

Vergaderjaar 1993–1994

23 400 VII

## Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk VII (Ministerie van Binnenlandse Zaken) voor het jaar 1994

Nr. 11

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 oktober 1993

Hierbij doe ik u toekomen een notitie waarin de stand van zaken is weergegeven van de activiteiten die binnen het departement van Binnenlandse Zaken in het kader van **het thema Integriteit van de Openbare Sector** worden verricht. Met deze notitie geef ik gestalte aan mijn toezegging die ik tijdens het mondeling overleg over de nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak» heb gedaan om aan te geven hoe de openbare sector beter kan worden beschermd tegen inbreuken op de integriteit en welke rol het openbaar bestuur kan vervullen bij het actief tegengaan van de georganiseerde criminaliteit. Voor dit laatste element deel ik mijn verantwoordelijkheid met die van de minister van Justitie.

De notitie geeft ook een antwoord op de vragen (7 tot en met 10) die zijn gesteld naar aanleiding van de passage over de integriteit van het bestuur in de memorie van toelichting bij de ontwerp-begroting van mijn ministerie voor het jaar 1994. Voor wat betreft de vraag over de UN Code for Public Officials (vraag 11) merk ik op, dat het ontwikkelen van deze code in voorbereiding is. Het initiatief voor deze code is genomen op het achtste UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders in 1990. Een ontwerp van de tijdens dat congres gewenste code is voor commentaar aan de lidstaten voorgelegd. De code zal onderwerp zijn van gesprek tijdens het negende UN Congress dat in de eerste helft van 1995 zal plaatsvinden.

De bedoeling van de code is tweeledig:

- ambtenaren duidelijk te maken wat hun verplichtingen zijn;
- het vasthouden/herwinnen van het vertrouwen in overheidshandelen.

In het concept zijn artikelen opgenomen over onder andere verstrenging van belangen, giften en gunsten, het omgaan met vertrouwelijke informatie en politieke activiteiten van ambtenaren.

Zoals ik eerder heb toegezegd zal ik, zodra de UN code is vastgesteld, nagaan of de bestaande regelgeving voldoet aan deze ethische code.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. I. Dales

## 1. Doel van de notitie

Het thema integriteit in de openbare sector kan zich verheugen in de aandacht van velen. Vanuit Binnenlandse Zaken wordt dat zeer waardevol geacht. Integriteit is immers één van de wezenskenmerken van het openbaar bestuur: de legitimiteit van het optreden in de openbare sector is gebaseerd op het vertrouwen dat de burger moet kunnen hebben in de politiek en het bestuur.

In de memorie van toelichting bij de ontwerp begroting voor Binnenlandse Zaken 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400 VII, blz. 6) is een aantal ontwikkelingen aangegeven die de gegroeide aandacht voor de integriteit van de openbare sector rechtvaardigen. Daarbij is gesteld dat voortdurende aandacht voor de handhaving van de integriteit noodzakelijk is voor het behoud van een onkreukbaar, betrouwbaar en zorgvuldig openbaar bestuur. In de nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak» is erop gewezen dat een integere openbare sector een noodzakelijke voorwaarde is voor het tegengaan van naar de «bovenwereld» doordringende georganiseerde criminaliteit.

Het bewaren en beschermen van de integriteit van het bestuur moet dan ook een vast onderdeel zijn van de kwaliteitszorg binnen de openbare sector op alle niveaus. Momenteel worden binnen veel geledingen van de openbare sector initiatieven ontplooid om in het kader van de kwaliteitszorg aandacht aan de integriteit te geven. Binnenlandse Zaken vervult daarbij een initiërende en stimulerende rol.

Deze notitie geeft een overzicht van de activiteiten die vanuit Binnenlandse Zaken in het kader van de integriteit van de openbare sector zijn verricht; wat er in gang is gezet en welke voornemens er in dit verband zijn. Bij de lopende en voorgenomen activiteiten is daarbij een indicatie gegeven van het tijdstip waarop deze kunnen worden afgerond.

Met deze notitie wordt gestalte gegeven aan de toezegging die tijdens het mondeling overleg in de Tweede Kamer over de nota «De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak» is gedaan om aan te geven hoe de openbare sector beter kan worden beschermd tegen inbreuken op de integriteit en welke rol het openbaar bestuur kan vervullen bij het actief tegengaan van de georganiseerde criminaliteit. Voor dit laatste element wordt de verantwoordelijkheid gedeeld met het ministerie van Justitie.

## 2. Systematiek

De openbare sector moet in al zijn geledingen en op alle niveaus worden doordeesemd met het belang van de integriteit. Hiertoe is het noodzakelijk over een breed front activiteiten te ondernemen. Daarbij is de volgende driedeling gebruikt:

– **Bewustwording:** het gaat hierbij om activiteiten die de openbare sector in al haar geledingen bewust maakt van risico's van aantasting van de integriteit; activiteiten die het zicht op het verschijnsel bestuurlijke integriteit en de inbreuken daarop vergroten (onderzoek); alsmede om het adequaat inzetten van het bestaande instrumentarium om inbreuken op de integriteit te voorkomen respectievelijk te bestraffen.

– **Sectorspecifieke voorzieningen:** hierbij gaat het om het aanscherpen of doen aanscherpen van instrumenten ter bescherming van de integriteit in een bepaalde sector van de maatschappij binnen de ruimte die de wet- en regelgeving biedt.

– **Voorstellen tot wezenlijke veranderingen:** bij deze categorie gaat het om activiteiten die moeten leiden tot voorstellen van aanpassing van wet- en regelgeving. Deze aanpassingen komen aan de orde als blijkt dat de huidige wet- en regelgeving en het bestaande instrumentarium onvoldoende bescherming kunnen bieden tegen inbreuken op de integriteit.

In het vervolg van deze notitie worden de activiteiten naar de bovenstaande driedeling gerangschikt.

### **3. Bewustwording**

In het licht van zijn verantwoordelijkheid voor een goed functionerend openbaar bestuur kan het ministerie van BiZa een aantal diensten aanreiken. Analyse van het verschijnsel integriteit en inbreuken daarop is een eerste noodzakelijke voorwaarde om de aard en de omvang van de problematiek in beeld te brengen. Elk onderdeel van de openbare sector kan op alle niveaus te maken krijgen met inbreuken op de integriteit. Alertering en bewustwording van alle geledingen binnen de openbare sector op risico's die ten aanzien van het behouden van de integriteit worden gelopen zijn dan ook hoofdaandachtspunten voor de insteek die Binnenlandse Zaken heeft gekozen. Om hieraan concreet gestalte te geven worden gesprekken gevoerd, checklists ontwikkeld en informatie verschaft. Op deze wijze kunnen onderdelen van de rijksoverheid, gemeenten, provincies, politie, maar ook het onderwijs (waaronder bij voorbeeld ook bestuursscholen) en organisaties van beroepsgroepen in de openbare sector hun eigen rol in het omgaan met de dreigingen op inbreuken op de integriteit verder ontwikkelen.

#### *3.1. Afgeronde activiteiten*

a. Met de voorzitters van een vijftal politieke partijen, te weten CDA, PvdA, VVD, D66 en Groen Links, zijn gesprekken gevoerd over hun rol bij het beschermen van de integriteit in de openbare sector. De partijen zijn bereid om activiteiten te ondernemen of doen dat al, om de integriteit bij de selectie van bestuurders en hun begeleiding een belangrijke rol te laten spelen.

b. Er zijn tal van gesprekken gevoerd op politiek en hoog-ambtelijk niveau met sleutelfiguren uit de openbare sector. Voorbeelden hiervan zijn de werkconferentie die op 1 maart jl. heeft plaatsgevonden, waarover een publicatie is verschenen, en de brainstorm die op 14 juni jl. heeft plaatsgevonden met deelnemers uit de sfeer van openbaar bestuur, politie, wetenschap, Openbaar Ministerie en politiek met als onderwerp preventie van georganiseerde criminaliteit.

c. De bestaande organisatorische en personele instrumenten in de rijksdienst zijn binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken nader geanalyseerd met het oog op hun bruikbaarheid voor het ontwikkelen van een op preventie gericht personeelsbeleid.

d. Ook de rechtspositie van rijksambtenaren is geanalyseerd op mogelijkheden tot beperking van inbreuken op de integriteit.

#### *3.2. Lopende activiteiten*

a. Met de VNG, het IPO en diverse organisaties van beroepsgroepen in de openbare sector worden gesprekken gevoerd over hun rol bij het vergroten van de bewustwording van de risico's die worden gelopen in de openbare sector met betrekking tot de integriteit.

b. Via de werkgroep bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

wordt getracht een bijdrage te leveren aan bewustwording voor mogelijke bedreigingen van de georganiseerde criminaliteit voor de integriteit van het openbaar bestuur; de werkgroep houdt zich ook bezig met het vergroten van inzicht bij het openbaar bestuur in effecten van georganiseerde criminaliteit en het ontwikkelen van instrumenten en regelgeving. In de werkgroep hebben naast vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken ook vertegenwoordigers van VNG, de gemeente Rotterdam, de politie en het Openbaar Ministerie zitting.

c. Ondersteund door de werkgroep bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit is een onderzoek ingang gezet om het inzicht te vergroten in de effectiviteit van het beschikbare instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om de georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Het onderzoek, dat wordt uitgevoerd door de Vrije Universiteit onder leiding van prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, bestaat uit twee delen. Ten eerste wordt regelgeving beschreven en geanalyseerd op de mogelijkheden die zij nu biedt op het vlak van voorkoming en bestrijding van criminele activiteiten. Op het terrein van het ruimtelijke ordeningsrecht wordt gekeken naar het bouwrecht, milieurecht en procedures met betrekking tot aanbestedingen. Ten tweede zal voor een deel van de *aangegeven gebieden worden beschreven hoe regelgeving geschikt(er) gemaakt zou kunnen worden als middel ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit*. In de loop van 1994 wordt de rapportage van dit onderzoek verwacht.

d. In aansluiting op het onderzoek dat bij de VU plaatsvindt gaan binnenkort in samenwerking met een vijftal gemeenten pilotstudies van start om na te gaan of de wijze waarop het bestuurlijk en het gemeentelijk apparaat is georganiseerd aan derden/criminele organisaties kansen biedt om gebruik/misbruik te maken van overheidsdiensten. Doel van deze pilots is instrumenten te ontwikkelen om misbruik van overheidsdiensten te voorkomen. Eind 1994 zal over de pilotstudies worden gerapporteerd. Tevens wordt in overleg met het Openbaar Ministerie en politie bezien of en op welke wijze politie-informatie gebruikt kan worden voor eventuele maatregelen en welke beperkingen de regelgeving hieromtrent stelt.

e. Vanuit Binnenlandse Zaken wordt met een aantal politiekorpsen samengewerkt om een brede inventarisatie te plegen naar voorgekomen gevallen van (oneigenlijk) gebruik van overheidsdiensten. De uitkomsten van deze activiteit zullen in geanonimiseerde vorm worden aangeboden aan gemeenten om hen bewust te maken van het feit dat dit probleem in Nederland ook speelt. Deze activiteit zal begin 1994 worden afgerond.

f. De BVD doet in samenwerking met enkele ministeries onderzoek om zicht te krijgen in de sectoren en plaatsen binnen de rijksoverheid die voor inbreuken op de integriteit het meest gevoelig zijn. In dit verband wordt een zoekmethode ontwikkeld waarmee gelegenheidsstructuren worden onderkend binnen de rijksoverheid, die zich meer dan andere sectoren lenen voor het behalen van illegaal gewin, waardoor de kans dat daarbij ook bestuurders of ambtenaren corruptief worden beïnvloed onevenredig groot is.

g. In deze categorie activiteiten kan ook melding worden gemaakt van de deelname vanuit Binnenlandse Zaken aan diverse gremia die zich richten op de bescherming van de integriteit in de openbare sector en op het tegengaan van de invloed van de georganiseerde criminaliteit in de openbare sector. Hierbij kan de Stuurgroep Weerbaarheid worden genoemd die deels onder de vleugels van het Nationaal platform criminaliteitsbeheersing is ingesteld en waarbij het bedrijfsleven, de vakbeweging, de advocatuur, het notariaat, de accountantswereld en het openbaar bestuur zijn betrokken.

h. Ten behoeve van een op preventie gericht personeelsbeleid wordt

momenteel aan een actieplan gewerkt. In dit plan, dat medio 1994 gereed zal zijn, zullen onder meer de reeds beschikbare organisatorische en personele instrumenten en ook het rechtspositionele instrumentarium worden uitgewerkt. Een en ander moet resulteren in concrete maatregelen en aanbevelingen.

### 3.3. *Voorgenomen activiteiten*

a. Gesprekken zullen nog worden gevoerd met bij voorbeeld de HBO-raad en bestuurscholen om aandacht te vragen voor het thema integriteit in de opleidingen en cursussen voor (toekomstige) medewerkers in de openbare sector.

b. Het verschaffen van informatie aan lagere overheden bij voorbeeld door middel van het opstellen van concrete alerteringslijsten voor bestuurders.

c. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal ten behoeve van nieuwe medewerkers in de rijksdienst een brochure ontwikkelen om hen duidelijk te maken wat de normen zijn in de rijksdienst en hen gevoelig te maken voor de risico's die men loopt. De brochure zal medio 1994 beschikbaar zijn.

d. In het kader van het op te stellen actieplan met betrekking tot een te voeren preventief personeelsbeleid in de rijksdienst, zullen de mogelijkheden voor het (laten) ontwikkelen van een opleidingsmodule nader worden verkend. Dit onderzoek zal begin 1994 zijn afgerond.

## 4. **Sectorspecifieke voorzieningen**

Op diverse punten blijkt alertering en bewustwording ontoereikend om de noodzakelijke bescherming van het hoge goed van de integriteit in de openbare sector in voldoende mate te bereiken. Binnen de ruimte die wet- en regelgeving bieden kunnen acties worden ondernomen c.q. voorzieningen worden getroffen die in een bepaalde sector de risico's op inbreuken op de integriteit van de openbare sector kunnen doen verminderen. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om het treffen of doen treffen van voorzieningen en het optimaal benutten van de mogelijkheden binnen de ruimte van de bestaande wetten regelgeving. Het moge duidelijk zijn dat de rol van Binnenlandse Zaken hierbij vooral ligt op het vlak van stimuleren van andere actoren in de openbare sector, tenzij het ministerie een eigen verantwoordelijkheid heeft op een bepaald beleidsterrein.

### 4.1. *Lopende activiteiten*

a. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken worden de overheids-werkgevers geadviseerd over de mogelijkheden die de rechtspositie van ambtenaren en het personeelsbeleid bieden om inbreuken op de integriteit in de openbare sector te voorkomen en – indien sprake is van inbreuken – adequaat te kunnen afhandelen. Deze advisering vindt plaats in de tweede helft van 1994.

b. Momenteel wordt er in het kader van de bevordering van de horizontale mobiliteit gewerkt aan het verder uitwerken van het functie-routatiebeleid binnen de rijksdienst. Eind 1994 zal naar verwachting deze uitwerking gereed zijn. Gevoelige functies vormen bij deze uitwerking een afzonderlijke groep van aandacht in verband met het mogelijk optreden van een te sterke vervlechting van het individu en zijn netwerk bij langdurige vervulling van de functie.

c. In samenspraak met het Genootschap van Burgemeesters wordt momenteel gewerkt aan het opzetten van een training van burgemeesters ter versterking van hun rol in het beschermen van de integriteit van het lokale bestuur. Inmiddels heeft op 6 september jl. een werkcon-

ferentie van een twintigtal burgemeesters plaatsgevonden met als doel de opzet van deze training voor te bereiden. De trainingen zullen in het voorjaar van 1994 van start gaan.

d. De BVD is bezig met het kaart brengen van kwetsbare functies in de openbare sector vanuit het oogpunt van bescherming van de integriteit en het tegengaan van de invloed van de georganiseerde criminaliteit in deze sector.

e. In overleg met de ministeries worden door de BVD de vertrouwensfuncties opnieuw geïdentificeerd en worden de functielijsten bij de departementen geactualiseerd en indien nodig aangepast.

f. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt de invoering van adequate beveiligingsregimes bij lagere overheden bevorderd.

g. In overleg met en ten behoeve van justitie/politie worden door de BVD aanbevelingen gedaan ten aanzien van vertrouwensfuncties en beveiligingsregimes (project Hermandad).

h. Vanuit Binnenlandse Zaken wordt bevorderd dat politiekorpsen eigen controlebureaus instellen en erop toe wordt zien dat deze goed functioneren.

i. Binnenlandse Zaken adviseert over opstellen en aanscherpen van gedragsregels voor ambtenaren en bestuurders ten aanzien van controle-mechanismen, individueel optreden, belangenverstrengeling (bij voorbeeld aannemen van geschenken e.d.), toetsing van de regelgeving aan de UN Code of Conduct for Public Officials.

j. Vanuit Binnenlandse Zaken wordt gestimuleerd dat nadere eisen worden ontwikkeld omtrent public-private partnerships ten aanzien van grote projecten, dat de politie actief onderzoek pleegt ten behoeve van het bestuur ten aanzien van samenwerking zoekende private partners; dat landelijke kennis vergaard wordt daaromtrent en dat een bijdrage wordt geleverd aan de totstandkoming van een model-overeenkomst ter zake.

#### **4.2. Voorgenomen activiteiten**

a. Evenals de burgemeester speelt ook de Commissaris van de Koningin als benoemde bestuurder een belangrijke rol in de bescherming van de integriteit van het lokaal en provinciaal openbaar bestuur. Met de Commissarissen van de Koningin zal op korte termijn een gesprek worden gevoerd over deze rol en de mogelijke versterking hiervan.

b. Het voornemen is om een centraal meldpunt (met bronbescherming) in te stellen voor inbreuken op de integriteit van de rijks-overheid.

c. In samenhang met het instellen van het voorgenomen meldpunt wordt overwogen een commissie in te stellen ter nadere beoordeling van gemelde zaken.

d. Onderzoek naar de noodzaak van het creëren van een voorziening waar politici, bestuurders en ambtenaren op vertrouwelijke basis advies kunnen inwinnen met betrekking tot de voorkoming van of reactie op schendingen van de bestuurlijke integriteit. Dit onderzoek zal in 1994 worden afgerond. Bij een positief onderzoeksresultaat zal nader worden bezien hoe een dergelijk informatiepunt tot stand moet komen.

#### **5. Voorstellen tot wezenlijke veranderingen**

Indien blijkt dat het beschikbare instrumentarium ter bescherming van de integriteit in de openbare sector ontoereikend is, moet worden bezien in hoeverre structurele maatregelen in de sfeer van wet- en regelgeving een betere bescherming van de integriteit kunnen bieden. Gedacht kan hierbij worden aan wijziging van het strafrecht, aanpassing van rechtsposities van ambtenaren en bestuurders. De voorstellen die in deze

categorie vallen liggen in het bereik van het beleidsterrein van Binnenlandse Zaken. De volgende concrete voorstellen in deze categorie zijn thans binnen Binnenlandse Zaken aan de orde:

a. Momenteel wordt bezien in hoeverre het noodzakelijk is voorstellen te doen om de rechtspositie van bestuurders aan te passen om de bescherming van de integriteit van de openbare sector te verbeteren.

b. Overwogen wordt een regeling te treffen die openbaarheid van de financiën van politieke partijen vereist.

c. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt de procedure met betrekking tot de herbenoeming van burgemeesters nader bezien met het oog op gevallen van inbreuk op de integriteit. Eind 1993 zal deze activiteit worden afgerond.

d. In voorbereiding is een regeling waarbij schorsing/vervalvenverklaring van lidmaatschap kan plaatsvinden bij laakbaar gedrag van leden van de gemeenteraad en Provinciale Staten.

e. De noodzaak wordt bezien tot het omzetten van de discretionaire bevoegdheid die de afzonderlijke departementen inzake het stellen van nadere regels voor nevenwerkzaamheden thans op grond van het ARAR hebben, in een verplichting (interdepartementaal is de discussie gaande, mede naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over nevenfuncties). Hierbij wordt met name gedacht aan een wijziging van artikel 61 ARAR, waarbij het reeds geldende verbod wordt geherformuleerd in een verbod op het verrichten van nevenwerkzaamheden of het behartiging van nevenbelangen die schadelijk kunnen zijn voor het belang van de dienst en waarbij voorts wordt bepaald dat het bevoegd gezag nadere regels omtrent dit verbod stelt ten aanzien van individuele of groepen ambtenaren. Voorts wordt gedacht aan het schrappen van een bepaling in de regeling omtrent de inhouding van bezoldiging bij het verlenen van buitengewoon verlof voor nevenfuncties. Een en ander zal begin 1994 worden afgerond.

f. De inhoud en de diepgang van de veiligheidsonderzoeken worden herijkt in verband met de nieuw geïdentificeerde vertrouwensfuncties.

## **6. Slot**

Uit het overzicht van activiteiten die in het kader van het thema integriteit van de openbare sector bij het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn of worden verricht moge blijken dat op veel fronten tegelijk actie wordt ondernomen. Het bewaren en beschermen van de integriteit van de politiek en het bestuur moet een vast onderdeel worden van de kwaliteitszorg binnen de openbare sector op alle niveaus.