden. Op dit punt staat het kabinet geen nadere maatregelen voor.

De laatste aanbeveling van de GRECO heeft betrekking op de procedure voor ambtsdelicten zoals vervat in artikel 119 van de Grondwet en de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen. In de brief van februari 2019 is gemeld dat naar aanleiding van het advies van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens) zal worden gezien hoe het beste opvolging kan worden gegeven aan de GRECO-aanbeveling. De commissie streeft naar publicatie van het advies in de zomer van 2021, uiterlijk januari 2022.

Implementatie aanbevelingen integriteit Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee

De aanbevelingen ter versterking van het integriteitsbeleid voor rechtshandavingsinstanties hebben betrekking op:

- i. uitwerking van de themabladen van de NP en de KMar;
- ii. bijscholing over ethiek en integriteit voor personeel van de NP en de KMar;
- iii. maatregelen voor screening van personeel van de NP;
- iv. invoering van een registratie van geschenken en voordelen van een bepaalde omvang;
- v. verbetering van controlemaatregelen ten aanzien van de toegang tot en het gebruik van vertrouwelijke informatie;
- vi. onderzoek naar het risico van belangenverstremming na uitdiensttreding en overige werkzaamheden van politieambtenaren nadat zij de politiedienst hebben verlaten;
- vii. verbetering van het meldingsregime middels een verplichte melding over financiële belangen van het topmanagement van de NP en KMar, mogelijke functies die het risico van belangenverstremming met zich meebrengen, en passend toezicht op het meldingsregime;
- viii. introduceren van een verplichting om corruptie gerelateerde misdrijven binnen de NP te melden en de bescherming van klokkenluiders in dit verband aan te passen.

Het nalevingsverslag concludeert dat de acht aanbevelingen op het terrein van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) deels zijn geïmplementeerd. Tijdens de Plenaire vergadering is benadrukt dat de NP en KMar een goed ontwikkeld integriteitsbeleid hebben. Integriteit wordt binnen beide organisaties als onderdeel van vakmanschap en professionele verantwoordelijkheid gezien, en gaat daarmee verder dan een beleid gericht op preventie en toezicht op integriteitsmisdrijven. Het beleid ziet op creatie van een cultuur van veiligheid waarin er ruimte is om mogelijke integriteitsschendingen te bespreken, waarin waarden, verantwoordelijkheid en ethisch gedrag worden aangemoedigd. De integriteitsincidenten waarmee beide organisaties zich in de afgelopen jaren geconfronteerd zagen, geven aanleiding om te leren van deze incidenten en het integriteitsbeleid te verbeteren of aan te scherpen. Dit is een voortdurend proces. Maar mede dankzij deze incidenten is het integriteitsbeleid verder aangescherpt, is het beleid meer risico-gebaseerd gemaakt en is er succesvol internationaal samengewerkt. Verandering van cultuur is een continu proces dat tijd in beslag neemt. De voortgang die GRECO ziet en rapporteert, moedigt aan tot verdere implementatie van de aanbevelingen.

Concreet zijn en worden de volgende initiatieven genomen om de aanbevelingen, binnen de Nederlandse context, op te volgen:

De NP heeft themapagina's van de Beroepscode herzien om concrete voorbeelden te geven die zijn geïnspireerd op de jurisprudentie, met betrekking tot kwesties die verband houden met integriteitsconflicten zoals het aannemen van geschenken, de omgang met vertrouwelijke informatie, financiële belangen en contacten met leveranciers.

De KMar heeft de Gedragsregels van Defensie aangenomen, welke de Gedragscode aanvullen met meer praktische informatie en voorbeelden over belangenconflicten in verband met het aannemen van geschenken, nevenactiviteiten, contacten met derden en de behandeling van informatie.

In het reguliere opleidingsprogramma voor medewerkers van de NP en de KMar wordt regelmatig aandacht besteed aan integriteit en het maken van

de juiste morele keuzes in lastige en risicovolle situaties. Dit gebeurt zowel in het kader van de initiële opleiding als tijdens vervolgoopleidingen en trainingen. Daarnaast wordt binnen basisteams gesproken over werkgerelateerde dilemma's en wordt besloten welke training past bij de vragen en risico's die leven binnen het team. In de afgelopen maanden hebben er, met name door de COVID-19 maatregelen, op nationaal niveau veel ontwikkelingen plaatsgevonden rond e-learning en blended learning.

Er is wetgeving opgesteld die het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft om meer gegevens te betrekken in het betrouwbaarheidsonderzoek en tussentijds de integriteit en betrouwbaarheid te toetsen. Naast de aanscherping en verruiming van het betrouwbaarheidsonderzoek zal er ook een doorlopende controle plaatsvinden op veranderingen in de justitiële documentatie. Deze continue screening geldt voor ambtenaren van Politie die onder de reikwijdte van de nieuwe wetgeving vallen. De wetgeving is reeds door de Tweede Kamer en Eerste Kamer aangenomen, en wordt op dit moment uitgewerkt in verdere regelgeving.

De regels voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen zijn verder verduidelijkt in de themapagina's van de NP en de Gedragsregels van Defensie. Bij de NP worden geschenken gemeld bij de leidinggevenden (Artikel 8 lid 1 sub 3 Ambtenarenwet 2017). Er is onderzocht of er behoefte was aan een algemeen geschenkenregistratiesysteem.

De NP concludeerde echter dat het in de praktijk vaak niet mogelijk is om geschenken op waarde te schatten, waardoor het registratiesysteem niet consistent zou worden gebruikt. Daarom blijft de voorkeur uitgaan naar het bestaande systeem.

In de Gedragsregels Defensie, die ook gelden voor KMar-personeel, is aangegeven hoe defensiemedewerkers met giften moeten omgaan. Uitgangspunt is dat medewerkers geen giften aannemen, met uitzondering van giften tot een waarde van vijftig euro. Daarnaast dient de medewerker in alle gevallen de gift bij de leidinggevende te melden, zodat kan worden besproken wat ermee gedaan moet worden. De KMar ziet op dit moment geen meerwaarde in een algehele verplichting tot het registreren van geschenken. Een dergelijke verplichting geeft geen garantie dat alle vraagstukken rond dit thema voldoende zijn afgedekt. De KMar kiest derhalve voor een strategie van beschermen en stimuleren van ethisch verantwoord gedrag.

Binnen de NP zijn initiatieven gestart om de autorisatieprotocollen voor toegang tot vertrouwelijke politie-informatie te versterken. Er loopt op het moment van schrijven een pilot en een landelijke uitrol van de protocollen wordt in de zomer van 2021 verwacht. Bij de KMar is sinds februari 2019 begonnen met de opvolging van technische controlemaatregelen. Hieronder vallen maatregelen op het gebied van bescherming van persoonsgegevens en gegevensbeveiliging, zodat onrechtmatig gebruik wordt tegengegaan. Naast technische aspecten vraagt verantwoord datagebruik ook om een cultuurverandering en aanpassingen in de organisatie. Dat is een voortdurend proces.

Het WODC voert een studie uit over het risico van belangenverstrengeling met betrekking tot de periode na uitdiensttreding en overige werkzaamheden van politieambtenaren nadat zij de politiedienst hebben verlaten. Het onderzoek wordt in de zomer van 2021 afgerond.

Binnen de NP is een Beleidsregel Financiële Belangen opgesteld om aan te geven welke ambtenaren rapportageverplichtingen hebben, wat onder financiële belangen wordt verstaan en hoe deze belangen dienen te worden gerapporteerd. Voor het toezicht op de meldingen van financiële belangen is de functie van een Financial Compliance Officer ingesteld.

Voor de KMar geldt dat medewerkers de financiële belangen, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling kunnen raken waardoor de goede vervulling van de functie redelijkerwijs niet kan worden gewaarborgd, dienen te melden aan de Minister van Defensie (artikel 70c BARD en artikel 126c van het AMAR).

Binnen de NP is het mogelijk om misstanden en integriteitsschendingen tussen collega's en het management te bespreken. Ook biedt de Politie de mogelijkheid misstanden te melden bij de vertrouwenspersoon, de afdeling VIK of het Landelijk Meldpunt Misstanden.

Bij Defensie wordt momenteel het integriteitsstelsel herzien. De medewerker staat hierin centraal. Persoonlijk contact tijdens het hele proces is een belangrijk uitgangspunt. Een belangrijk onderdeel van de herziening is het vereenvoudigen en verduidelijken van het meldproces rondom integriteitsschendingen. Zo is alle benodigde informatie over het doen van een melding beschikbaar via leidinggevenden, vertrouwenspersonen en via een app. Alle defensiemedewerkers, waaronder KMar-personeel, kunnen (vermoedens van) integriteitsschendingen melden bij hun direct leidinggevende of bij het Meldpunt Integriteit Defensie (MID). Het MID wordt extern bemenst door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Op dit moment vindt registratie van deze meldingen nog plaats in verschillende systemen. De verwachting is dat in 2022 kan worden overgegaan naar één centraal systeem, waarin naast integriteitsschendingen, ook misstanden en klachten worden geregistreerd.

Vertrouwelijkheid hierin is gewaarborgd. Daarnaast wordt erop toegezien dat er follow-up en feedback is en dat de melder op de hoogte wordt gehouden over de voortgang. Voorafgaand, tijdens en na een melding kunnen medewerkers voor hulp terecht bij vertrouwenspersonen of bij de Centrale Organisatie Integriteit Defensie. Ambtenaren (van Politie en KMar) hebben de wettelijke verplichting om signalen van misdrijven te melden en hiervan aangifte te doen (Artikel 162 Wetboek van Strafvordering).

Het verzoek van GRECO aan Nederland is om uiterlijk 30 september 2022 te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de openstaande aanbevelingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten