

Vergaderjaar 2013–2014

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2014

Bij brief van 8 november 2013 (Kamerstuk 28 844, nr. 75) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Heijnen c.s. (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 18). Deze motie richtte zich op het verkennen van de mogelijkheid van een nationale instelling voor onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur. Het verkennend onderzoek door Tilburg University¹ naar de knelpunten vormde destijds de basis voor mijn voorlopige standpunt dat een dergelijke nationale instelling niet de meest voor de hand liggende oplossing lijkt voor de gesignaleerde problematiek. Wel leek er aanleiding te zijn voor de verdere ondersteuning van overheidsorganisaties bij hun rol als opdrachtgever van integriteitsonderzoeken door externen. Om meer inzicht te krijgen in de ervaren knelpunten, gewenste oplossingen en de behoefte aan nader onderzoek, heb ik aangekondigd eerst verder in gesprek te zullen treden met diverse partijen.

In dat kader zijn koepelorganisaties en beroepsverenigingen in het openbaar bestuur geconsulteerd, evenals reguliere overleg gremia (zoals het overleg van Commissarissen van de Koning en de Kring van Integriteitscoördinatoren Rijk), het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en enkele externe onderzoeksbureaus. Zoals toegezegd informeer ik u in deze brief over mijn bevindingen, evenals over de concrete acties die voortvloeien uit het consultatietraject.

In deze brief zal ik tot slot nader ingaan op het zogenaamde «handelingsperspectief» voor burgemeesters en commissarissen van de Koning, zoals toegezegd bij de behandeling in Uw Kamer van het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet

¹ Zouridis, S. & Van der Vorm, B. (2013), *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*. Tilburg University, 6 november 2013.

(institutionele bepalingen).² Dit handelingsperspectief sluit goed aan bij de acties ter ondersteuning van de rol van bestuursorganen als opdrachtgever voor integriteitsonderzoek.

Algemeen beeld consultatie

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat verreweg de meeste geconsulteerde organisaties zich kunnen vinden in de lijn zoals geschetst in mijn brief van 8 november 2013. Zo wordt er de meeste waarde gehecht aan het verder versterken van de rol als opdrachtgever van bestuursorganen. In dat kader is er brede steun voor de oprichting van een laagdrempelig steunpunt voor advies bij integriteitsonderzoek. De geconsulteerde partijen pleiten daarentegen als oplossing niet voor het optuigen van een aparte instantie voor onderzoek naar integriteitsschendingen omdat dit volgens hen een zware, regulerende maatregel is waarvan het effect wordt betwijfeld, terwijl er juist winst te behalen valt in de aansluiting bij huidige voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor het doen van integriteitsonderzoek zou niet bij een aparte instantie moeten worden belegd, maar de rol en verantwoordelijkheid van de bestuursorganen als opdrachtgever moeten worden versterkt. Bij het verrichten van integriteitsonderzoek worden eigenaarschap en regie van de opdrachtgever van groot belang geacht. De betreffende organisaties zien de ruimte voor maatwerk op basis van case-specifieke omstandigheden als essentieel. Ze onderstrepen de waarde van het maken van eigen keuzes over de wijze van onderzoek doen en de gewenste onderzoeksinstanties. Deze waarden komen niet tot hun recht wanneer er een aparte instantie in het leven wordt geroepen. Het zijn ook voor mij zwaarwegende uitgangspunten en redenen om niet te kiezen voor het instellen van een aparte onderzoeksinstantie, maar winst te behalen in het versterken van huidige voorzieningen binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling.

Verder wordt er door de geconsulteerde partijen onderkend dat politieke ambtsdragers ingeval van integriteitsonderzoek in een kwetsbare positie kunnen komen te verkeren. De algemene opvatting is om daarom in te zetten op de kwaliteit van het proces en het onderzoekstraject, waar ook de betrokken politieke ambtsdragers baat bij hebben. Diverse partijen wijzen op de mogelijkheid van een verkennend vooronderzoek (quick scan) voorafgaand aan een grootschalig integriteitsonderzoek. Daarnaast zien ze mogelijkheden voor de inzet van crisiscommunicatie bij mediagevoelige zaken. Ook de nazorg van een integriteitsonderzoek vergt specifieke aandacht. Aan een nieuwe instantie voor appèl en rechts-eenheid voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers, zoals het knelpuntenonderzoek van Tilburg University als mogelijke oplossingsrichting naar voren bracht, blijkt geen behoefte te bestaan. Ook is gewezen op de onwenselijkheid van een nieuwe rechtsgang gezien de politiek-bestuurlijke context waarin politieke ambtsdragers opereren.

Tot slot is tijdens de consultatie vaak gewezen op het belang van permanente aandacht voor het nemen van preventieve maatregelen om de integriteit binnen organisaties te bevorderen, hetgeen ik van harte kan onderstrepen. Dit wordt gerekend tot de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke en ambtelijke leiding van individuele overheidsorganisaties.

Voorgenomen acties

In lijn met bovenstaande opbrengsten, zal ik inzetten op een drietal sporen die tot doel hebben een verdere professionalisering en ondersteuning van

² Kamerstukken 33 691.

bestuursorganen in hun rol van opdrachtgever bij het doen en uitzetten van integriteitsonderzoeken. De concrete acties hebben betrekking op:

1. De beschikbaarheid van een modelonderzoeksprotocol;
2. Het inrichten van een landelijk Steunpunt Integriteitsonderzoek bij BIOS;
3. Ervaringsuitwisseling, opleiding en training.

1. De beschikbaarheid van een modelonderzoeksprotocol

Naar voren is gekomen dat bestuursorganen zouden moeten beschikken over een goed onderzoeksprotocol waarin de belangrijkste processen staan vermeld behorend bij integriteitsonderzoek. Het gebruik van een protocol leidt ertoe dat er een eenduidige procesgang en beproefde kwaliteitsnormen bij integriteitsonderzoek gaan ontstaan.

Recent is door BIOS de handreiking «Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers» uitgebracht. Op basis hiervan kunnen individuele bestuursorganen hun eigen onderzoeksprotocol vaststellen, met behoud van de mogelijkheid van eigen professionele inbreng en maatwerk (waar, zoals eerder aangegeven, voor wordt gepleit in enkele verkregen reacties). Deze handreiking biedt mijns inziens een goede basis voor organisaties om het onderzoek naar integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers op een zorgvuldige en meer eenduidige wijze te structureren.

2. Het inrichten van een landelijk Steunpunt Integriteitsonderzoek

Uit het onderzoek en de consultatie blijkt behoefte aan een laagdrempelig advies- en expertisepunt waar bestuursorganen in alle bestuurslagen terecht kunnen bij vragen over te maken keuzes en te nemen beslissingen gedurende het proces van afhandeling van een signaal van een vermoeden van een integriteitsschending door een politieke ambtsdrager of de ambtelijke top³, in al zijn facetten. Het kan dan gaan om vragen die betrekking hebben op het bepalen van de onderzoeksvraag, advisering over de communicatie en andere keuzes die in een voorfase aan de orde zijn.

Vanaf 1 januari 2015 kunnen overheidsorganisaties daarom voor advies en begeleiding terecht bij het nieuwe Steunpunt Integriteitsonderzoek dat onderdeel zal uitmaken van het BIOS. Deze nieuwe taak ligt in het verlengde van de taken die BIOS nu al verricht en komt bovendien overeen met mijn wens om BIOS verder door te ontwikkelen naar een sterkere gezaghebbende positie op het terrein van integriteitsvraagstukken (Kamerstuk 30 985, nr. 9 (aanbieding beleidsdoorlichting)).

De bemoeienis van het Steunpunt beperkt zich nadrukkelijk tot advisering over procesmatige aspecten van de betreffende zaak. Het Steunpunt zal op aanvraag adviseren over de aanpak en afhandeling van signalen over vermoedens van integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers, in het bijzonder over de wijze waarop een feitenonderzoek dient te verlopen. Daarnaast krijgt het Steunpunt als taken:

- a. Het leggen en onderhouden van contacten met instanties die zich bezighouden met het doen van persoonsgerichte onderzoeken;
- b. Uitwisseling van kennis- en expertise met eventuele landelijke en regionale netwerken;
- c. Het ten behoeve van analyse en onderzoek op hoofdlijnen anoniem registreren van de zaken waarover wordt geadviseerd;
- d. Het signaleren van ontwikkelingen en patronen op basis van opgedane ervaringen en contacten met adviesvragers;

³ Het verkennend onderzoek van de Tilburg University heeft onderzoeksrapportages geanalyseerd die op deze twee groepen betrekking hebben. Deze doelgroep wordt nog nader gespecificeerd.

- e. Het geven van algemene voorlichting over de zorgvuldige aanpak en afhandeling van signalen over vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers en de ambtelijke top en een verdere inbedding van het onderwerp in de reeds bestaande werkzaamheden van BIOS. Daarbij kan voor deze doelgroep worden gedacht aan de ontwikkeling van modules voor bepaalde doelgroepen of presentaties voor bijvoorbeeld introductiebijeenkomsten of een leergang voor het doen van integriteitsonderzoek bij gebleken behoefte.

De komende periode zal BIOS gebruiken om het Steunpunt in te richten. Ook zal er voldoende aandacht zijn voor de positionering en communicatie naar de doelgroepen. Gedurende het eerste jaar zal meer duidelijk worden over de aard en hoeveelheid van advies- en begeleidingsvragen. Het functioneren van het Steunpunt zal in de tweede helft van 2016 voor de eerste keer worden geëvalueerd. Dat kan waar nodig tot bijstelling leiden.

3. Ervaringsuitwisseling, opleiding en training

Uit het onderzoek en de consultatie is het belang naar voren gekomen van ervaringsuitwisseling en het delen van kennis en best practices met betrekking tot het doen van integriteitsonderzoek. Behalve dat ik in dit verband veel verwacht van de hiervoor genoemde activiteiten en producten van BIOS zoals bij punt e. genoemd, ga ik ervan uit dat ook koepels en beroepsorganisaties de kennis en expertise die bij hun leden en achterban aanwezig is, breder willen verspreiden. Door enkele commissarissen van de Koning is er voor de gemeenten in hun provincie een platform in het leven geroepen of initiatief daartoe, om kennis en ervaring met bestuurlijke integriteit te delen en instrumenten te ontwikkelen ten behoeve van gemeenten.

Handelingsperspectief burgemeester en commissaris van de Koning

In het genoemd voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de WolBES en de Waterschapswet is de taak van de burgemeester en van de commissaris van de Koning neergelegd om de bestuurlijke integriteit van de gemeente resp. provincie te bevorderen. Bij de behandeling hiervan in Uw Kamer heb ik toegezegd om de burgemeester en de commissaris van de Koning een handelingsperspectief te bieden dat zij kunnen hanteren bij de uitoefening van deze taak. Het op te richten Steunpunt is één van de voorzieningen waarmee burgemeesters en commissarissen van de Koning (evenals de voorzitters van de waterschappen en de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba) een steun in de rug wordt geboden wanneer zij moeten optreden ingeval van (vermoedens van) integriteitsschendingen. Het handelingsperspectief wordt daarnaast geboden door de volgende activiteiten en instrumenten:

1. BIOS heeft in de loop van de tijd een aantal praktische instrumenten (in de vorm van modellen, methoden, producten, handreikingen, opleidingen en trainingen, congressen, website) ontwikkeld ter ondersteuning van het voeren van integriteitsbeleid door bestuursorganen. BIOS heeft deze instrumenten geplaatst in een model: de «Integriteitsinfrastructuur» (bijlage 5 van de Beleidsdoorlichting integriteit(sbeleid); Kamerstukken II 30 985, nr. 9). De focus ligt hierbij specifiek op het beleid met betrekking tot de integriteit van ambtenaren. Aanvullend hierop is een aantal instrumenten specifiek gericht op bestuurlijke integriteit beschikbaar gekomen: de «Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers»; de DVD Portretten van Raadsleden; de Integriteitskubus met bestuurlijke dilemma's; en voornoemde

Handreiking onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers uit 2014.

Verder geeft de «Monitor Integriteit Openbaar bestuur 2012» een handelingsperspectief met een overzicht van integriteitsbevorderende maatregelen en initiatieven die een organisatie kan nemen om de integriteit te bevorderen van bestuur en volksvertegenwoordiging⁴. Momenteel wordt de integriteitsinfrastructuur door BIOS gezien en zo nodig worden nieuwe instrumenten ontwikkeld met het oog op bestuurlijk/politieke integriteitsvraagstukken. Eventuele nieuwe producten die hieruit voortkomen, worden door BIOS actief onder de aandacht van de decentrale besturen gebracht.

2. De Handreiking integriteit politiek ambtsdragers, een coproductie van VNG, IPO en Unie van waterschappen en mijn ministerie, is diverse malen geactualiseerd, voor het laatst in september 2013. De model gedragscode in de bijlage⁵ wordt momenteel ook herzien, waarbij de koepels hun achterban zullen betrekken.
3. Vanuit de ervaring bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) dat de burgemeester veel profijt zal hebben van praktische handvatten voor het omgaan met integriteitsvragen, wordt in opdracht van het NGB en met subsidie van het Ministerie van BZK gewerkt aan een nieuwe versie van de zogenaamde Burgemeestersgame. Daarmee wordt het mogelijk te oefenen in een digitale setting met verschillende scenario's en dilemma's op integriteitsgebied en deze te benutten als aanjager om de discussie binnen de gemeente op te starten. Dit instrument is naar verwachting begin 2015 gereed.

Ik meen dat ik hiermee voldoende voorwaarden schep om burgemeesters, commissarissen en de andere gezagsdragers in staat te stellen om hun taken op het gebied van integriteit goed uit te kunnen voeren. Ook het opdrachtgeverschap bij integriteitsonderzoek wordt door de genoemde acties mijns inziens extra versterkt. Naar mijn mening is hiermee aan de toezegging voldaan.

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

⁴ Monitor Integriteit Openbaar bestuur 2012 – Integriteitsbeleid en -beleving incl. handelingsperspectief. Uitgave van BIOS/CAOP, nov. 2012.

⁵ Deze model gedragscode is bruikbaar ter invulling van de verplichte gedragscode op grond van de artikelen 15 lid 3, 41c lid 2 en 69 lid 2 van de Gemeentewet respectievelijk de artikelen 15 lid 3, 40c lid 2 en 68 lid 2 van de Provinciewet.