

Vergaderjaar 2003–2004

29 436

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1.	Aanleiding	2
1.2.	Doel en noodzaak: normen en waarden	3
2.	Normen, waarden en integriteit	6
2.1.	Inleiding	6
2.2.	Beginselen voor het ambtelijk handelen	6
2.2.1.	Rechtstatelijke beginselen	6
2.2.2.	Democratische rechtsbeginselen	7
2.3.	Wat wordt verstaan onder integriteit?	7
2.4.	Het belang van integer ambtelijk handelen	8
3.	Integriteitsbeleid	8
3.1.	Inleiding	8
3.2.	Integriteitsbeleid gericht op de organisatie	9
3.3.	Integriteitsbeleid gericht op de medewerker	11
3.4.	Facetten van integriteitsbeleid uitgelicht	11
3.4.1.	Bevorderen van integriteitsbewustzijn	11
3.4.2.	Voorkomen van misbruik van bevoegdheden	12
3.4.3.	Voorkomen van belangenverstrengeling	12
3.4.4.	Voorkomen van discriminatie	14
4.	Gedragcode voor goed ambtelijk handelen	14
4.1.	Inleiding	14
4.2.	Opzet van de gedragscode	15
4.3.	Juridische status van de gedragscode	16
4.4.	Coördinatie en monitoring	17
5.	De verplichte eed of belofte	17
6.	Goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap	18
7.	Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid	19
7.1.	Het advies	19
7.2.	Reactie	19
8.	Artikelsgewijze toelichting	21

Bijlage: Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid d.d. 28 juli 2003¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Eind jaren '80 is het proces in gang gezet om onnodige verschillen tussen werknemers in de overheids- en marktsector af te bouwen en de rechtspositie van de ambtenaar, onder de noemer «normalisering» zoveel mogelijk te enten op de rechtspositie van de werknemer, in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Op het vlak van normalisering zijn grote stappen gezet. Te noemen vallen onder meer het privatiseren van het ABP, het brengen van het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW-operatie), de invoering van de Wet op de ondernemingsraden in de publieke sector en het van toepassing verklaren van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet op het overheidspersoneel. Daarnaast werd in 1993 het sectorenmodel voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen ingevoerd.

Op 11 november 1997 heeft de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het voorstel van Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen een motie aangenomen waarin de regering verzocht werd na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft kan worden (Motie Zijlstra).¹ Door de indiener is gesteld dat de motie vooral ten doel had een verdere discussie aan te zwengelen over dit onderwerp. Op 8 december 1997 heeft de minister advies gevraagd aan de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP). De ROP concludeerde op 16 december 1998 dat het «natuurlijke» moment voor de afschaffing van de ambtelijke status nog niet is aangebroken mede omdat niet duidelijk is of de kosten van deze operatie zullen opwegen tegen de baten van het te bereiken resultaat. Wel spraken de sociale partners die in de ROP verenigd zijn, hun uitdrukkelijke bereidheid uit om verder te werken aan een geleidelijke normalisering van de arbeidsverhoudingen.² Het advies en het daarbij behorende rapport zijn bij brief van 23 februari 1999 aan de Tweede Kamer toegezonden.

Onder meer op basis van dit advies heeft de regering het standpunt ingenomen dat nu eerst de aandacht gericht moest worden op het bijzondere karakter van de openbare dienst en de daaruit voortvloeiende normen en waarden voor de ambtenaar. Hierbij moest recht worden gedaan aan de individuele ambtelijke verantwoordelijkheid maar evenzeer aan het behoud en de bevordering van de democratische controle van het overheidsapparaat, het waarborgen van de rechtsstatelijkheid van het openbaar bestuur en het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de overheidsorganisatie. Nagegaan zou worden in hoeverre de Ambtenarenwet daartoe het voertuig kan zijn.³ Dit standpunt is door de Tweede Kamer met instemming begroet.

Naar aanleiding van de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» van 21 september 1999, heeft de ROP uit eigener beweging een advies uitgebracht omdat de geschetste veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving ook gevolgen hebben voor het functioneren van de overheid als arbeidsorganisatie. In dit advies van 22 december 1999, gaat de ROP in op de normen en waarden die een richtsnoer zijn voor het ambtelijk handelen.⁴ De ROP acht het wenselijk dat concepties als democratisch en rechtsstatelijk besef en integriteitsbesef nog eens scherp worden benadrukt als elementen van de ambtelijke verantwoordelijkheid. In die zin verschilt de ambtelijke rechtsrelatie van de privaatrechtelijke arbeidsrelatie. Overigens speelt integriteitsbesef vanzelfsprekend ook een belangrijke rol in de privaatrechtelijke arbeidsrelatie.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996–1997, 25 282, nr. 8.

² Advies van de Raad voor het Overheids-personeelsbeleid inzake de Ambtelijke Status, nr. 17, 16 december 1998.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, 24 253, nr. 7.

⁴ Advies van de Raad voor het Overheids-personeelsbeleid inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeids-organisatie, nr. 21, 22 december 1999.

Een eerste wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit is op 21 januari 2003 door de Eerste Kamer aanvaard.¹ Deze wet bepaalt dat voor ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld, een procedure dient te worden vastgesteld voor het omgaan met bij de ambtenaar levende vermoedens van misstanden (de zgn. «klokkenluidersregeling»). De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden uit volgens de bedoelde procedure, zal als gevolg van het uiten van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure. Daarnaast dienen de bevoegde gezagsinstanties binnen de sectoren rijk, provincies, gemeenten en waterschappen een regeling ter voorkoming van financiële belangenverstremgeling (meldplicht financiële belangen) en een regeling omtrent het openbaar maken van geregistreerde nevenfuncties vast te stellen. Door gelijktijdige wijziging van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993 zijn tevens de sectoren defensie en politie onder de werkingssfeer van deze wet gebracht.

1.2. Doel en noodzaak: normen en waarden

Een van de speerpunten van het kabinetsbeleid is het herstel van en het versterken van de aandacht voor de gemeenschappelijke waarden en normen van onze Nederlandse samenleving. Het behoeft geen betoog dat de overheid zelf, als het gaat om het functioneren van het ambtelijk apparaat en het optreden naar de burger, daarbij een belangrijke voorbeeldfunctie heeft («practice what you preach»). De burger mag verwachten dat de overheid zijn taak in overeenstemming met de rechtsstatelijke en democratische kaders en op een eerlijke en onbevooroordeelde wijze vervult. Dat is essentieel voor een hoogwaardige, gezaghebbende en betrouwbare overheid. Een aantasting van de kwaliteit en integriteit van het overheidshandelen hebben grote impact op het gezag van de overheid en daarmee de effectiviteit van het overheids-optreden. «Aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer.», zo sprak de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales al in 1992 op het VNG-jaarcongres.² Gezien het algemene beleidsvoornemen om te komen tot herstel van waarden en normen in de Nederlandse samenleving is het belang van een integere overheid alleen nog maar verder versterkt. Zonder een fatsoenlijke en integere overheid kan ook de burger niet op zijn fatsoen worden aangesproken.

Om de betrouwbaarheid van de overheid te waarborgen is essentieel dat de grondbeginselen die verbonden zijn aan het werken bij de overheid helder en kenbaar zijn. Zij vormen de kern van het goed ambtenaarschap. Het belang van deze beginselen is in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Door verruiming van de beslissingsruimte van bestuursorganen, horizontalisering van de ambtelijke verhoudingen en de nadruk op interactieve beleidsvoering is er meer ruimte gekomen voor individuele verantwoordelijkheid van de ambtenaar. Het is geenszins de bedoeling deze ontwikkeling terug te draaien. Wel is het des te meer zaak dat ambtenaren zich bewust zijn van de aan hun vak verbonden eisen. Deze ontwikkeling alsook het streven om te komen tot een verdere opwaardering van de huidige overheidsorganisatie met als resultaat een daadkrachtige en slagvaardige overheid, maakt dat de regering de aandacht voor deze beginselen wil verzekeren.

¹ Stb. 2003, 60.

² Drs. C.I. Dales, Om de integriteit van het openbaar bestuur, VNG-rede 1992.

Onderzocht is in hoeverre de Ambtenarenwet daarvoor een instrument zou kunnen zijn. Daarbij is gebleken dat een groot deel van de beginselen

die betrekking hebben op de ambtelijke ethiek zich naar hun aard meer lenen voor uitwerking in gedragscodes dan voor opname en uitwerking in de Ambtenarenwet zelf. Inmiddels beschikken o.a. de ministeries over eigen gedragscodes. De regering acht het van groot belang dat er bij centrale én decentrale overheidsorganisaties gedragscodes tot stand komen waarin aan beginselen van ambtelijke ethiek en integriteit aandacht wordt besteed. Om hiervan verzekerd te zijn en tegelijkertijd de verschillende overheidsorganisaties de ruimte te laten de inhoud van de code toe te snijden op de eigen lokale situatie, verplicht het onderhavige wetsvoorstel het bevoegd gezag te zorgen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.

Gedragscodes kunnen op verschillende niveaus binnen de arbeidsorganisatie functioneren en die ruimte moet de wet gedragscodes ook bieden. Als voorbeeld mag de situatie bij het Ministerie van Financiën dienen. Het ministerie beschikt over een gedragscode, dat wil zeggen een publicatie «Integriteit bij Financiën», waarin gedragsregels voor alle medewerkers van het ministerie zijn opgenomen. De Belastingdienst, die als uitvoeringsorganisatie anders van aard is dan de andere dienstonderdelen binnen het ministerie, kent een eigen gedragscode in de vorm van de brochures «Basiswaarden belastingdienst» en «Spelregels integriteit belastingdienst». Beseffend dat een gedragscode alleen kan werken als het hoe en waarom van de code ook bekend is en beleefd wordt, heeft de Belastingdienst een meersporenbeleid op het gebied van integriteit ontwikkeld. Ten slotte functioneren op sommige (lokale) eenheden van de Belastingdienst gedragscodes die specifieke normen en waarden bevatten die gelden voor die bedoelde lokale eenheid of dat team. De laatst genoemde gedragscodes zijn tot stand gekomen op eigen initiatief van medewerkers en/of leidinggevenden. Dit voorbeeld laat een dynamisch en gelaagd integriteitsbeleid zien, waarvoor alle ruimte moet bestaan.

De regering beschouwt de gedragscode als een belangrijk instrument en hulpmiddel om cultuurverandering binnen de overheidsorganisaties te ondersteunen. Het moet een actief en «levend» instrument zijn dat goed is ingebed en onderdeel uitmaakt van een noodzakelijke open, transparante en integere organisatiecultuur. Om de betrokkenheid van de ambtenaren en de continue aandacht voor de code te stimuleren, is voorgeschreven de ondernemingsraad jaarlijks over de naleving van de gedragscode te informeren.

Een betrouwbare overheid vereist een volstrekt integere organisatie. Integriteit – het kwam hierboven al aan de orde – omvat veel meer dan gedragsregels in een code. Te denken valt onder meer aan activiteiten omtrent bewustwording van integriteitsrisico's, het vaststellen van kwetsbare plekken binnen de organisatie en het kunnen omgaan met integriteitsaantastingen en vermoedens daarvan. De verschillende overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de integriteit van de eigen organisatie, zowel ten aanzien van het tot stand brengen van een preventief beleid als ten aanzien van repressief optreden.

In het licht van het streven naar een opwaardering van de publieke dienst hecht de regering er zeer aan dat overheidsorganisaties, naast regels in een gedragscode, ook in deze bredere zin integriteitsbeleid ontwikkelen en onderhouden. De regering stelt vast dat dit thema bij verschillende overheidsorganisaties terecht al aandacht heeft gekregen. Om het belang van integriteitsbeleid te benadrukken, bestaande ontwikkelingen te stimuleren en te bevorderen dat het thema ook op de agenda blijft, is in het wetsvoorstel eveneens een verplichting opgenomen een integriteitsbeleid te voeren en de ondernemingsraad ook daarover jaarlijks te informeren.

Naast de informatieplichten met betrekking tot gedragscode en integriteitsbeleid die zich *binnen* de arbeidsorganisatie bevinden, zijn ook *externe* informatieplichten opgenomen in de richting van het geëigende democratisch gekozen orgaan. Dat betreft voor het rijk: de Tweede Kamer, voor de provincies: provinciale staten, voor gemeenten: de raad en voor waterschappen: het algemeen bestuur.

De basis voor het goed ambtelijk handelen, namelijk het goed ambtenaarschap, wordt evenals het goed werkgeverschap, in de wet zelf opgenomen. Ter stimulering van een vroegtijdige bewustwording van de beginselen van het ambtenaarschap, wordt voorts in de wet voorzien in een verplichte aflegging van de eed of belofte bij de aanstelling als ambtenaar.

De Ambtenarenwet bevat sinds 1997 reeds enkele specifieke integriteitsbepalingen met betrekking tot het melden, registreren en verbieden van bepaalde nevenfuncties. Mede omdat die maatregelen een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar, was daarvoor een wettelijke grondslag in de Ambtenarenwet noodzakelijk. Op 1 mei 2003 zijn daar als gevolg van de reeds gememoreerde wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit verplichtingen bijgekomen ten aanzien van het openbaar maken van nevenfuncties, het melden van financiële belangen en een klokkenluidersprocedure. In het onderhavige wetsvoorstel worden deze bepalingen, tezamen met de bepaling inzake de eed en belofte in één artikel samengebracht.

De regering gaat er vanuit dat met deze nieuwe set van maatregelen – het vastleggen van goed ambtenaar- en goed werkgeverschap, de verplichte eed of belofte, de verplichting te zorgen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen en het voeren van integriteitsbeleid – als aanvulling op de reeds bestaande integriteitsmaatregelen in de Ambtenarenwet, een belangrijke impuls wordt gegeven aan het streven naar een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare overheid. De werkingssfeer van het wetsvoorstel is dezelfde als van de reeds genoemde wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit: het beslaat de sectoren rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, defensie en politie. Daartoe worden tevens voorstellen tot wijziging van de Militaire Ambtenarenwet 1931, de Politiewet 1993 en de Wet op het LSOP en het politieonderwijs gedaan.¹

De tendens tot het bevorderen van de integriteit van de overheid krijgt ook in internationaal opzicht steeds meer aandacht. Zo is door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een Verdrag ter bestrijding van corruptie aangenomen, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan maatregelen om corruptie binnen het overheidsapparaat te voorkomen (preventie).² Daarnaast spreken de verdragssluitende staten af dat ze voor «public officials»³ gedragscodes ontwikkelen met betrekking tot onder meer de juiste uitoefening van bevoegdheden en het bevorderen van de integriteit.

Het onderhavige wetsvoorstel is geheel in de lijn met de internationale ontwikkelingen op dit vlak.

In deze memorie van toelichting zal in paragraaf 2 nader worden ingegaan op de normen en waarden die van belang zijn voor het ambtelijk handelen. Paragraaf 3 gaat in op integriteitsbeleid en de wijze waarop hieraan gestalte dient te worden gegeven in de overheidsorganisatie. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Paragraaf 5 behandelt de verplichte eed of belofte. In paragraaf 6 wordt aandacht besteed aan het goed ambtenaarschap en het

¹ Zie voorts de Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie en het hierover gevoerde Algemeen Overleg van 3 september 2003, Kamerstukken II, vergaderjaar 2002–2003, 28 844, nr. 2 en nr. 3.

² United Nations Convention against Corruption, Chapter II (Preventive measures); Annex to The General Assembly draft resolution, A/RES/58/4, October 2003.

³ Onder «public official» wordt verstaan: elke verkozen of benoemde persoon met een wetgevende, administratieve, of rechterlijke functie op elk niveau van de organisatie en elke persoon die een publieke functie uitoefent in een publiek agentschap of overheidsonderneming.

2. NORMEN, WAARDEN EN INTEGRITEIT

2.1. Inleiding

Vanuit de samenleving worden eisen gesteld aan de wijze waarop de overheid handelt. Voor zover het eisen zijn die voortvloeien uit de bijzondere positie van de overheid zijn ze grotendeels neergelegd in wet- en regelgeving of vloeien ze voort uit een aantal democratische en staatsrechtelijke beginselen die de overheid bij haar handelen in acht moet nemen. Volgens het legaliteitsbeginsel heeft de overheid slechts die bevoegdheden die haar op grond van de wet zijn toebedeeld. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden dient het algemeen belang te worden behartigd. Rechtswaarborgen als het verbod van détournement de pouvoir vervullen daarbij een essentiële rol.¹ Voorts dienen de collectieve middelen waarmee de overheid haar bevoegdheden uitoefent, zo efficiënt en effectief mogelijk te worden aangewend.

Al deze eisen en verwachtingen ten aanzien van de overheid bepalen mede de relatie tussen het bevoegd gezag en de ambtenaar. Heel algemeen uitgedrukt staan normen en waarden centraal in die relatie. Aan deze normen en waarden liggen beginselen ten grondslag. Voordat dieper op deze ten dele nogal abstracte beginselen zal worden ingegaan heeft de regering behoefte om te starten met een concreet voorbeeld van een situatie die glashelder is: Zo zal een ambtenaar onder geen beding een uitnodiging van een ondernemer mogen accepteren om bijvoorbeeld deel te nemen aan een golfweekendje of voor het bijwonen van een Champions League-finale. Los van het feit dat een dergelijk geschenk de gestelde bovengrens van € 50 te boven gaat (zie paragraaf 3.4.3.), kunnen vraagtekens gezet worden bij de context waarin dit wordt aangeboden. De ondernemer is er wellicht bij gebaat een welwillende houding bij de ambtenaar te creëren. In het bijzonder ambtenaren die in de opdrachtverlenende sfeer werkzaam zijn zouden hiermee te maken kunnen krijgen. Dit betreft een pregnant voorbeeld en er zijn talloze andere meer en minder pregnante voorbeelden te geven. Waar het om gaat is dat niet genoeg kan worden benadrukt dat de overheid en degenen die in dienst van de overheid werkzaam zijn en dus deel uitmaken van de overheid, onpartijdig zijn (geen oneigenlijke beïnvloeding) en een voorbeeldfunctie horen te vervullen tegenover de samenleving. Onkreukbaar gedrag is van vitaal belang voor een fatsoenlijke samenleving.

2.2. Beginselen voor het ambtelijk handelen

De grondslag voor de ambtelijke integriteit ligt in een aantal rechtsstatelijke en democratische beginselen besloten. In wet- en regelgeving is vaak aan deze beginselen reeds nader inhoud gegeven. Daarnaast spelen algemeen in de samenleving aanvaarde normen een rol. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde omgangsvormen die iedere ambtenaar in acht moet nemen.

2.2.1. Rechtsstatelijke beginselen

Een rechtsstaat wordt gekenmerkt door het feit dat de overheid bij al haar handelen gebonden is aan het recht. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het reeds genoemde legaliteitsbeginsel dat inhoudt dat de overheid uitsluitend bevoegdheden heeft voor zover deze in een wet aan het overheidsorgaan zijn toebedeeld. Het verbod van détournement de

¹ Artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

pouvoir bepaalt dat het overheidsorgaan deze bevoegdheden slechts mag aanwenden voor het doel waarvoor ze door de wetgever zijn verstrekt. Het betreft een essentiële waarborg tegen ongebreideld overheidsoptreden. Andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur betreffen het honoreren van het opgewekte gerechtvaardigde vertrouwen, een zorgvuldige voorbereiding, een afweging van alle betrokken belangen, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De overheid heeft als doel om het algemeen belang te behartigen. In het beleid dient steeds voorrang gegeven te worden aan het belang van de gemeenschap in algemene zin. Het betreft een wezenlijk verschil met de onderneming, die haar eigen belang moet laten prevaleren. Slechts voor zover maatschappelijke belangen, een bijdrage kunnen leveren aan het winststreven of althans het winststreven niet in de weg staan, zullen deze belangen in de private sector een rol spelen (maatschappelijk verantwoord ondernemerschap). De overheid behartigt het algemeen belang met collectieve middelen. Deze middelen dienen zo efficiënt en effectief mogelijk te worden besteed.

2.2.2 Democratische rechtsbeginselen

De politieke ambtsdrager is verantwoordelijk voor al hetgeen in de onder hem ressorterende organisatie door ambtenaren wordt gedaan of nagelaten. Het vertegenwoordigend orgaan kan te allen tijde de bestuurder ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde beleid. Dit schept een bijzondere relatie tussen de bestuurder en zijn ambtenaren. De inhoud en omvang van het ambtelijk handelen wordt daarom bepaald door de verantwoordelijkheid van de ambtsdrager ten opzichte van het vertegenwoordigend orgaan.

Algemeen wordt onderschreven dat de ministeriële verantwoordelijkheid in ieder geval inhoudt: de plicht tot het geven van inlichtingen en het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het gevoerde beleid. In een ruimere benadering worden drie fasen van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheiden: een inlichtingenfase, een debatfase en een sanctioneringsfase.¹

Bij lokale overheden bestaat eenzelfde verantwoordingsplicht ten aanzien van het vertegenwoordigend orgaan. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur zal deze verantwoordingsplicht aan belang kunnen winnen bij de gemeenten en de provincies.²

2.3. Wat wordt verstaan onder integriteit?

Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Het omvat echter veel meer dan dat. Onder niet-integer gedrag binnen een overheidsorganisatie gaan vaak andere vormen van ongewenst gedrag schuil, die eveneens van grote invloed kunnen zijn op het beeld van de overheid bij burgers.

Integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen zoals die hierboven zijn beschreven in paragraaf 2.2. Dit neemt niet weg dat het belang van een aantal concrete eisen die uit deze beginselen voortvloeien, kan verschillen per type overheidsorganisatie. Tevens kan het belang van integriteitseisen ook binnen een organisatie verschillen naar gelang de integriteitgevoeligheid van de functie.

¹ Nota van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Vertrouwen in verantwoordelijkheid», 21 september 1999, pp 6–8.

² Stb. 2002, 111 en 112 en Stb. 2003, 17 en 18.

Bij integriteitschendingen kan bijvoorbeeld ook een onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe schendingen. De interne schendingen kunnen onderverdeeld worden in schendingen met betrekking tot de eigendom van de organisatie (economische dimensie) en schendingen ten aanzien van medewerkers van de organisatie (sociale dimensie). Bij het eerste kan gedacht worden aan het oneigenlijk gebruiken van materialen van de organisatie voor privé-doeleinden en bij de tweede categorie gaat het onder meer om seksuele intimidatie en discriminatie. Externe integriteitschendingen betreffen handelingen waardoor de burger rechtstreeks wordt benadeeld.

2.4. Het belang van integer ambtelijk handelen

De aandacht die besteed dient te worden aan de integriteit van ambtelijk handelen is mede vergroot door de toenemende beslissingsruimte die ambtenaren in dienst van een moderne overheid hebben bij hun taakuitoefening. Niet alles kan worden vastgelegd in wet- en regelgeving en in een concrete situatie zal er behoefte zijn aan mogelijkheden om met de specifieke feitelikheden rekening te houden.

Andere factoren die een rol spelen bij de toegenomen aandacht voor integriteit vloeien voort uit de horizontalisering van de arbeidsrelaties. Deze realiteit spoort niet altijd meer met de klassieke Weberiaanse visie waarin de overheidsorganisatie sterk hiërarchisch is opgebouwd. De ambtenaar werkt onder de verantwoordelijkheid van een leidinggevende. Deze leidinggevende werkt weer onder een andere leidinggevende enzovoort. Uiteindelijk is de politieke ambtsdrager de eindverantwoordelijke. De Weberiaanse visie kent in dit model aan de individuele medewerker weinig of geen eigen verantwoordelijkheid toe.

Ook interactieve beleidsvoering, waarbij voortdurend overleg plaatsvindt tussen de beleidsmedewerkers, de betrokkenen en het maatschappelijk veld, zou de kans op oneigenlijke beïnvloeding van de ambtenaar kunnen verhogen.

Deze ontwikkelingen hebben mede tot gevolg dat er meer aandacht is ontstaan voor het belang van integer ambtelijk handelen.

3. INTEGRITEITSBELEID

3.1. Inleiding

Integriteit moet overal en altijd aan bod komen binnen de organisatie. Zowel bij de werving, het sollicitatiegesprek en de aanstelling als bij functioneringsgesprekken en overleg omtrent competenties moet aandacht besteed worden aan integriteit. Van de integriteitsaspecten dient de ambtenaar zich steeds bewust te zijn. De inhoud en het belang van integriteit moet door opleidingen, cursussen en trainingen steeds onder de aandacht worden gebracht. De gedragscode vervult hierbij als richtinggevend integriteitsinstrument een belangrijke rol.

In het Rechtmatigheidsonderzoek 1997 concludeert de Algemene Rekenkamer in de Tussenbalans integriteitsbeleid als volgt: «De invoering van een integriteitsbeleid in alle sectoren van de rijksdienst blijkt een vrij moeizaam verlopend proces van bewustwording te zijn. Het door het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgedragen preventieve integriteitsbeleid werkt wel door binnen andere ministeries, maar heeft op een enkele uitzondering na de werkvloer nog niet bereikt. Preventieve maatregelen die in opzet aanwezig zijn, blijken in de praktijk niet steeds uitge-

voerd te worden.»¹ Er is de laatste vijf jaren echter al veel in gang gezet en gezegd kan worden dat op dit moment bij het rijk maar ook bij de decentrale overheden veel meer aandacht wordt besteed aan het voeren van integriteitsbeleid. Toch acht de regering het thans noodzakelijk een wettelijke verplichting te creëren tot het voeren van integriteitsbeleid. Het voorkomen van integriteitsschendingen vereist permanente aandacht. Elke afdeling en elke ambtenaar dient er mee in de functie-uitoefening «opgevoed» te worden en periodieke herhalingsoefeningen moeten voorkomen dat de aandacht voor het onderwerp verslapt. Een wettelijke verplichting tot het voeren van beleid is trouwens geen novum. Ook in andere wetten zijn soortgelijke op werkgevers rustende beleidsverplichtingen opgenomen.² Wel acht de regering het noodzakelijk enige richting aan te geven bij het invullen van de verplichting tot het voeren van integriteitsbeleid, door in de wet op te nemen dat in ieder geval aandacht wordt besteed aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. In paragraaf 3.4. worden die facetten van integriteitsbeleid toegelicht. Voorts dient het bevoegd gezag ervoor te zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit (artikel 125quater aanhef en onder a en b). De verdere concrete invulling van dit beleid is mede afhankelijk van het type organisatie en de integriteitsgevoeligheid van het takenpakket.

Het vormgeven van het integriteitsbeleid binnen de organisatie is een verantwoordelijkheid van het management. Het is van groot belang dat het integriteitsbeleid op een zo hoog mogelijk niveau in de lijnorganisatie wordt aangestuurd. Hierdoor wordt niet alleen het belang ervan benadrukt, maar is ook afstemming met de politiek ambtsdrager verzekerd. Het is van groot belang dat degenen die belast zijn met het vormgeven van het beleid dit doen in nauw overleg met de politieke ambtsdragers. Op deze wijze hebben ze enerzijds de nodige rugdekking om integriteitsschendingen te kunnen aanpakken en anderzijds wint hierdoor het beleid aan gezag binnen en buiten de organisatie. De uitvoering ervan kan worden toevertrouwd aan een P&O-afdeling. Indien de omvang van de organisatie het toelaat, is het wenselijk één of meerdere personen specifiek te belasten met het uitvoeren van het integriteitsbeleid.

Binnen de arbeidsorganisatie houdt de ondernemingsraad een zeker toezicht, aangezien het bevoegd gezag jaarlijks schriftelijk dient te rapporteren over het gevoerde integriteitsbeleid.

Daarnaast zal er extern toezicht zijn doordat het bevoegd gezag in de verschillende sectoren eenzelfde rapportageplicht krijgt opgelegd in de richting van het geëigende democratisch gekozen orgaan: de Tweede Kamer, provinciale staten, de gemeenteraad respectievelijk het algemeen bestuur van het waterschap (artikel 125quater aanhef en onder d).

3.2. Integriteitsbeleid gericht op de organisatie

In eerste instantie valt hierbij te denken aan het doorlichten en het in kaart brengen van de kwetsbaarheid van de organisatie op basis van de rol die ze vervult binnen de overheid en de kwetsbare functies binnen die organisatie. Voor een dergelijk onderzoek zou bij uitstek het door de AIVD ontwikkelde Handboek Integriteitsonderzoek (april 2003) kunnen worden gebruikt. Hoewel alle ambtenaren integer moeten handelen, zijn er toch specifieke functies waaraan extra aandacht dient te worden besteed. Hierbij kan gedacht worden aan functies die betrekking hebben op inkoop, aanbesteding en aankoop, alsmede functies waarin de ambtenaar grote discretionaire bevoegdheden heeft, zoals bij de afgifte van vergunningen. Extra aandacht dient te worden besteed aan functies waarbij de veiligheid

¹ Algemene Rekenkamer, Rechtsmatigheidsonderzoek 1997, Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2, pag. 35.

² Artikel 4:1 van de Arbeidstijdenwet (beleid ter zake van arbeidsen rusttijden) en in artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet (arbeidsomstandighedenbeleid).

van de staat of andere gewichtige belangen een rol kunnen spelen, functies waar veelvuldig wordt omgegaan met gevoelige informatie en functies in de sfeer van handhaving en controle. Zo zijn sommige overheidsdiensten meer kwetsbaar dan andere. Hierbij kan gedacht worden aan de belastingdienst, de politie en andere overheidsdiensten met vitale taken.

De wijze waarop het werk georganiseerd wordt, heeft invloed op de integriteit. Positieve invloed gaat uit van een heldere functieopdracht en functieomschrijving, functiescheiding en functieroulatie¹, het vermijden van solofuncties en het bevorderen van het werken in teamverband. Zeker kwetsbare functies mogen alleen uitgevoerd worden in samenwerking met collega's en er dient voldoende onderlinge controle te bestaan tussen de functionarissen. Ook kunnen voor een aantal functies nadere procesbeschrijvingen gemaakt worden, waardoor de morele dilemma's waarmee de ambtenaar geconfronteerd wordt, beperkt worden. Het regelmatig bespreken van morele dilemma's in het werkoverleg zal een middel kunnen zijn om het goed ambtenaarschap te stimuleren. Ook kunnen een heldere mandatering en externe controle moreel ongewenst gedrag voorkomen.

Naast het in kaart brengen van de kwetsbaarheden en het bevorderen van goed ambtelijk handelen moet er voldoende aandacht zijn voor het toezicht op en de aanpak van integriteitsaantastingen.² De wijze waarop onvolkomenheden in de uitvoering worden opgespoord en gecorrigeerd, alsmede de wijze waarop maatregelen getroffen worden om deze onvolkomenheden in de toekomst te voorkomen, zijn van groot belang en zullen ook een preventieve werking kunnen hebben. Daarbij dienen het zelfcorrigerend vermogen binnen de organisatie en de interne communicatie gestimuleerd te worden. Indien er ruimte is voor het uiten van kritiek in horizontale en verticale richting en medewerkers spontaan en informeel op hun fouten kunnen worden aangesproken, is de organisatie op de goede weg. Het maken van fouten is menselijk en moet mogelijk zijn binnen de organisatiecultuur, zolang de nodige openheid en collegialiteit bestaat om anderen op hun fouten aan te spreken en hen te corrigeren. Het bespreekbaar maken van fouten in een werkoverleg kan een belangrijke leerervaring zijn voor het hele team.

Bestuurders hebben eveneens een belangrijke rol. Naast integriteitsbewaking en het zorgen voor openheid en communicatie over integriteit, hebben ze een belangrijke opdracht bij het ontplooiën van voorbeeldgedrag. Relevant in dit verband zijn de in het kader van de dualisering van gemeente- en provinciebesturen verplicht gestelde gedragscodes voor bestuurders op het gebied van integriteit.

Indien eenmaal een integriteitsbeleid is opgezet dient de integriteit bewaakt en geëvalueerd te worden. Hierbij kunnen periodieke audits een hulpmiddel zijn.³ Maar ook het ontwikkelen van «best practices» door middel van onder meer benchmarking en andere managementinstrumenten kunnen hulpmiddelen zijn om te streven naar een effectief integriteitsbeleid.

Van een «goed ambtenaar» mag verwacht worden dat hij zich medeverantwoordelijk voelt voor de integriteit en het goed functioneren van het overheidsorgaan waar hij tewerkgesteld is. Een «goed werkgever» zorgt voor de noodzakelijke voorzieningen zodat de ambtenaar deze plicht ook daadwerkelijk kan nakomen (zoals een goede procedure voor de melding van misstanden).

Tenslotte dienen de nodige voorzieningen opgezet te worden om de integriteit binnen de organisatie gestalte te geven. Hierbij speelt een vertrou-

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 25 806, nr. 5, pag. 6.

² Zie de Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 844, nr. 2, met name paragraaf 4.3. Maatregelen bij integriteitsinbreuken.

³ Zie de door het Ministerie van Financiën ontwikkelde handreiking voor een audit, Integriteit bij het Rijk, (2^e versie, Den Haag 19 december 2002).

wenspersoon integriteit een belangrijke rol. De vertrouwenspersoon fungeert als klankbord voor de ambtenaar. Hij heeft desgevraagd een adviserende taak over de wijze waarop een medewerker kan omgaan met kennis over mogelijke integriteitsinbreuken binnen de organisatie.

3.3. Integriteitsbeleid gericht op de medewerker

Reeds bij het wervings- en selectiebeleid dient aandacht besteed te worden aan integriteit. Dit kan onder meer door het opvragen van referenties en het checken van diploma's en getuigschriften. Daarnaast kan van de betrokkene worden gevergd dat deze een verklaring omtrent het gedrag overlegt en bij een integriteitsgevoelige functie wordt naar de betrokkene een antecedentenonderzoek ingesteld. Bij een vertrouwensfunctie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken wordt naar de betrokkene een veiligheidsonderzoek ingesteld. Al deze instrumenten geven in ieder geval een indicatie van het verleden van de betreffende persoon. Indien het tot een aanstelling komt, is het afleggen van de eed of de belofte een formeel moment om de ambtenaar te wijzen op de normen en waarden die hij in acht dient te nemen.

Ook al kunnen de instrumenten die ingezet worden bij de sollicitatie en aanstelling een indicatie geven van de betrokkene, het betreft een momentopname. Persoonlijke omstandigheden kunnen in de loop van de tijd wijzigen. Deze persoonlijke omstandigheden, zoals mogelijk ontstane (grote) financiële problemen, zouden een risico kunnen vormen voor het handelen als goed ambtenaar, met alle consequenties van dien. In de organisatie moet daarom de mogelijkheid bestaan om de privéproblemen, die invloed kunnen hebben op het werk, bespreekbaar te maken. Binnen het integriteitsbeleid zal aandacht moeten worden besteed aan faciliteiten in dit opzicht. Zo zal bijvoorbeeld ook het functioneringsgesprek benut moeten worden als vast moment voor chef en medewerker om met elkaar over integriteit te praten.

In de sfeer van scholing en vorming is het noodzakelijk opleiding te verzorgen over de betekenis van de democratische en rechtsstatelijke beginselen. Meer inhoudelijke sessies over de relatie tussen de politieke verantwoordelijkheid van de ambtsdrager en het ambtelijk handelen kunnen het morele besef van ambtenaren verhogen. Hoe dichter een ambtenaar bij het bestuur of bij de burger zit, hoe meer hij in de uitoefening van zijn taken rekening moet houden met deze beginselen. Daarnaast zijn integriteitstrainingen waarin aandacht wordt geschonken aan morele dilemma's binnen de werksfeer van groot belang. Het instrument gedragscode en het betrekken van de ambtenaren bij de totstandkoming daarvan, komt aan de orde in hoofdstuk 4.

3.4. Facetten van integriteitsbeleid uitgelicht

3.4.1 Bevorderen van Integriteitsbewustzijn

Integriteitsbewustzijn of integriteitsbesef wordt beschouwd als een kerncompetentie waarover iedere overheidswerknemer dient te beschikken. In algemene zin betekent het zoveel als het op consistente wijze naleven van algemeen aanvaarde normen en waarden in woord en gedrag en het daarop aanspreekbaar zijn, maar ook het daarop aanspreken van anderen. Integriteitsbewustzijn moet een essentieel onderdeel uitmaken van de bagage van een professioneel opererende ambtenaar. De regering acht het van groot belang dat dit bewustzijn met betrekking tot integriteitsvragen geactiveerd en geprikkeld wordt en blijft door middel van gericht beleid in de sfeer van o.a. scholing, training en werkoverleg. Op die

manier wordt het onderwerp van hoog tot laag levend gehouden en zal integriteit niet in de versukkeling kunnen raken. Het onderwerp moet een vast en logisch onderdeel uitmaken van de overheidsbedrijfscultuur. Integriteit is een breed en ten dele vaag begrip, zoals in hoofdstuk 2 ook al aan de orde kwam. Daarom heeft de regering naast integriteitsbewustzijn enkele (andere) belangrijke facetten van integriteit aangewezen, die moeten terugkomen in het te voeren integriteitsbeleid. Het gaat om het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.

3.4.2. Voorkomen van misbruik van bevoegdheden

Het verbod van détournement de pouvoir (zie ook paragraaf 2.2.1. Rechtsstatelijke beginselen) is een sedert lang aanvaarde algemene regel van bestuursrecht. Artikel 3.3. Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.¹ Het verbod dat wordt gerekend tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan worden beschouwd als een van de pijlers van onze rechtsstaat. Het beschermt tegen willekeur. De regering hecht eraan dit kernbeginsel dat alles te maken heeft met een integere uitoefening van bevoegdheden, te laten doorklinken door het ook in dit wetsvoorstel een gemarkeerde plaats te geven. Van het bevoegd gezag wordt daarom gevraagd in het integriteitsbeleid aandacht te geven aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden. Een professioneel en onpartijdig operende ambtenaar zal beslissingsbevoegdheden niet gebruiken voor andere doeleinden of belangen dan waarvoor die bevoegdheden geschapen zijn.

3.4.3. Voorkomen van belangenverstrengeling

Het beleid moet erop gericht zijn dat iedere vorm van belangenverstrengeling wordt voorkomen, zodat de ambtenaar in kwestie onbevooroordeeld en objectief zijn taak kan uitoefenen. Ook iedere schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden. Ter voorkoming van vormen van belangenverstrengeling zijn in de Ambtenarenwet regels gesteld ten aanzien van de melding, het verbod, de registratie en de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden en ten aanzien van de melding van financiële belangen en het bezit van en transacties in effecten. Ook andere vormen van belangenverstrengeling kunnen, afhankelijk van de aard, de ernst en het risico in samenhang met de functie en de taak van het overheidsorgaan, een integriteitsschending vormen. Uitgangspunt dient te zijn dat de ambtenaar onafhankelijk en onpartijdig handelt. Een ambtenaar die geconfronteerd wordt met een «conflict of interest» dient zich te verschonen en moet dus ook de mogelijkheid worden geboden zich daadwerkelijk te *kunnen* verschonen. In situaties van aanbesteding, levering en aanneming bestaan er extra integriteitsrisico's. Voor de sector Rijk is bijvoorbeeld in artikel 62 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) geregeld dat het ambtenaren verboden is middellijk of onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij daarvoor toestemming is verleend. Indien de ambtenaar bijvoorbeeld de onderhandelingen over een levering e.d. met zijn partner, familieleden of vrienden zou moeten voeren, zal dit eveneens de schijn van partijdigheid oproepen.

Ook kunnen de zogenaamde draaideurconstructies problemen opleveren. Het betreft voormalige ambtenaren die na hun ontslag ingehuurd worden om nagenoeg dezelfde werkzaamheden te verrichten. De ervaring en kennis die ze hebben opgebouwd als ambtenaar, wordt nu aangewend om op zelfstandige basis of als werknemer bij een adviesbureau, diensten te verlenen aan het overheidsorgaan. De draaideurconstructie levert een

¹ De privaatrechtelijke pendant van misbruik van bevoegdheid is opgenomen in artikel 3:13 BW.

risico op voor het integer functioneren van de overheid en voor de beeldvorming van de overheid. Het kan de sfeer van «vriendjespolitiek» oproepen: de voormalige ambtenaar wordt ingehuurd vanwege zijn contacten op het ministerie zonder dat een deugdelijke aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden. Met een dergelijke handelwijze worden oneerlijke concurrentieverhoudingen bewerkstelligd. Op 13 september 1999 kwam daarom een «Circulaire tegengaan draaideurconstructies binnen de rijksdienst» tot stand.¹ Voorkomen moet worden dat een voormalig ambtenaar gedurende een tijdsbestek van 2 jaar na zijn ontslag op enigerlei wijze bij het departement waaraan hij laatstelijk verbonden was, wordt ingehuurd om voor dat ministerie werkzaamheden te verrichten. Slechts in geval van afspraken in het kader van een beëindiging van het dienstverband kan gedurende een bepaalde, aan te geven tijd hiervan worden afgeweken. In aanbestedingsprocedures mag een voormalig ambtenaar niet bij de uitvoering van de te verstrekken werkzaamheden worden betrokken.

De problematiek van de belangenverstrengeling kan voorts aan de orde komen indien geschenken, diensten, diners en arrangementen voor evenementen van derden worden aanvaard. Zo verbiedt artikel 64, eerste lid, van het ARAR dat de ambtenaar in zijn ambt, anders dan met goedvinden van het bevoegd gezag, vergoedingen, beloningen, giften of beloften van derden vordert, verzoekt of aanneemt.² Deze bepaling is verder uitgewerkt in de circulaire Aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren.³ In deze circulaire wordt o.a. een uniforme richtlijn gegeven met betrekking tot het maximumbedrag. Geschenken met een waarde van meer dan € 50 moeten in ieder geval worden geweigerd. Op grond van specifieke omstandigheden kan het echter noodzakelijk zijn deze grens voor bepaalde «integriteitsgevoelige» dienstonderdelen (bijvoorbeeld afdelingen inkoop of het gevangeniswezen) lager te stellen. Tevens kunnen uit andere hoofde bezwaren bestaan tegen het aanvaarden van geschenken of diensten. Maatwerk blijft het uitgangspunt. Binnen dit aangegeven kader blijft als grondregel gelden dat het aannemen van geschenken slechts geoorloofd is wanneer de handelingsvrijheid van de ambtenaar er niet direct of indirect door wordt aangetast én het gedrag van de ambtenaar de toets van de openbare verantwoording kan doorstaan. Ook andere voordelen zoals spaarsystemen en kortingsregelingen kunnen de schijn van partijdigheid wekken. Het gaat om de mogelijke (schijn van) beïnvloeding die geschenken en andere voordelen kunnen veroorzaken bij de besluitvorming door de betrokken ambtenaren. Als er een directe relatie is tussen de belangen van het bedrijf en de taken van de ambtenaar, is korting of bevoordeling niet toegestaan. Collectieve kortingsregelingen zoals door een onafhankelijke personeelsvereniging georganiseerd, zijn over het algemeen wel toelaatbaar. In de gedragscode van het ministerie van BZK staat specifiek opgenomen dat het gebruik van het frequent flyer program voor dienstreizen verboden is. Met het frequent flyer program verdient de reiziger, op persoonlijke titel, punten gerelateerd aan de vluchtafstand en vliegtuigklasse. Door de keuze van maatschappij, vertrekdata en traject kan de reiziger direct invloed uitoefenen op de omvang van de cadeaus. Omdat de reiziger zo op persoonlijke titel kortingen en cadeaus kan verwerven, is het gebruik van frequent flyer program voor dienstreizen niet toegestaan. Bij aandacht voor dit soort zaken in het te voeren integriteitsbeleid zijn tevens openbaarheid en bespreekbaarheid van groot belang. Bespreekbaarheid van de relaties, situaties en geschenkenproblematiek vormt een rem op eventueel niet integer gedrag van de ambtenaar en openbaarheid zal remmend kunnen werken ten aanzien van potentiële gevers van geschenken. Bij geschenken dient altijd gekeken te worden naar de intentie van de gever en/of de context waarin iets wordt aangeboden. Waarom wordt door deze persoon op dit moment dit geschenk gegeven? Indien de gever hierdoor probeert

¹ Circulaire tegengaan draaideurconstructies binnen de rijksdienst van 13 september 1999, bijlage 3 bij Nota «Integriteit van het openbaar bestuur», 21 september 1999.

² Artikel 64, tweede lid, bepaalt dat het aannemen van steekpenningen onvoorwaardelijk en ten strengste is verboden (vgl. artikel 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht).

³ Stcrt. 1999, 154, pag. 5.

de besluitvorming te beïnvloeden of indien de ambtenaar zich door dit geschenk niet meer vrij voelt om een onpartijdige beslissing te nemen, dient het geschenk geweigerd te worden.

3.4.4. Voorkomen van discriminatie

Artikel 1 van de Grondwet en zijn binnen de Nederlandse rechtsorde geldende geschreven en ongeschreven equivalenten verwoorden beginselen die behoren tot de fundamentele waarden waarop het recht berust: «Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.» De regering wenst deze fundamentele constitutionele norm een zichtbare plaats te geven in het te voeren integriteitsbeleid, in die zin dat dit beleid moet zijn gericht op het voorkomen van discriminatie. Het feit dat het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie op verschillende plaatsen in wetgeving zijn verankerd, doet niet af aan de gevoelde noodzaak in het kader van integriteit expliciet aandacht te besteden aan het voorkomen van discriminatie. In dit verband valt voorts te wijzen op de reeds lang aan de ondernemingsraad toevertrouwde (wettelijke) taak op dit gebied: Artikel 28, derde lid, van de WOR bepaalt o.a. dat de ondernemingsraad in het algemeen waakt tegen discriminatie in de onderneming. Het gaat echter niet alleen om discriminatie in de onderneming, maar juist ook om mogelijke discriminatie van burgers buiten de overheidsorganisatie.

Het beeld dat burgers van de overheid hebben, is mede afhankelijk van de wijze waarop ze door ambtenaren bejegend worden. Burgers hebben recht op een professionele dienstverlening, waarbij de algemene omgangsvormen gerespecteerd worden. De ambtenaar is vriendelijk, open en beleefd; hij wendt zijn deskundigheid aan en geeft de burger de behandeling waarop deze recht heeft. Hij neemt de vragen of problemen van de burger serieus en behandelt ze zorgvuldig. De juiste bejegening is een vorm van respect voor de waardigheid van anderen. De ambtenaar zal in zijn feitelijk handelen de psychische en lichamelijke integriteit van anderen, zowel collega's als burgers, dienen te respecteren. Daarnaast zal de ambtenaar in zijn taakuitoefening respect hebben voor de eigenheid van anderen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan respect voor godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat. Van ambtenaren mag worden verwacht dat zij kunnen omgaan met pluraliteit. Bij feitelijk handelen of in de wijze van bejegening wordt geen onderscheid gemaakt. De wijze waarop de ambtenaar burgers aanspreekt en bejegt, kan getuigen van een gebrek aan respect voor de eigenheid van de betrokkene. Een honende opmerking omtrent iemands eigenheid, kan de burger ieder vertrouwen in de overheid doen verliezen. De overheid is er voor alle burgers en dient iedere burger onpartijdig en onbevooroordeeld te behandelen. De ambtenaar vervult daarin een sleutelpositie. Beleid dat gericht is op non-discriminatie zal hierbij ondersteunend kunnen werken.

4. GEDRAGSCODE VOOR GOED AMBTELIJK HANDELEN

4.1 Inleiding

Een gedragscode op het gebied van integriteit is voor ambtenaren een belangrijk referentiepunt. Hierin worden de normen en waarden die in de overheidsorganisatie van belang zijn voor het ambtelijk handelen vastgelegd. Daarnaast vormt het een instrument voor het bevoegd gezag om de

ambtenaar aan te spreken indien hij zich buiten het aangegeven kader begeeft.

4.2. Opzet van de gedragscode

Bij het ontwikkelen van een gedragscode moeten keuzes gemaakt worden, die afhankelijk zijn van de soort organisatie, de grootte ervan, de organisatiecultuur en de samenstelling van het personeelsbestand. Op de eerste plaats moet de wijze van totstandkoming van de gedragscode worden bepaald. Dit kan in theorie vanuit een top-down benadering gebeuren, waarbij het bevoegd gezag gedragsregels vaststelt die door de betrokken ambtenaren moeten worden nageleefd.

Een gedragscode beoogt echter een ethisch afwegingskader te bieden en het ethisch bewustzijn van betrokkenen te ontwikkelen. De bottom-up benadering sluit hier naar het oordeel van de regering veel beter bij aan. Het uitgangspunt is dat de participatie van alle ambtenaren binnen de organisatie van essentieel belang is voor het bereiken van het doel. Het betreft een vorm van procesbenadering: door de discussies en het overleg die leiden tot de gedragscode, wordt het ethisch bewustzijn van de ambtenaar gestimuleerd en ontwikkeld.

Ook ten aanzien van de inhoud van de gedragscode zijn twee benaderingen mogelijk: concrete bepalingen of een abstract afwegingskader. Ze worden nu eerst als uitersten beschreven.

Een gedragscode die een set concrete gedragsregels bevat, geeft precies aan wat wel en wat niet gewenst is binnen de organisatie. Het zijn gebods- en verbodsbepalingen. Bij een ethisch dilemma hoeft de betrokken ambtenaar niet zelf een keuze te maken, maar kan hij «opzoeken» hoe hij dient te handelen. Bij normoverschrijding kunnen tamelijk eenvoudig repressieve maatregelen genomen worden. Hierdoor kan echter normontwikkend gedrag in de hand worden gewerkt. Afgezien van het feit dat het praktisch onmogelijk is alles vast te leggen in concrete regels, wordt dit soort gedragscodes soms als paternalistisch ervaren. Bij een gedragscode die een abstract afwegingskader biedt, moet de ambtenaar die geconfronteerd wordt met een ethisch dilemma zelf een keuze maken op basis van dit kader. Er worden weinig concrete oplossingen of specifieke regels gegeven. Door de abstractheid van de gedragscode is het moeilijker een sanctiemechanisme op de niet-naleving te ontwikkelen. De hoge mate van abstractheid brengt ook mee dat de gedragscode als vaag kan worden ervaren. Het zal op voorhand wellicht niet altijd duidelijk zijn wat het gewenst gedrag is in een concrete situatie. Hiermee zijn twee uitersten beschreven. Een goede gedragscode zal een verstandige combinatie laten zien van een ethisch afwegingskader, concrete regels en voorbeeldsituaties. Men zal zich moeten realiseren dat moreel handelen nooit uitputtend kan worden vastgelegd. Steeds zal een beroep gedaan moeten worden op het ethisch bewustzijn van de ambtenaar. Goed ambtenaarschap is een houding, een morele instelling. Een gedragscode is een middel om de discussie over normen en waarden te starten en permanent onder de aandacht te houden. Een goed ingebedde gedragscode vereist ook een permanent onderhoud door de politieke ambtsdragers, de leidinggevenden en de ambtenaren. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan trainingen en het bespreekbaar maken van morele dilemma's op de werkvloer. Een goede gedragscode zal de eigen ambtelijke verantwoordelijkheid centraal stellen. Het neerleggen van de belangrijke morele beginselen biedt ook duidelijkheid aan de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven weten wat het ethisch kader is waarbinnen ambtenaren handelen en wat ze wel of niet mogen verwachten. Op deze wijze kan een gedragscode de ambtenaren helpen om weerstand te bieden aan zaken die niet stroken met het «goed ambtenaarschap».

4.3. Juridische status van de gedragscode

Volgens artikel 109 van de Grondwet dient de wet de rechtspositie van de ambtenaren te regelen. De gekozen delegatieterminologie geeft de formele wetgever de mogelijkheid om te delegeren aan de organen van de lagere lichamen. Artikel 125 van de Ambtenarenwet gaat ook uit van een decentraal stelsel dat een opdracht inhoudt aan de verschillende overheden (centraal en decentraal) om het materiële ambtenarenrecht te regelen. Het voorgestelde artikel 125quinquies, waarin alle reeds eerder in de Ambtenarenwet opgenomen bepalingen inzake integriteit samenkomen, is op dezelfde leest geschoeid. Het artikel verplicht het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen tot regelgeving met betrekking tot de daar genoemde integriteitsonderwerpen. Hoe verhoudt de gedragscode als voorgesteld in art. 125quater zich nu ten opzichte van de bedoelde regelgeving? De gedragscode is een aanvullend instrument dat is te zien als een handleiding of een leidraad voor de ambtenaar. De code zal als onderdeel van een preventief integriteitsbeleid een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn dat kan zorgen voor een verdere inkleuring van de regelgeving. De gedragscode vormt in wezen een nadere invulling en concretisering van het «goed ambtenaarschap». De code is bedoeld een flexibel instrument te zijn, in die zin dat elke code goed en herkenbaar is toegespitst op de «lokale» situatie.

De gedragscode zal mogelijk ook een rol kunnen vervullen in individuele ambtenarenzaken met betrekking tot disciplinaire straffen of ongeschiktheidsontslag anders dan op grond van ziekten of gebreken. Geïllustreerd kan dat worden aan de hand van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 6 mei 1999.¹ Hierin onderschrijft de Raad het oordeel van de Rechtbank te Amsterdam dat appellant (een technisch hoofdambtenaar bij een gemeentelijk grondbedrijf) ongeschikt was voor de door hem vervulde functie («verwerver»). Ter voorkoming van mogelijke kwetsbare situaties was voor de ambtenaren van het gemeentelijk grondbedrijf een gedragscode opgesteld, waarin duidelijke regels voor het contact met derden waren gegeven. Deze richtlijnen die o.a. betrekking hadden op het aannemen van relatiegeschenken en het verrichten van nevenwerkzaamheden waren bij herhaling en met nadruk onder de aandacht van de medewerkers van het grondbedrijf gebracht. Aan appellant werd verweten dat hij zich bij verschillende gelegenheden niet aan de letter en de geest van de voor hem geldende gedragsregels had gehouden, hetgeen tenslotte tot het ongeschiktheidsontslag leidde. De Raad overwoog dat de rechtbank als vaststaand aannam dat appellant in strijd met de gedragscode (richtlijnen) had gehandeld. Op basis van ook een aantal andere feiten (appellant was eerder al disciplinair berispt voor het verzwijgen van een aanbod van een commissariaat) is de Centrale Raad van Beroep tot het oordeel gekomen dat bij appellant sprake is van een onaanvaardbaar gebrek aan distantie, waardoor het ongeschiktheidsontslag stand kon houden.

De verplichting om zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode is geen nieuwe rechtsfiguur in wetgeving. Zoals reeds aangestipt in paragraaf 3.2. verplicht de Gemeentewet de raad tot het opstellen van een gedragscode voor zichzelf, voor de wethouders en voor de burgemeester.² Ook hier is de achterliggende gedachte: de waarborging van de integriteit van college- en raadsleden. Zij kunnen bepalingen bevatten over bijvoorbeeld verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen, minder geschikte nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Het rechtskarakter is dat van een interne regeling, waarbij de gemeentebesturen veel vrijheid gelaten wordt bij de inhoudelijke invulling.³ Op grond van de Provinciewet zijn ook provinciale staten verplicht

¹ LJN-nummer: AA3987 Zaaknr.: 97/5694AW.

² respectievelijk de artikelen 15, 41c en 69 lid 2 van de Gemeentewet.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3.

een gedragscode vast te stellen voor zichzelf, voor gedeputeerde staten en voor de commissaris van de Koning. Deze gedragscodes zullen eveneens het rechtskarakter van een interne regeling hebben, met vrijheid voor provinciale staten bij de inhoudelijke invulling.

Voorts is ook in de arbeidsrechtelijke sfeer de rechtsfiguur van de gedragscode niet onbekend. Artikel 5a van de Pensioen- en spaarfondsenwet bepaalt dat een pensioenfonds, een beroepspensioenfonds en een spaarfonds over een gedragscode beschikken die voor bestuurders en medewerkers van het fonds voorschriften geeft ter voorkoming van belangenconflicten en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de bij het fonds aanwezige informatie.

4.4. Coördinatie en monitoring

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient als coördinerend bewindspersoon voor het integriteitbeleid, over de nodige informatie te beschikken. Daartoe dient het integriteitbeleid van de verschillende overheidsorganisaties gemonitord te worden. De sectorwerkgevers spelen hierbij een belangrijke rol. Het zal bij de monitoring 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 integriteitbeleid. Op basis van deze informatie kunnen integriteitinstrumenten, zoals «best practices», worden ontwikkeld. Het tot stand te brengen «kenniscentrum integriteit» zal aan de verschillende overheidsorganisaties de mogelijkheid kunnen bieden om te leren van de strategieën en modellen van andere overheidsorganisaties.

5. DE VERPLICHTE EED OF BELOFTE

Hernieuwde aandacht voor het instrument van de eed of belofte vanuit de noodzaak tot een betere bescherming van de integriteit te komen, heeft voor de sector rijk geleid tot de huidige tekst van artikel 51 van het ARAR die op 30 september 1998 in werking trad. Het artikel bepaalt dat de ambtenaar verplicht is een eed of een belofte af te leggen. In het modelreglement voor de sector gemeenten, de CAR/UWO is een soortgelijke verplichting opgenomen, zij het dat het modelreglement het betreffende bevoegd gezag van de gemeente de ruimte laat. Artikel 15:1:2, van de CAR/UWO luidt: «De ambtenaar is verplicht de eed of belofte af te leggen die bij wet, bij instructie of bij besluit van burgemeester en wethouders is voorgeschreven.» De eed- of belofteaflegging is een zeer goede gelegenheid om de ambtenaar te wijzen op het belang van de overheid als handhaver van de democratische en rechtsstatelijke normen en waarden. De eed of belofte is een integriteitsinstrument, dat er toe kan bijdragen dat de ambtenaar zich meer bewust wordt van zijn bijzondere positie als overheidsdienaar en de consequenties die dat heeft voor zijn handelen. Met de eed of belofte benadrukt de ambtenaar bij zijn aanstelling uitdrukkelijk dat hij zich als een goed ambtenaar zal gedragen. Om het belang van de eedaflegging verder te markeren voorziet dit wetsvoorstel in een verplichte eed- of belofteaflegging door de rijks-, provincie-, gemeente- en waterschapsambtenaar. Artikel 125quinquies, eerste lid onderdeel a en tweede lid draagt de betreffende bevoegde gezagsinstanties op nadere regels te stellen.

De eed- of belofteaflegging is een formeel moment waarbij de normen en waarden die het ambtelijk handelen bepalen expliciet onder de aandacht gebracht worden, zodat de ambtenaar zich bewust is van de integriteitsrisico's die de functie met zich meebrengt. Het zou het sluitstuk kunnen vormen van een introductiedag waarop ook aandacht wordt besteed aan

ambtelijke integriteit. Dit kan gebeuren door de nieuwe ambtenaren te attenderen op de bestaande integriteitsregels en met name op de gedragscode. Het verdient aanbeveling de gedragscode bij de eed- of belofteaflegging aan de ambtenaar te overhandigen. In de tekst van de aflegging zou een duidelijke verwijzing naar de gedragscode opgenomen kunnen worden. Om zoveel mogelijk aan de cultuur binnen de overheidsorganisatie tegemoet te komen, stelt het bevoegd gezag zelf het formulier van de eed- of belofteaflegging vast, alsmede de wijze waarop de gebeurtenis wordt georganiseerd. Van belang is wel dat de aflegging van de eed of belofte vrij snel na de aanstelling plaatsvindt. In de tekst van de aflegging kunnen onder meer volgende elementen opgenomen worden: trouw aan de Koning, eerbiediging van de Grondwet en andere wetten; geen onwaarheden gebruikt bij de sollicitatie; geen giften gedaan om de aanstelling te krijgen; de belofte om de opgedragen taken nauwgezet en professioneel te vervullen; geheimhoudingsplicht; belofte om de gedragscode na te leven en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.

6. GOED WERKGEVERSCHAP EN GOED AMBTENAARSCHAP

In ambtenarenreglementen zoals het ARAR en bijvoorbeeld in het modelreglement voor de sector gemeenten, de CAR/UWO zijn bepalingen omtrent het goed ambtenaarschap opgenomen. Art. 50 eerste lid van het ARAR luidt: «De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt.» Een soortgelijke verplichting is opgenomen in artikel 15:1:1 CAR/UWO. In dit wetsvoorstel wordt het goed ambtenaarschap zoals dat in vele ambtenarenreglementen voorkomt, als het ware «opgetild» en in de Ambtenarenwet zelf geregeld. De bepaling houdt o.a. in dat er in het algemeen van moet worden uitgegaan dat de ambtenaar gehouden is de opdrachten van zijn chefs na te komen. Integriteit is mede onder de norm van het goed ambtenaarschap gebracht. Opname van deze norm in de Ambtenarenwet maakt o.a. dit laatste zichtbaar en benadrukt tevens het belang van de norm. Goed ambtenaarschap zal als open norm in de Ambtenarenwet mede als kapstokbepaling voor integriteit kunnen fungeren.

Open normen als goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap geven ruimte voor rechtsontwikkeling en zullen als «restbepalingen» een nuttige functie kunnen vervullen. Daarom wordt analoog aan art. 7:611 van het Burgerlijk wetboek in het voorgestelde artikel 125ter Ambtenarenwet geregeld dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen. Zo wordt tevens benadrukt dat de normen van goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap in zekere zin elkaars spiegelbeeld zijn. Artikel 125ter is algemeen geformuleerd, hetgeen betekent dat deze bepaling van toepassing is op alle ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet (tenzij door artikel 2 van de Ambtenarenwet uitgesloten). Een belangrijk deel van de uitspraken over het goed werkgeverschap in het civiele arbeidsrecht heeft (mede) betrekking op de wijze van besluitvorming door de werkgever. Om die reden wordt in de literatuur betoogd dat – net als in het ambtenarenrecht – de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook voor de privaatrechtelijke arbeidsverhouding een toetsingskader kunnen vormen. In de losbladige uitgave van de arbeidsovereenkomst zijn de uitspraken op grond van het goed werkgeverschap geanalyseerd aan de hand van de belangrijkste voor het goed werkgeverschap relevante beginselen, te weten het zorgvuldigheidsbeginsel, zuiverheid van oogmerk, het motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.¹

¹ Arbeidsovereenkomst, Deventer art. 7:611 – pag. 31.

Het «goed werkgeverschap» van het bevoegd gezag is grotendeels reeds in de ambtenarenreglementen, die op basis van de Ambtenarenwet zijn tot stand gekomen, uitgewerkt in concrete rechtspositionele normen. Dit is in het civiele arbeidsrecht overigens niet anders.¹

De verwachting is dat het goed werkgeverschap van het bevoegd gezag met name zal worden ingekleurd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het zal door het bevoegd gezag en de bestuursrechter nader worden ingevuld in concrete situaties.

7. ADVIES RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID

7.1. Het advies

Het wetsvoorstel is gelijktijdig voor advies aan de Raad van State en aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) voorgelegd. Op 28 juli 2003 bracht de ROP een overwegend positief advies uit (Bijlage bij de memorie van toelichting). De ROP onderschrijft de doelstelling van het wetsvoorstel en merkt op dat het voorstel goed aansluit bij de eerdere wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit.²

Vanuit de ROP zijn ook kritische opmerkingen gemaakt. Zo vinden de decentrale overheden het minder passend dat het wetsvoorstel uitgaat van een betrekkelijk sterke centrale sturing door aan sectoren op detailniveau verplichtingen op te leggen die volgens de decentrale overheden moeilijk uitvoerbaar zullen blijken te zijn. Zij pleiten dan ook voor een maximale vrijheid bij de vaststelling van het integriteitsbeleid en de inhoudelijke invulling van de gedragscode, opdat optimaal op de lokale omstandigheden kan worden ingespeeld.

De in de ROP verenigde centrales van overheidspersoneel zijn van oordeel dat het wetsvoorstel te zeer uitgaat van: voor u, over u maar wel zonder u. «De ambtenaar wordt op geen enkele manier betrokken bij de totstandkoming van het integriteitsbeleid en het invoeren van een gedragscode. De in het wetsvoorstel opgenomen informatieplicht aan de ondernemingsraad is onvoldoende voor het stimuleren van de betrokkenheid van de ambtenaren en het bevorderen van de continue aandacht voor de gedragscode en het integriteitsbeleid. Voor het creëren van voldoende draagvlak dienen het integriteitsbeleid en de gedragscode voor overleg en advies aan de ondernemingsraad voorgelegd te worden, en dient de ambtenaar hierin een duidelijke rol toebedeeld te krijgen.» Tenslotte wijzen de centrales erop dat regelgeving alleen niet voldoende zal zijn om het goed functioneren van de ambtenaren te normeren.

7.2. Reactie

Bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid dient de juiste balans te worden gevonden tussen maatregelen van onderop en sturing van bovenaf. Sinds de tweede helft van de jaren negentig is de sturing van bovenaf versterkt. Gelet op het toegenomen belang dat aan integriteit wordt toegekend zal deze aanpak worden gecontinueerd. Het wetsvoorstel dient op de eerste plaats in dat licht te worden gezien.³ Dat neemt echter niet weg dat de regering geenszins een zware centrale sturing voorstaat en dat zij beslist geen verplichtingen aan sectoren op detailniveau wil opleggen, die bovendien moeilijk uitvoerbaar zullen blijken te zijn. Het wetsvoorstel heeft tenslotte dusdanig vorm gekregen dat maximale vrijheid wordt gelaten bij de inhoudelijke invulling van de gedragscode. Het belangrijkste doel van de gedragscode is dat het een bruikbaar instrument en hulpmiddel kan zijn om cultuurverandering binnen overheidsorganisaties te ondersteunen. Wel geeft de wet aanwijzingen ten aanzien van het te voeren integriteitsbeleid. De Raad van State vond de niet nader omschreven verplichting om integriteitsbeleid te voeren te onbepaald en

¹ De van oudsher een van de belangrijkste wettelijke uitwerkingen van de eis van goed werkgeverschap betreft de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de veiligheid op het werk, die sinds 1909 in het Burgerlijk wetboek is geregeld. (artikel 7:658 BW).

² Stb 2003, 60.

³ Zie de Nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 844, nr. 2 pag. 6.

adviseerde de verplichting te preciseren. Dat is gebeurd in artikel 125quater, onderdelen a en b. De benoemde kernfacetten van integriteitsbeleid geven richting, maar zijn dermate algemeen geformuleerd dat zij alle vrijheid laten voor invulling op het lokale niveau. De opdracht tot inbedding van integriteitsbeleid in het personeelsbeleid staat ook niet in de weg aan noodzakelijke ruimte om optimaal op lokale omstandigheden in te kunnen spelen.

Ten aanzien van de kritiek van de centrales van overheidspersoneel die samengevat luidt dat de ambtenaar op geen enkele manier wordt betrokken, hecht de regering eraan op te merken dat dit beeld geenszins past in haar visie, waarin de participatie van alle ambtenaren juist van essentieel belang wordt geacht voor het welslagen van integriteitsbeleid. Bij de totstandkoming van de gedragscode omarmt de regering de zgn. bottom up benadering, waarbij participatie, discussie en overleg tenslotte zullen kunnen leiden tot een op de lokale situatie toegesneden gedragscode. Het aangepaste artikel 125quater onderdeel c (het bevoegd gezag draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode) laat voor deze aanpak alle ruimte. In paragraaf 4.2. van de memorie van toelichting is dit standpunt verwoord.

Het in het wetsvoorstel gekozen medezeggenschapsregime behelst een jaarlijkse informatieplicht aan de ondernemingsraad. Deze wettelijke informatieplicht biedt voldoende aanknopingspunten voor nader overleg met de ondernemingsraad over integriteitsbeleid en gedragscode. Te wijzen valt op artikel 23 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) dat een uitgebreid kader biedt voor het overleg met de ondernemingsraad. Het artikel biedt de ondernemingsraad ook alle ruimte om voorstellen te doen (initiatiefrecht) over integriteitsbeleid en gedragscode. Daarnaast biedt ook artikel 28, derde lid, van de WOR aanknopingspunten («waakhondfunctie» van de ondernemingsraad tegen discriminatie in de onderneming). Bovendien zijn de bevoegde gezagsinstanties van de overheidsorganisaties vrij om over verdere betrokkenheid afspraken te maken met de ondernemingsraad. Zo biedt artikel 32 van de WOR o.a. de mogelijkheid om een adviesrecht of instemmingsrecht af te spreken. De regering heeft in het wetsvoorstel derhalve gekozen voor een medezeggenschapsregime dat desgewenst verder kan worden aangekleed en versterkt. Het wetsvoorstel biedt daarvoor alle ruimte. Voorts is niet ondenkbaar dat de te ontwikkelen gedragscodes onderdelen zullen bevatten die zijn aan te merken als een regeling in het kader van artikel 27 van de WOR en die daardoor aan instemmingsrecht onderhevig zijn. Zo zijn regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden, personeelsopleiding, bedrijfsmaatschappelijk werk, werkoverleg etc. instemmingsplichtig.

Dit wetsvoorstel zal in combinatie met de medezeggenschapsrechten die de WOR reeds biedt voorkomen dat integriteitsbeleid als het ware over de hoofden van ambtenaren heen wordt ontwikkeld.

Ten slotte kan de regering de conclusie van de centrales dat regelgeving alleen niet voldoende is om het goed functioneren van de ambtenaar te normeren alleen maar onderschrijven. Het gaat om bewustwording en permanente betrokkenheid van alle ambtenaren, hetgeen onder andere kan worden bereikt door opleiding (dilemmatrainingen), werkoverleg en de voorbeeldfunctie van het management en de politieke bestuurders.

8. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel D: artikel 125ter

Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht te handelen en zich te gedragen als een goed werkgever en een goed ambtenaar (vergelijk artikel 7:611 van het Burgerlijk wetboek voor de werkgever en werknemer in de civiele sector). Nieuw is dat deze reeds lang bestaande norm, ten dele geschreven (goed ambtenaarschap), ten dele ongeschreven (goed werkgeverschap) thans een plaats krijgt in de Ambtenarenwet zelf. Deze bepaling is een open norm die inhoudt dat het bevoegd gezag de ambtenaar behandelt zoals dit van een goed werkgever verwacht mag worden. De ambtenaar is verplicht zich als een goed ambtenaar te gedragen. Dit houdt in dat hij loyaal is ten opzichte van het bevoegd gezag en de aanwijzingen en opdrachten van de leidinggevende zo goed en zorgvuldig mogelijk uitvoert. Het houdt tevens in dat de ambtenaar zijn taak integer en onpartijdig uitvoert, waarbij iedere belangenverstrengeling wordt voorkomen. Nadere explicitering van deze norm zal o.a. plaatsvinden in de gedragscode als bedoeld in artikel 125quater van de Ambtenarenwet.

Onderdeel D: artikel 125quater, onderdeel a.

Het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld dient een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen. Een integraal integriteitsbeleid richt zich enerzijds op de organisatie en anderzijds op de medewerkers. Het besteedt in elk geval aandacht aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. (zie paragraaf 3.4.1. tot en met 3.4.4.)

Onderdeel D: artikel 125quater, onderdeel b.

Daar waar onderdeel a gericht is op de inhoud van integriteitsbeleid zorgt onderdeel b voor een vaste verankering van dat integriteitsbeleid in het personeelsbeleid. Dit gebeurt onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

Onderdeel D: artikel 125quater, onderdeel c.

De waarden en normen waarmee de ambtenaar rekening moet houden bij de vervulling van zijn functie en die de basis vormen voor het goed ambtenaarschap zijn deels neergelegd in wet- en regelgeving. Hierbij valt te wijzen op onder meer de Ambtenarenwet en de rechtspositionele besluiten. Het ethisch afwegingskader waarbinnen de ambtenaar dient te handelen en de nadere concretisering ervan zullen aan de orde komen in een gedragscode. Het bevoegd gezag draagt zorg voor de totstandkoming van zo'n gedragscode voor goed ambtelijk handelen.

Onderdeel D: artikel 125quater, onderdeel d.

Het bevoegd gezag informeert de ondernemingsraad jaarlijks schriftelijk over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat de aandacht voor de integriteit binnen de organisatie in de loop der tijd zou verslappen. Naast deze informatieplicht die zich binnen de arbeidsorganisatie bevindt, is een eveneens jaarlijkse externe informatieplicht opgenomen in de richting van

het geëigende democratisch gekozen orgaan. Dat betreft voor het rijk: de Tweede Kamer, voor de provincies: provinciale staten, voor gemeenten: de raad en voor waterschappen: het algemeen bestuur. Voor de sector rijk kan in het Sociaal Jaarverslag Rijk een jaarlijks beeld worden verschaft van het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscodes bij de departementen.

Onderdeel D: 125quinquies, eerste lid, onderdeel a

De eed of belofte is een formele daad waarbij de ambtenaar uitdrukkelijk verklaart, als een goed ambtenaar te handelen en zich aldus ook te gedragen. Door het afleggen van de ambtseed of -belofte verplicht te stellen, is aandacht voor integriteit vanaf het begin van de aanstelling verzekerd.

Het bevoegd gezag kan nadere regels stellen omtrent het formulier van de eed- of belofteaflegging en de verdere invulling.

Onderdeel D: artikel 125quinquies, eerste lid, onderdelen b tot en met f

De reeds op basis van de Ambtenarenwet bestaande verplichtingen ten aanzien van het bevoegde gezag van het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen om nadere regelgeving vast te stellen met betrekking tot de melding en registratie van nevenfuncties, de openbaarmaking van geregistreerde nevenfuncties, het verbieden van bepaalde nevenfuncties, de melding van financiële belangen respectievelijk het bezit van en transacties in effecten, alsmede het vaststellen van een regeling voor de melding van ernstige misstanden, wordt nu in één artikel samengebracht. Hierdoor worden alle bepalingen uit artikel 125, eerste lid met betrekking tot integriteit, samengebracht in deze nieuwe bepaling. Dit is louter een herschikking en geen inhoudelijke verandering. Hetzelfde geldt voor de bescherming van de ambtenaar die een melding van misstanden doet volgens de vastgestelde procedure. Dit derde lid van het huidige artikel 125quinquies vervangt het vierde lid van artikel 125a van de Ambtenarenwet.

Artikel II

Onderdeel B: artikel 12bis

Het bevoegd gezag en de militaire ambtenaar zijn verplicht te handelen en zich te gedragen als een goed werkgever en een goed militair ambtenaar (vergelijk artikel 7:611 van het Burgerlijk wetboek voor de werkgever en werknemer in de civiele sector). Nieuw is dat deze reeds lang bestaande norm, ten dele geschreven (goed ambtenaarschap) en ten dele ongeschreven (goed werkgeverschap) thans een plaats krijgt in de Militaire Ambtenarenwet zelf. Deze bepaling is een open norm die inhoudt dat het bevoegd gezag de ambtenaar behandelt zoals dit van een goed werkgever verwacht mag worden.

De militaire ambtenaar is verplicht zich als een goed militair ambtenaar te gedragen. Dit houdt o.a. in dat hij loyaal is ten opzichte van het bevoegd gezag en de aanwijzingen en opdrachten van de leidinggevende zo goed en zorgvuldig mogelijk uitvoert. Het houdt tevens in dat de militaire ambtenaar zijn taak integer en onpartijdig uitvoert, waarbij iedere belangenverstreming wordt voorkomen. Nadere explicitering van deze norm zal onder andere plaatsvinden in de gedragscode als bedoeld in artikel 12ter van de Militaire Ambtenarenwet.

Onderdeel B: artikel 12ter, eerste lid

De Minister van Defensie dient een integriteitsbeleid te voeren, dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen. Een integraal integriteitsbeleid richt zich enerzijds op de organisatie en anderzijds op de medewerkers. Het besteedt in elk geval aandacht aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. (zie paragraaf 3.4.1. tot en met 3.4.4.)

Onderdeel B: artikel 12ter, tweede lid

Daar waar het eerste lid gericht is op de inhoud van integriteitsbeleid, zorgt het tweede lid voor een vaste verankering van dat integriteitsbeleid in het personeelsbeleid. Dit gebeurt onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

Onderdeel B: artikel 12ter, derde lid

De waarden en normen waarmee de militaire ambtenaar rekening moet houden bij de vervulling van zijn functie en die de basis vormen voor het goed militair ambtenaarschap zijn deels neergelegd in wet- en regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer de Militaire Ambtenarenwet en de rechtspositionele besluiten. Het ethisch afwegingskader waarbinnen de militaire ambtenaar dient te handelen en de nadere concretisering ervan zullen aan de orde komen in een gedragscode. De Minister van Defensie draagt zorg voor de totstandkoming van zo'n gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Gekozen is voor één gedragscode voor alle dienstonderdelen. Dit laat echter onverlet dat de minister van Defensie kan besluiten om ten aanzien van bepaalde functies nadere eisen te stellen.

Onderdeel B: artikel 12ter, vierde lid

De minister van Defensie informeert het sectoroverleg Defensie jaarlijks schriftelijk over het gevoerde integriteitsbeleid en over de werking van de gedragscode. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat de aandacht voor de integriteit binnen de organisatie in de loop der tijd zou verslappen. Er is gekozen voor een informatieplicht aan het sectoroverleg Defensie om twee redenen. Op de eerste plaats omdat er één centrale gedragscode voor alle militaire ambtenaren dient te bestaan en ook het integriteitsbeleid centraal wordt opgezet. Op de tweede plaats vanwege de specifieke medezeggenschapsstructuur. Aan deze interne informatieplicht is een eveneens jaarlijkse externe informatieplicht toegevoegd in de richting van de Tweede Kamer. Op deze wijze wordt verantwoording afgelegd tegenover het democratisch gekozen orgaan.

Onderdeel B: artikel 12quater, eerste lid onderdeel a

De eed of belofte is een formele daad. De militaire ambtenaar verklaart te zullen handelen als een goed militair ambtenaar en zich aldus ook te gedragen. Door het afleggen van de ambtseed of -belofte is aandacht voor integriteit vanaf de aanvang van de aanstelling verzekerd.

Onderdeel B: artikel 12quater, onderdelen b tot en met f

De reeds op basis van de Militaire Ambtenarenwet bestaande regelingen met betrekking tot de melding en registratie van nevenfuncties, de openbaarmaking van geregistreerde nevenfuncties, het verbieden van

bepaalde nevenfuncties, de melding van financiële belangen respectievelijk het bezit van en transacties in effecten, alsmede regeling voor de melding van ernstige misstanden, wordt nu in één artikel samengebracht. Hierdoor worden alle bepalingen met betrekking tot integriteit uit artikel 12, eerste lid, samengebracht in deze nieuwe bepaling. Dit betreft uitsluitend een herschikking en geen inhoudelijke verandering. Hetzelfde geldt voor de bescherming van de ambtenaar die een melding van misstanden doet volgens de vastgestelde procedure. Dit tweede lid van het huidige artikel 12quater vervangt het vierde lid van artikel 12a van de Militaire Ambtenarenwet.

Artikel III

Onderdeel A: artikel 50, vierde lid, onderdeel a tot en met d

Het tot aanstelling bevoegd gezag van ambtenaren van politie dient een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen. Een integraal integriteitsbeleid richt zich enerzijds op de organisatie en anderzijds op de medewerkers. Het besteedt in elk geval aandacht aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie (zie paragraaf 3.4.1. tot en met 3.4.4.). Onderdeel b zorgt voor een vaste verankering van het integriteitsbeleid in het personeelsbeleid. Dit gebeurt onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

De waarden en normen waarmee de politieambtenaar rekening moet houden bij de vervulling van zijn functie en die de basis vormen voor het goed ambtenaarschap zijn deels neergelegd in wet- en regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer de Politiewet 1993 en de rechtspositionele besluiten. Het ethisch afwegingskader waarbinnen de politieambtenaar dient te handelen en de nadere concretisering ervan zullen aan de orde komen in een gedragscode. Elke politieorganisatie kan een eigen gedragscode voor goed ambtelijk handelen ontwikkelen, maar het is eveneens denkbaar dat het bevoegd gezag de inhoud van een landelijke «modelgedragscode» voor het korps van toepassing verklaart.

Het bevoegd gezag informeert de ondernemingsraad jaarlijks schriftelijk over het gevoerde integriteitsbeleid en over de werking van de gedragscode. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat de aandacht voor de integriteit binnen de organisatie in de loop der tijd zou kunnen verslappen. Naast deze informatieplicht die zich binnen de arbeidsorganisatie bevindt, is een eveneens jaarlijkse externe informatieplicht opgenomen in de richting van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij andere overheidssectoren is sprake van een informatieplicht in de richting van het democratisch gekozen orgaan. Ten aanzien van de politieorganisatie is de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid gecompliceerder. Daarom is gekozen voor een rapportageplicht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap