7 december 2018

Openbaar
GrecoEval5Rep(2018)2

VIJFDE EVALUATIERONDE

Voorkomen van corruptie en bevorderen van integriteit binnen centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandhavingsinstanties

EVALUATIERAPPORT

NEDERLAND

Aangenomen door GRECO
tijdens de 81e plenaire vergadering (Straatsburg, 3-7 december 2018)

GRECO
Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

INHOUDSOPGAVE

I. MANAGEMENTSAMENVATTING 3

II. INLEIDING EN METHODIEK 4

III. ACHTERGROND 6

IV. CORRUPTIEPREVENTIE BIJ CENTRALE OVERHEDEN (HOOGSTE BESTUURLIJKE FUNCTIES) 8

OVERHEIDSAPPARAAT EN HOOGSTE BESTUURLIJKE FUNCTIES 8
Overheidsapparaat 8
Positie en beloning van topfunctionarissen 8
BELEID CORRUPTIEBESTRIJDING EN INTEGRITEIT; REGELGEVEND EN INSTITUTIONEEL KADER 12
Beleid corruptiebestrijding en integriteit 12
Wettelijk kader, ethische beginselen en gedragsregels 13
Institutioneel kader 14
Bewustwording 15
TRANSPARANTIE EN TOEZICHT OP DE UITVOERENDE ACTIVITEITEN VAN DE RIJKSOVERHEID 16
Toegang tot informatie 16
Derden en lobbyisten 18
Controlemechanismen 19
BELANGENVERSTRENGELING 20
VERBOD OP BEPAALDE ACTIVITEITEN OF BEPERKING DAARVAN 21
Incompatibiliteiten, externe activiteiten en financiële belangen 21
Contracten met overheidsinstanties 22
Geschenken 22
Misbruik van publieke middelen 23
Misbruik van vertrouwelijke informatie 23
Beperkingen na uitdiensttreding 23
OPGAVE VAN BEZITTINGEN, INKOMSTEN, VERPLICHTINGEN EN BELANGEN 25
Meldingsverplichtingen 25
VERANTWOORDING EN HANDHAVINGSMECHANISMEN 26
Strafrechtelijke procedures en immuniteit 26
Niet-strafrechtelijke handhavingsmechanismen 26

V. CORRUPTIEPREVENTIE BIJ RECHTSHANDHAVINGSINSTANTIES 28

ORGANISATIE EN VERANTWOORDING BIJ GESELECTEERDE RECHTSHANDHAVINGSAUTORITEITEN 28
Overzicht van verschillende rechtshandhavingsautoriteiten 28
De Nationale Politie (NP) 28
Koninklijke Marechaussee (KMar) 30
Toegang tot informatie en gegevensbescherming 31
Publiek vertrouwen in rechtshandhavingsautoriteiten 31
Vakbonden en beroepsorganisaties 32
CORRUPTIEBESTRIJDING EN INTEGRITEITSBELEID 32
Corruptiebestrijding en integriteitsbeleid, doelstellingen en ethische beginselen 32
Risicobeheersingsmaatregelen voor corruptiegevoelige gebieden 36
WERVING EN LOOPBAAN 39
Werving en promotie 39
Beoordeling van prestaties 42
Beëindiging dienstverband en ontslag 43
Salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden 43
BELANGENVERSTRENGELING 44
VERBOD OP OF BEPERKING VAN BEPAALDE ACTIVITEITEN 45
TOEZICHT EN HANDHAVING 49
Intern toezicht en interne controle 49
Extern toezicht en externe controle 50
Klachten van burgers 51
Tuchtprocedures 53
Strafrechtelijke procedures en immuniteit 54

VI. AANBEVELINGEN EN OPVOLGING 56

I. MANAGEMENTSAMENVATTING

1. In dit rapport wordt geëvalueerd in welke mate het in Nederland aanwezige kader voor de voorkoming van corruptie ten aanzien van personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden (topfunctionarissen), waaronder ministers, staatssecretarissen, politiek adviseurs en medewerkers van rechtshandhavingsinstanties, d.w.z. de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), doeltreffend is.

2. Het Nederlandse overheidsapparaat is gebaseerd op solide constitutionele beginselen, die een kader bieden waarin de regering en haar leden in hoge mate politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement en waarin zij het democratische proces dienen te respecteren. De regering (de ministerraad), die door de premier is geselecteerd en wordt geleid, dient te allen tijde het vertrouwen van het parlement te genieten. Als collectief orgaan wordt binnen de regering groot belang gehecht aan vertrouwen, collegialiteit, consensus en eenheid. Tegelijkertijd worden aan ministers discretionaire bevoegdheden toegekend ten aanzien van hun respectieve ministeries en competentiegebieden, terwijl zij eveneens ten overstaan van het parlement persoonlijk verantwoording afleggen voor hun handelingen. Door dit systeem dragen de leden van de regering en andere topfunctionarissen veel verantwoordelijkheid. Het uitwerken van beleid, strategieën en richtlijnen is in een dergelijk systeem van bijzonder groot belang.

3. Dit rapport beveelt aan een algemene overheidsstrategie te ontwikkelen voor de integriteit van topfunctionarissen, op basis van een risicoanalyse die tot doel heeft verschillende vormen van belangenverstrengeling die zich kunnen voordoen, te voorkomen. In deze geest zou voor topfunctionarissen een gedragscode kunnen worden opgesteld die specifiek op ethische kwesties en integriteitskwesties is gericht en daarnaast maatregelen bevat voor de uitvoering ervan. Deze gedragscode zou een passende aanvulling vormen op het bestaande Handboek voor bewindspersonen. In dit kader dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan onderwerpen zoals lobbyen en uitdiensttreding. Daarnaast dient het huidige systeem te worden aangevuld met de verplichting voor topfunctionarissen om eventuele situaties van tegenstrijdige belangen ad hoc te melden wanneer deze zich voordoen en persoonlijke belangen (waaronder die van financiële aard) niet alleen voorafgaand aan de vorming van een nieuwe regering te melden, maar ook periodiek, terwijl zij in functie zijn. Een dergelijke verplichting dient vergezeld te gaan van transparantie en behoorlijke toetsing.

4. Het rapport erkent dat de Nederlandse rechtshandhandhavingsinstanties sterk aan integriteit hechten en dat de vorming van beleid op dit gebied reeds lang prioriteit heeft. Ook wordt opgemerkt dat de politieorganisatie onder de bevolking een grote mate van publiek vertrouwen geniet. Hoewel integriteitsbeleid in Nederland geen nieuw onderwerp is, is het vermeldenswaardig dat ook binnen de politie integriteitsschendingen plaatsvinden, bijvoorbeeld ten aanzien van het lekken van informatie en banden met de georganiseerde misdaad. Dit is een zorgwekkende tendens waar de overheid op dit moment aandacht voor heeft.

5. Zowel bij de NP als bij de KMar hanteert men een gedragscode. De NP beschouwt haar ethische richtlijnen als 'levende instrumenten' die zich in de loop van de tijd ontwikkelen in de vorm van 'themabladen' die bij een algemene beroepscode worden gevoegd. Deze aanpak is in het kader van algemene bewustwording en de opleiding van politieambtenaren uiterst zinvol en is daarmee prijzenswaardig. Indien de huidige richtlijnen worden aangevuld met praktische richtsnoeren etc., zou echter een nog sterker kader ontstaan. Een soortgelijke aanpak zou ook voor de KMar te verkiezen zijn. Gezien het feit dat beide diensten rechtshandhavingstaken uitvoeren, is een gezamenlijke inspanning aan te bevelen. Het opleidingsmateriaal is bij de NP eveneens goed ontwikkeld. De coördinerende rol op centraal niveau in dit verband zou om redenen van synergie verder kunnen worden versterkt, in overweging nemende dat de praktijkopleiding voor een groot deel is

gedecentraliseerd en bij de regionale eenheden is neergelegd. Specifieke gebieden waarin verdere inspanningen nodig zijn hebben, zoals in het rapport naar voren komt, betrekking op de omgang met situaties betreffende geschenken/voordelen, het gebruik van vertrouwelijke informatie en uitdiensttreding. Afgedwongen screeningsprocedures voor personeel tijdens het dienstverband zijn noodzakelijk. Een systeem voor het melden van financiële belangen van functionarissen die een gevoelige functie bekleden is voorzien, maar is nog niet verwezenlijkt. Dat is spijtig. In het rapport wordt ook benadrukt dat het noodzakelijk is aan politieambtenaren een verplichting op te leggen om met corruptie verband houdende misstanden binnen de dienst te melden; dit gaat verder dan de huidige verplichting om strafbare feiten te melden.

6. De kritiek die in Nederland wordt geuit over de mate waarin het wettelijke kader voor de openbaarheid van door overheidsinstanties gehouden documenten en informatie in de praktijk doeltreffend is, is zorgwekkend. Er wordt dan ook op aangedrongen dat de overheid in dit opzicht verdere hervormingen nastreeft.

II. INLEIDING EN METHODIEK

7. Nederland heeft zich in 2001 bij GRECO aangesloten. Het land is sinds de toetreding het onderwerp geweest van evaluatie in het kader van de eerste (in maart 2003), tweede (in oktober 2005), derde (in juni 2008) en vierde (in juni 2013) evaluatieronde van GRECO. De desbetreffende evaluatierapporten, alsmede de daaropvolgende nalevingsrapporten, zijn beschikbaar op de homepage van GRECO (http://www.coe.int/greco). Deze vijfde evaluatieronde is op 1 januari 2017 van start gegaan.[1]

8. Dit rapport heeft tot doel te evalueren in welke mate de door de Nederlandse autoriteiten genomen maatregelen ter voorkoming van corruptie en ter bevordering van integriteit binnen centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandhavingsinstanties doeltreffend zijn. Het rapport bevat een kritische analyse van de stand van zaken, waarbij wordt stilgestaan bij de inspanningen die door de desbetreffende actoren worden geleverd en bij de behaalde resultaten. Mogelijke tekortkomingen worden gesignaleerd en aanbevelingen voor verbetering worden gedaan. Zoals bij GRECO gebruikelijk is, zijn de aanbevelingen via het hoofd van de delegatie bij GRECO gericht aan de Nederlandse autoriteiten, die bepalen welke nationale instellingen/instanties de noodzakelijke actie dienen te ondernemen. Nederland dient binnen 18 maanden na de vaststelling van dit rapport verslag uit te brengen over de maatregelen die naar aanleiding van de aanbevelingen van GRECO zijn genomen.

9. Ter voorbereiding op dit rapport heeft een GRECO-evaluatieteam (hierna te noemen: het "GET") van 14 tot 18 mei 2018 een bezoek gebracht aan Nederland. Ook is gebruik gemaakt van de antwoorden die in de evaluatievragenlijst door Nederland zijn gegeven en van andere informatie die van publieke instellingen en het maatschappelijke middenveld is verkregen. Het GET bestond uit de heer Jean-Christophe GEISER, senior juridisch adviseur van het Zwitsers Departement van Justitie (Zwitserland), mevrouw Vita HABJAN BARBORIČ, hoofd van het Centrum voor preventie en integriteit van de openbare dienst, Commissie voor de preventie van corruptie (Slovenië), de heer Thomas FERNANDEZ, divisiehoofd van de Eenheid interne controle en voorkoming van corruptie, hoofdkantoor Bundespolizei (Duitsland), en mevrouw Marijana OBRADOVIC, adjunct-directeur Preventie van het Bureau voor corruptiebestrijding (Servië). Het GET werd ondersteund door de heer Roman CHLAPAK van het secretariaat van GRECO.

10. Het GET heeft gesproken met de korpschef van de NP, de ombudsman en de waarnemend griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer) alsmede met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Binnenlandse Zaken en

[1] Meer informatie over de methodiek is opgenomen in de evaluatievragenlijst, die op de website van GRECO te vinden is.

Koninkrijksrelaties, de Auditdienst Rijk (ministerie van Financiën), de Algemene Rekenkamer, het Huis voor Klokkenluiders, het ministerie van Algemene Zaken, de Tweede Kamer, de Nationale Politie (NP), het ministerie van Defensie en de Koninklijke Marechaussee (KMar), rechtshandhavingsvakbonden, ngo's en wetenschappers. Voorts heeft het GET gesproken met een hoogleraar op het gebied van de media, tevens voormalig journalist.

III. ACHTERGROND

11. Nederland is sinds 2001 lid van GRECO en heeft vier evaluatieronden doorlopen, die allemaal op verschillende onderwerpen waren gericht met betrekking tot de preventie en bestrijding van corruptie. Over het geheel genomen heeft Nederland een goede staat van dienst voor wat betreft de uitvoering van de aanbevelingen van GRECO uit iedere evaluatieronde. Na afloop van de procedures voor naleving van aanbevelingen was aan 100% van de aanbevelingen uit de eerste evaluatieronde volledig gevolg gegeven, aan 50% van de aanbevelingen uit de tweede evaluatieronde (waarbij drie van de zes aanbevelingen voor een deel waren uitgevoerd), aan 74% van de aanbevelingen uit de derde evaluatieronde (waarbij twee van de negentien aanbevelingen voor een deel waren uitgevoerd en drie aanbevelingen niet waren uitgevoerd) en aan 42% van de aanbevelingen uit de vierde ronde (waarbij twee van de zeven aanbevelingen voor een deel waren uitgevoerd en twee aanbevelingen niet waren uitgevoerd). De nalevingsprocedure voor de vierde evaluatieronde loopt op dit moment.

12. De publieke perceptie van corruptie in het land is door de jaren heen aanhoudend laag geweest. Nederland stond in 2017 in het Inclusive Growth and Development Report van het Wereld Economisch Forum[2] wereldwijd op de tiende plaats waar het gaat om corruptiebestrijding en stond op de achtste plaats in de lijst van minst corrupte landen ter wereld, volgens de door Transparency International (TI) gepubliceerde corruptie-index 2017.[3] Ook in de Special Eurobarometer on Corruption uit 2017[4] had Nederland een plaats bij de landen met de minste corruptie in de EU. Volgens het onderzoek is 44% van de Nederlandse respondenten van mening dat corruptie in hun land wijdverbreid is (gemiddelde EU: 68%). Het aantal mensen dat de afgelopen 12 maanden daadwerkelijk met corruptie in aanraking is gekomen of getuige is geweest van corruptie is echter laag (5%, conform het EU-gemiddelde) en slechts 4% van de respondenten voelt zich in het dagelijks leven persoonlijk door corruptie getroffen (gemiddelde EU: 25%). De helft van de ondervraagden denkt dat het geven en aannemen van steekpenningen en machtsmisbruik voor persoonlijk gewin onder politici op nationaal, regionaal of lokaal niveau wijdverbreid is. 43% van de respondenten denkt dat dit onder politieambtenaren en douanebeambten gebruikelijk is (dat is meer dan het EU-gemiddelde van 31%).

13. Ten aanzien van topfuncties zijn in het EU-corruptiebestrijdingsrapport over Nederland uit 2014[5] enkele zwakke punten gesignaleerd in het integriteitskader dat geldt voor politici, in het bijzonder met betrekking tot transparantie en het toezicht op financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen. In de praktijk worden bovendien vermeende belangenconflicten waarbij gewezen bewindspersonen betrokken waren steeds uitgebreider in het parlement en de samenleving besproken. Daarbij is ook de mogelijkheid aan de orde gekomen om strengere en duidelijkere regels op te stellen over beperkingen die na uitdiensttreding gelden. Dezelfde kwesties zijn tevens in het door Transparency International gepubliceerde National Integrity System Assessment 2012 gemeld.[6]

14. De publieke perceptie van corruptie onder politieambtenaren en douanebeambten wordt behandeld in een in 2017 gepubliceerd onderzoek naar integriteitsschendingen binnen rechtshandhavingsinstanties.[7] Daaruit blijkt dat er weliswaar geen aanwijzingen zijn voor toenemende corruptie binnen dergelijke instanties, maar dat er meer moet worden gedaan om corruptie en andere integriteitsschendingen binnen de eigen gelederen te bestrijden (bijv. lekken van informatie en persoonlijke banden met criminelen). De politie kwam op dit vlak als bijzonder kwetsbaar uit de bus, omdat politieambtenaren in hun dagelijkse werk regelmatig met criminaliteit en daders in contact komen. Er zijn de afgelopen jaren een aantal integriteitsgerelateerde incidenten bij de politie geweest

[2] http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf
[3] https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
[4] https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG
[5] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_netherlands_chapter_en.pdf
[6] https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012
[7] https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2017/10/increased-pressure-law-enforcement-organised-crime

en door politieambtenaren strafbare feiten gepleegd. Deze hadden betrekking op het lekken/verkopen van vertrouwelijke informatie.[8]

[8] https://nltimes.nl/2018/02/19/cop-gets-5-years-selling-police-info-criminals

IV. CORRUPTIEPREVENTIE BIJ CENTRALE OVERHEDEN (TOPFUNCTIES)

Overheidsapparaat en topfuncties

Overheidsapparaat

15. Nederland is een constitutionele monarchie en een parlementaire democratie. De Koning is het staatshoofd en de minister-president staat aan het hoofd van de regering (ministerraad, kabinet). De regering bestaat formeel uit de Koning, de ministers en de staatssecretarissen, maar in werkelijkheid zijn de minister-president, de ministers en de staatssecretarissen (en niet de Koning) verantwoordelijk voor het overheidshandelen,[9] waaronder het regelen van de dagelijkse overheidszaken en de besluitvorming.

16. Het kabinet is verantwoording verschuldigd aan het parlement, dat eens in de vier jaar wordt gekozen. Het kabinet en de afzonderlijke bewindspersonen blijven aan zolang zij het vertrouwen van het parlement genieten. De 'vertrouwensregel' is een van de meest belangrijke en cruciale beginselen van het Nederlands bestuur. Deze regel is echter niet in de Grondwet of een andere wet vastgelegd. Door het vertrouwen op te zeggen, kan het parlement een kabinet (of een individuele bewindspersoon) dwingen af te treden.

17. De Koning is niet aanwezig bij de vergaderingen van de ministerraad, maar hij leest wel de jaarlijkse troonrede voor. Daarin geeft de regering, via de Koning, voor het parlement de hoofdlijnen weer van het regeringsbeleid voor het komende begrotingsjaar. De Koning ondertekent alle wetten en Koninklijke Besluiten, ook wanneer ze betrekking hebben op de aanstelling en het ontslag van hooggeplaatste functionarissen. De minister-president en de desbetreffende ministers of staatssecretarissen nemen daar echter het initiatief voor en zijn daarvoor verantwoordelijk. De Koning vertegenwoordigt het Koninkrijk der Nederlanden in binnenland en met name buitenland. Hij heeft een ceremoniële functie. De Koning heeft op geen enkel moment discretionaire bevoegdheid in een uitvoerende hoedanigheid.

18. Binnen GRECO is overeengekomen dat een staatshoofd in de vijfde evaluatieronde onder "centrale overheden (topfuncties)" wordt besproken wanneer hij of zij regelmatig actief deelneemt aan de ontwikkeling en/of uitvoering van overheidstaken of de regering daarover adviseert. Hierbij valt te denken aan het vaststellen en uitvoeren van beleid, het handhaven van de wet, het voorstellen en/of ten uitvoer brengen van wetgeving, het vaststellen en uitvoeren van verordeningen/normatieve besluiten, het nemen van besluiten over overheidsuitgaven en het nemen van besluiten over de benoeming van personen tot een topfunctie.

19. Het GET merkt op dat het Nederlandse staatshoofd niet actief en regelmatig deelneemt aan de ontwikkeling en/of uitvoering van overheidstaken. De rol van de Koning is duidelijk van vertegenwoordigende en ceremoniële aard. De weinige banden met de uitvoerende macht die wel bestaan, zijn beperkt tot ceremoniële/formele besluiten. In deze situaties dient de Koning zich duidelijk te richten naar de regering, binnen de beperkingen die door de Grondwet, andere wetgeving en conventies worden opgelegd. Daardoor kan de Koning niet in een uitvoerende hoedanigheid discretionaire bevoegdheden uitoefenen. Hieruit volgt dat het Nederlandse staatshoofd niet in de categorie "*personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden*" (topfunctionarissen) valt die in de huidige evaluatieronde wordt behandeld.

Positie en beloning van topfunctionarissen

[9] Art. 42 Grondwet. De ministeriële verantwoordelijkheid, die verband houdt met de onschendbaarheid van de Koning, is in 1848 ingevoerd.

20. Na de parlementsverkiezingen wordt een nieuwe regering (kabinet of ministerraad) gevormd. De formatie vindt plaats in een onderhandelingsproces over de coalitie,[10] waarin overeenstemming moet worden bereikt tussen de partijen die samen een regeringscoalitie zullen vormen. Dit proces wordt door een formateur (normaal gesproken de leider van de grootste partij) geleid. Het formatieproces ziet op het regeringsprogramma/-beleid, de samenstelling van het kabinet en de verdeling van de ministersposten.

21. Aan het GET is gemeld dat de formateur voorafgaand aan de aanstelling van ministers en staatssecretarissen met de kandidaat-leden van het kabinet in gesprek gaat. Door zichzelf kandidaat te stellen, stemmen zij in met een procedure waarin hun strafblad (veroordelingen) en informatie van de Belastingdienst en van inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt gecontroleerd. De resultaten van de screeningsprocedures worden met de kandidaten gedeeld en besproken. Zij dienen bovendien op eigen initiatief alle van belang zijnde feiten en omstandigheden, waaronder relevante persoonlijke belangen, te melden. De notulen van deze gesprekken en de meldingen omtrent persoonlijke belangen blijven vertrouwelijk.

22. Wanneer de procedure met succes is doorlopen, komt de formateur met een lijst ministers en staatssecretarissen die het kabinet zullen vormen. Zij worden vervolgens formeel benoemd. Zij zijn verplicht trouw te zweren of te beloven aan de Koning, het Statuut en de Grondwet. Dit proces kan echter zonder parlementaire steun niet plaatsvinden en het kabinet en de kabinetsleden kunnen slechts aanblijven zolang zij het vertrouwen van het parlement en de minister-president genieten. De huidige regering telt 24 ministers en staatssecretarissen (14 mannen en 10 vrouwen). Dit is een evenwichtige deelneming van mannen en vrouwen conform Aanbeveling van het Comité van Ministers Rec (2003)3 betreffende een evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan politieke en openbare besluitvorming.

23. Volgens de Grondwet (art. 45) beraadslaagt en besluit de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de ministerraad de eenheid van dat beleid. De minister-president is de voorzitter van de ministerraad en is eindverantwoordelijk voor het algemene regeringsbeleid. De regering is echter een collectief orgaan en er wordt groot belang gehecht aan goede afstemming en collegialiteit, zodat overeenstemming kan worden bereikt en de eenheid van het regeringsbeleid wordt gewaarborgd (homogeniteitsvereiste).[11] Terwijl ministers in hoofdzaak voor hun eigen beleidsterrein verantwoordelijk zijn, zijn zij betrokken bij alle besluiten die over aan de orde komende kwesties worden genomen.

24. Aan het hoofd van ieder ministerie staat een minister, die politiek verantwoordelijk is voor de overheidsinstanties en mensen die onder zijn bevoegdheid vallen. Hij geniet over het algemeen discretionaire bevoegdheid en gezag over die instanties en mensen. Bepaalde onafhankelijke instellingen, zoals de Kiesraad en het Huis voor Klokkenluiders, zijn hiervan uitgezonderd.[12] Daarnaast hebben bepaalde ambtenaren, zoals belastinginspecteurs en leden van het Openbaar Ministerie, op grond van de wet zelfstandige bevoegdheden. Zij zijn bevoegd om belasting te heffen en zonder tussenkomst van de minister tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Deze ambtenaren staan echter nog wel onder het gezag van de minister en vallen onder zijn verantwoordelijkheid. Ook ministers zonder portefeuille zijn lid van de regering. Zij sturen echter geen ministerie aan. Beide

[10] Vanwege het kiesstelsel van strikt evenredige vertegenwoordiging in Nederland heeft geen enkele partij ooit een absolute meerderheid in de Tweede Kamer gekregen. Voor een meerderheidscoalitie zijn altijd ten minste twee partijen nodig geweest. Dit leidt doorgaans tot complexe en langdurige onderhandelingen. Aan het einde van de formatie brengt de nieuwe minister-president aan de Tweede Kamer verslag uit van het formatieproces.

[11] Deze eenheid van regeringsbeleid is een belangrijk beginsel van het Nederlandse overheidsapparaat. De ministers en staatssecretarissen dienen met één stem te spreken. Indien een bewindspersoon ernstige bezwaren heeft tegen een of meer onderdelen van het regeringsbeleid en niet bereid is zich daarnaar te schikken, is vrijwillig aftreden de enige mogelijkheid die overblijft.

[12] Sinds een aantal jaren zijn algemene regels voor deze instellingen vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

categorieën ministers kunnen hun eigen begrotingshoofdstuk hebben. De ministers leggen zelfstandig verantwoording af aan het parlement en kunnen door het parlement tot aftreden worden gedwongen.

25. Ook staatssecretarissen zijn kabinetsleden. Zij dragen politieke verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein dat de desbetreffende minister aan hen heeft toegewezen. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen ministers en staatssecretarissen wordt normaal gesproken tijdens de kabinetsformatie bepaald en wordt dan in een taakomschrijving vastgelegd. Een staatssecretaris kan zijn/haar minister in het kabinet vervangen, zonder dat hij/zij daarbij stemrecht heeft. Een staatssecretaris kan tevens kabinetsvergaderingen bijwonen indien op de agenda een onderwerp staat waarvoor hij/zij verantwoordelijk is. Staatssecretarissen leggen zelfstandig verantwoording af aan het parlement. Het parlement kan een staatssecretaris tot aftreden dwingen, terwijl de minister kan aanblijven. Daartegenover geldt dat indien het parlement het vertrouwen in een minister verliest, de staatssecretaris zijn/haar portefeuille ter beschikking stelt. De vervangende minister kan hem/haar echter vragen weer dezelfde portefeuille op zich te nemen.

26. Ministers en staatssecretarissen kunnen de beslissingsbevoegdheid voor routinekwesties aan topambtenaren delegeren (bijvoorbeeld met betrekking tot de verlening van verschillende vormen van toestemming of ten aanzien van de selectie en aanstelling van ambtenaren onder het niveau van het topmanagement etc.). Topmanagers binnen de ambtelijke organisatie zijn onder meer secretarissen-generaal (hoogste ambtenaren), directeuren-generaal (gemiddeld vier à vijf in ieder ministerie, verantwoordelijk voor een afgebakend beleidsterrein/uitvoering/toezicht/ bedrijfsvoering), inspecteurs-generaal en andere soortgelijke functies. De topmanagers moeten hun minister van onpartijdig advies voorzien. Wanneer een politiek besluit eenmaal is genomen, moeten de topmanagers dit besluit getrouw uitvoeren. Overigens zijn het de ministers of staatssecretarissen, en niet de hoge ambtenaren, die uiteindelijk verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement. Topambtenaren zijn geen politieke kandidaten en de bewindspersonen hebben beperkte invloed op de benoemingen voor deze functies. De werving en selectie voor deze functies vindt plaats volgens open, transparante, standaardprocedures op basis van verdienste. Benoemingen zijn voor een periode van maximaal zeven jaar.

27. Ministers en staatssecretarissen kunnen voor rekening van het desbetreffende ministerie één politiek assistent aanstellen, en melden dit naar behoren aan de minister-president en de ministerraad. Politiek assistenten worden zonder concurrentie geworven, maar genieten de status van ambtenaar. Hun benoeming valt samen met de ambtstermijn van het kabinetslid. De politiek assistenten kunnen gedurende maximaal zes maanden na het vertrek van het desbetreffende kabinetslid in dienst blijven om de formele taken fatsoenlijk af te ronden. Ze kunnen echter door een andere (nieuwe) minister weer als zijn persoonlijke assistent worden ingeschakeld of door het ministerie in dienst worden genomen wanneer zij met succes een vergelijkend onderzoek voor de ambtelijke organisatie afronden (naar verluidt is dit meermaals voorgekomen). De voornaamste taak van een politiek assistent is contact onderhouden met het parlement en de parlementaire commissies en zorgen voor verbinding met partijgerelateerde aangelegenheden. Dit in tegenstelling tot ambtenaren, die geen politieke contacten mogen onderhouden (behalve na een uitdrukkelijke opdracht daartoe van een minister etc.). De precieze taken van de politiek assistent verschillen per geval.[13] De politiek assistent is onderdeel van de officiële organisatie van een ministerie, veelal het Bureau Secretaris-Generaal of een soortgelijke eenheid. Zij kunnen echter geen taken met betrekking tot publieksvoorlichting op zich nemen. De rol van de politiek assistent varieert. Zij spelen geen beslissende rol, zoals wel het geval is bij de hoogste bestuurlijke functies. Volgens de autoriteiten zijn politiek assistenten niet politiek verantwoordelijk voor de besluitvorming en nemen zij ook geen deel aan de ministerraad.

[13] Afhankelijk van het kabinetslid, zijn functie, de politieke aandacht voor en het 'gewicht' van het ministerie, de werkervaring van de assistent etc. Brief van de minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 30-10-2003.

28. Het GET merkt op dat politiek assistenten op basis van vertrouwen in dienst zijn. Er is nauwelijks sprake van regels aangaande hun activiteiten. Politiek assistenten communiceren zelf met parlementaire commissies en hebben een adviserende rol. Ook wanneer ze niet zelfstandig opereren, kunnen ze bijvoorbeeld beoordelen hoe bepaalde initiatieven door Kamerleden zullen worden afgewogen en met de desbetreffende bewindspersoon meedenken. Daarmee oefenen ze invloed uit op het functioneren en het besluitvormingsproces van de bewindspersoon. Hun activiteiten en taken zijn met name afhankelijk van de bewindspersoon die hen heeft aangesteld. Het GET merkt op dat de positie van de politiek assistent enigszins tegenstrijdig is. Enerzijds worden zij naar eigen inzicht door de topfunctionaris geselecteerd en in dienst genomen en hebben zij een functie die nauw verband houdt met de politieke functie van deze functionaris. Anderzijds genieten zij de status van ambtenaar en zijn zij daarmee verplicht zich buiten de politieke beraadslagingen te houden. GRECO is van mening dat politiek assistenten, afhankelijk van hun functie, mandaat en senioriteit, een invloedrijke rol kunnen vervullen ten aanzien van de besluitvorming van bewindspersonen. In die situatie dienen zij te worden beschouwd als personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden (topfunctionarissen). Er zijn dan ook situaties waarin hun positie als lid van de ambtelijke organisatie, waaronder het regelgevend kader (bijv. de gedragscode) voor de ambtelijke organisatie, niet gepast lijkt voor politiek assistenten.

29. Het jaarsalaris van ministers bedraagt € 159.488,89 bruto (inclusief eindejaarsuitkering en vakantiegeld). De jaarlijkse bezoldiging van een staatssecretaris is € 148.879,40.[14] Daarnaast hebben ministers recht op een maandelijkse toelage van € 349,79 (netto). Deze toelage wordt voor de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken verdubbeld tot € 699,59 (netto). Staatssecretarissen ontvangen een maandelijkse onkostenvergoeding van € 291,10. Bewindspersonen hebben tevens recht op een verhuiskostenvergoeding wanneer zij ten minste 50 kilometer van het ministerie wonen. Politiek assistenten ontvangen een jaarsalaris tussen € 37.000 en € 80.000 bruto, afhankelijk van de salarisschaal waar zij recht op hebben (zoals in het Handboek voor bewindspersonen etc. wordt geregeld). De topambtenaren (bijv. secretarissen-generaal) ontvangen een jaarsalaris van € 145.394,51 bruto.

30. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) bedroeg het gemiddelde brutojaarsalaris in Nederland in 2017 € 37.000. Er geldt voor topfunctionarissen of andere openbaar bestuurders geen speciaal fiscaal regime. Alle vergoedingen in natura die aan kabinetsleden worden verstrekt en hun declaraties worden op het internet gepubliceerd. Voor de onkosten van bewindspersonen geldt het vierogenprincipe. Onkosten die door en voor de bewindspersonen worden gemaakt, worden door de secretaris-generaal afgetekend.

31. Het vergoedingensysteem wordt in het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen geregeld. Daarin wordt bepaald dat onkosten van een ministerie als bestuurskosten worden geboekt. Bewindspersonen kunnen onder bepaalde omstandigheden persoonlijk onkosten in het kader van hun functie betalen, maar deze betalingen dienen te worden onderbouwd en zoveel mogelijk te worden beperkt. De secretarissen-generaal hebben in dit opzicht een adviserende rol. Alle aanspraken, met uitzondering van het recht op een uitkering of pensioen, vervallen onmiddellijk wanneer een bewindspersoon aftreedt. Op secretariële ondersteuning en vervoer kan nog één jaar aanspraak worden gemaakt, maar uitsluitend voor de activiteiten die verband houden met de voormalige functie.

32. Voormalige kabinetsleden (ook de leden die moesten aftreden) krijgen gedurende een beperkte periode zogenaamd 'wachtgeld' uitgekeerd, totdat zij een nieuwe betrekking hebben gevonden. Deze periode duurt maximaal 3 jaar en 2 maanden. De gerechtigde ontvangt in het eerste jaar 80% van het salaris en in het tweede jaar 70%, maar is wel verplicht om gedurende deze periode te solliciteren.

[14] Bron: Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen.

33. De Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer voeren audits uit op het gebied van de afgelegde verantwoording. Hieronder valt de controle van de onkosten die voor het politieke topmanagement zijn gemaakt, de zogenaamde 'bestuurskosten'.

Beleid corruptiebestrijding en integriteit; regelgevend en institutioneel kader

Beleid corruptiebestrijding en integriteit

34. Er bestaat geen algemene strategie of wettelijk kader die/dat specifiek op beleid inzake corruptiebestrijding en integriteit is gericht. De huidige wet- en regelgeving als geheel vormt echter een wettelijk kader waarin dat beleid wel tot uitdrukking komt. Dit kader is in de loop der jaren ad hoc ontwikkeld, veelal als gevolg van problemen die men is tegengekomen. Het GET heeft begrepen dat integriteit binnen de publieke sector in de jaren negentig en in het eerste decennium van deze eeuw hoog op de politieke agenda stond in Nederland, wat heeft geleid tot wijzigingen in dat verband in de Ambtenarenwet en tot de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). De afgelopen jaren lijken kwesties omtrent integriteit binnen de publieke sector minder in de belangstelling te staan. BIOS is opgeheven en vervangen door het Huis voor Klokkenluiders (zie par. 51 en 230 hierna), dat echter een beperkter mandaat heeft. In het huidige regeringsprogramma zijn slechts weinig verwijzingen naar integriteit en corruptiebestrijding te vinden. Geen van deze verwijzingen heeft betrekking op topfunctionarissen.

35. In tegenstelling tot de ambtelijke organisatie of de lokale overheid wordt het op topfunctionarissen van toepassing zijnde integriteits- en corruptiebestrijdingskader niet door wetgeving of een special daarvoor bedoelde gedragscode gereguleerd. Er bestaat echter wel een 'Handboek voor bewindspersonen' ('het blauwe boek')[15] en er zijn ministeriële circulaires en brieven van de minister-president of een minister aan de Tweede Kamer waarin aanvullende richtlijnen over integriteitskwesties worden behandeld. Het handboek is een uitgebreid document waarin een verscheidenheid aan kwesties wordt behandeld die van belang zijn voor het vormen van en deelnemen aan een regering, de wijze waarop vergaderingen worden georganiseerd, begrotingsvoorschriften, uitgangspunten voor communicatie etc. Het is daadwerkelijk een nuttig hulpmiddel voor bewindspersonen. Er wordt echter geen strategie voor integriteitskwesties in beschreven, maar het bevat wel enkele richtsnoeren ten aanzien van de integriteit van bewindspersonen. Het GET heeft gemerkt dat de kern van het systeem bovenal uit vertrouwen en politieke verantwoordelijkheid bestaat. Dat verklaart de nadruk op zelfregulering of een gebrek aan regulering ter bescherming van integriteitskwesties. Voorts is het GET geen gecoördineerd systeem voor de analyse van het risico op corruptie ten aanzien van topfunctionarissen tegengekomen.

36. Gelet op de bovenstaande gesignaleerde tekortkomingen hecht het GET eraan dat er meer aandacht komt voor vraagstukken omtrent de integriteit van topfunctionarissen en gebieden waar het risico op belangenverstrengeling en corruptie in het bijzonder aanwezig is. Een dergelijke aanpak moet zijn gericht op een analyse van de huidige situatie, zodat specifiek voor topfunctionarissen beleid inzake corruptiebestrijding en integriteit kan worden ontwikkeld. Zoals reeds eerder in dit rapport is opgemerkt, kan er sprake zijn van een situatie waarin door bewindspersonen aangestelde politiek assistenten naast hun adviserende rol ook invloed uitoefenen op topfuncties waar op deze functionarissen integriteitsbeleid van toepassing dient te zijn. Het beleid voor topfunctionarissen, inhoudend ministers, staatssecretarissen en in voorkomende gevallen politiek assistenten op verschillende niveaus, dient tevens gebaseerd te zijn op de bevindingen en aanbevelingen in het huidige rapport. Gelet op het bovenstaande **beveelt GRECO aan dat op basis van een risicoanalyse een gecoördineerde strategie wordt ontwikkeld voor de integriteit van personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden, die is gericht op het voorkomen en beheersen van verschillende soorten belangenverstrengeling, waaronder door middel van responsieve maatregelen op het gebied van advies, toezicht en naleving.**

[15] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/10/03/handboek-voor-bewindspersonen.

Wettelijk kader, ethische beginselen en gedragsregels

37. Het relevante wettelijke integriteitskader omvat de Grondwet en wetgeving zoals het Wetboek van Strafrecht, de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, de Ambtenarenwet, de Comptabiliteitswet en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Integriteitskwesties worden in de eed voor ministers en staatssecretarissen kort verwoord.

38. Daarnaast kunnen topfunctionarissen voor informatie over kwesties inzake integriteit/corruptiebestrijding verschillende documenten raadplegen, zoals het Handboek voor bewindspersonen, ministeriële circulaires en brieven van de minister-president of ministers aan de Tweede Kamer waarin specifieke integriteitskwesties worden behandeld. Het betreft hier geen wettelijke regels, maar in deze documenten wordt wel de inhoud van (grond)wettelijke voorschriften weergegeven. Daarbij worden ze als handreiking voor zelfregulering gepresenteerd.

39. Het Handboek voor bewindspersonen staat hierbij centraal. Daarin worden enkele richtsnoeren gegeven omtrent kwesties zoals het aannemen van geschenken, financiële en zakelijke belangen en andere situaties waarin sprake is van belangenverstrengeling, (in)compatibiliteiten, toegang tot informatie, geheimhouding, beveiliging, dienstreizen, beloning, vergoedingen etc. Het ministerie van Algemene Zaken is verantwoordelijk voor het handboek en herziet en actualiseert het regelmatig.

40. Het GET merkt op dat de voorschriften inzake het gedrag dat van topfunctionarissen wordt verwacht over verschillende instrumenten zijn verspreid, zoals het handboek, circulaires en brieven van de minister-president en van ministers etc. Het GET juicht toe dat het Handboek voor bewindspersonen een 'levend document' is dat regelmatig wordt geactualiseerd. Het GET plaatst hierbij wel de kanttekening dat het een breed document is dat voornamelijk ziet op de procedurele voorschriften die op bewindspersonen van toepassing zijn, maar dat de aandacht niet specifiek naar integriteitskwesties uitgaat. Bovendien wordt niet voldoende ingegaan op de aspecten van belangenverstrengeling (zoals hierna nader beschreven). De algemene bepalingen van het handboek zijn voor meerdere uitleg vatbaar en worden niet uitvoerig toegelicht. Voorts is er, afgezien van het door het parlement uitgeoefende politieke toezicht, aan deze voorschriften/richtlijnen geen specifiek handhavingsmechanisme verbonden. Deze richtlijnen, waaronder het handboek, lijken daarnaast niet bepaald bekend te zijn bij het publiek en lijken ook niet geschikt te zijn voor vergroting van de bewustwording bij het publiek. Het GET is dan ook van mening dat veel voordeel kan worden behaald uit de invoering van een integrale gedragscode voor topfunctionarissen. Dit zou een uitvoerig document zijn waarin beginselen en richtlijnen betreffende de integriteit van topfunctionarissen worden opgenomen, dat specifiek aan dit onderwerp is gewijd en dat met toelichtingen en voorbeelden wordt aangevuld. Een dergelijk document zou voorts breed in de publiciteit moeten komen, zodat het publiek weet wat het van topfunctionarissen kan verwachten. In dit verband wordt opgemerkt dat een dergelijke gedragscode tevens in voorkomende gevallen voor politiek assistenten zou moeten gelden wanneer zij de hoogste politieke/bestuurlijke functies vervullen.

41. Naar vaste gewoonte van GRECO dient een gedragscode gepaard te gaan met een bepaalde vorm van handhaving. De Nederlandse autoriteiten hebben in dit kader gesteld dat het nemen van maatregelen tegen bewindspersonen op het gebied van toezicht en sancties (anders dan de maatregelen die het parlement kan nemen) niet te verenigen is met het staatsrecht, daar de bewindspersonen verantwoording afleggen aan het parlement. Hoewel het GET erkent dat de bewindspersonen verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement, ziet het GET niet in waarom de minister-president bijvoorbeeld geen rol zou kunnen spelen in het toezicht op de invoering van een dergelijke gedragscode ten aanzien van zijn regering.

42. Het GET is verheugd over het feit dat er voor ambtenaren (waaronder de hoogste functionarissen in de ambtelijke organisatie) een gedragscode bestaat. Deze gedragscode is ook op politiek assistenten van toepassing. In de gedragscode worden integriteitswaarden genoemd, waaronder onafhankelijkheid, onpartijdigheid en betrouwbaarheid. Daarnaast worden daarin de kwesties belangenverstrengeling, geschenken, financiële belangen, nevenwerkzaamheden, incompatibiliteiten, afkoelperiodes, de melding van schendingen en bescherming van klokkenluiders behandeld. Het GET merkt enerzijds op dat politiek assistenten aan deze gedragscode gebonden zijn voor zover zij een niet-politieke functie vervullen, maar dat politiek assistenten of adviseurs anderzijds anders worden geworven en een andere status hebben dan de ambtenaren en dat zij politieke taken vervullen, zoals hiervoor is besproken. Het lijkt dan ook passend om de integriteitsregels voor topfunctionarissen op de politiek assistenten van toepassing te laten zijn in situaties waarin zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van een topfunctionaris.

43. Gelet op het bovenstaande **beveelt GRECO aan (i) dat voor personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden een geconsolideerde gedragscode wordt ontwikkeld, aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteitsgerelateerde kwesties (bijvoorbeeld geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen etc.), en dat deze gedragscode voor het publiek gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt, en (ii) dat aan deze gedragscode een toezicht- en sanctiemechanisme wordt gekoppeld.**

Institutioneel kader

44. Het GET constateert dat er een aantal instituten zijn die onder een verschillend mandaat in beperkte mate te maken hebben met kwesties omtrent integriteit en corruptiebestrijding binnen het openbaar bestuur. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is systeemverantwoordelijk voor integriteitskwesties binnen het openbaar bestuur. Het lijkt derhalve passend om de toekomstige werkzaamheden aangaande risicoanalyse en kwesties betreffende de integriteitsstrategie onder zijn verantwoordelijkheid te laten vallen.

45. Een aantal ministeries kent hun eigen inspectie, die op de respectieve beleidsterreinen controles uitvoert. Zij leggen in het kader van beleidswijzigingen over zowel financiële als beleidsgerelateerde kwesties rechtstreeks verantwoording af aan het topmanagement van een ministerie. Een goed ingericht begrotingsproces en een pakket aan begrotingsvoorschriften dragen bij aan een beheerst beleidsproces. Ieder ministerie heeft zijn eigen integriteitsfunctionaris. Deze functionarissen vormen samen het Interdepartementale Platform Integriteitsmanagement (IPIM). Het IPIM functioneert als adviesorgaan voor het topmanagement van de Rijksoverheid met betrekking tot het integriteitsbeleid voor ambtenaren. Het IPIM speelt echter geen rol in het integriteitsbeleid voor de bewindspersonen.

46. Het stelsel van begeleiding, advies en training voor topfunctionarissen is uiterst gefragmenteerd en bepaalde rollen worden door verschillende personen/instanties gedeeld. De minister-president lijkt verantwoordelijk te zijn voor de beantwoording van vragen omtrent dilemma's van kabinetsleden. De secretaris van de ministerraad en collega-ministers, en ook de secretarissen-generaal van de ministeries, lijken deze functie echter eveneens te vervullen.

47. Het parlement bestaat uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Zij hebben met name tot taak toe te zien op de uitvoering van het regeringsbeleid, de begroting vast te stellen (het budgetrecht), samen met de regering wetgeving voor te bereiden en aandacht te vragen voor maatschappelijke kwesties (de agendafunctie). De Tweede Kamer kan aan de ministers en staatssecretarissen mondelinge en schriftelijke vragen stellen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer volgens de Wet op de parlementaire enquête het recht om een enquête en lichtere vormen van onderzoek in te stellen en het recht van interpellatie (waarbij aan ministers en/of staatssecretarissen mondelinge vragen worden gesteld en met hen wordt gedebatteerd). Deze rechten worden in het kader van de vertrouwensregel uitgeoefend. Dat houdt in dat de regering het parlement dient te

voorzien van alle inlichtingen die het parlement nodig heeft om zijn controlerende taken te kunnen uitoefenen (art. 68 van de Grondwet).

48. Indien het parlement van mening is dat naar een bepaalde kwestie volledig onderzoek dient te worden gedaan, kan het buiten de regering om een onafhankelijk parlementair onderzoek instellen. De zwaarste vorm van onderzoek is de parlementaire enquête, waartoe het parlement met meerderheid van stemmen dient te besluiten. Een enquête is echter niet altijd noodzakelijk om de essentiële feiten van een bepaalde kwestie te kunnen vaststellen. Soms volstaat een gewoon onderzoek door Kamerleden. Het verschil tussen een 'gewoon' onderzoek en een parlementaire enquête is dat een parlementaire enquêtecommissie getuigen onder ede kan horen. Een onderzoekscommissie heeft dat recht niet, maar kan wel tot de conclusie komen dat een parlementaire enquête wenselijk is. De enquêtecommissie brengt aan de Tweede Kamer een rapport uit. De Tweede Kamer gaat op basis van dat rapport eerst met de enquêtecommissie in gesprek en daarna met de verantwoordelijken binnen de regering. Het uiteindelijke doel hiervan is te leren van het verleden en maatregelen te nemen voor de toekomst. Sinds 2000 zijn de volgende parlementaire enquêtes gehouden: Fyra (2013); Woningcorporaties (2013-2014); Financieel Stelsel (2011-2012); Srebrenica (2002-2003) en Bouwnijverheid (2002-2003).

49. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst voert een antecedentenonderzoek uit voordat een kandidaat-bewindspersoon aantreedt. Daarbij wordt in het bijzonder gecontroleerd of in de dossiers van belang zijnde informatie over de kandidaat te vinden is die op grond van de taken zoals vermeld in art. 6 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 is verzameld. Deze wet is vervangen door de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, die naar verwachting in de loop van 2018 in werking zal treden.

50. Ook de door het parlement aangestelde Nationale ombudsman is een onafhankelijk instituut. De ombudsman houdt zich bezig met klachten van burgers betreffende het openbaar bestuur en leert de openbare diensten op welke manier zij hun dienstverlening kunnen verbeteren. De ombudsman kan naar aanleiding van klachten of ambtshalve een onderzoek instellen. Alle betrokkenen moeten aan dat onderzoek meewerken. De uitkomst van het onderzoek is een rapport waarin wordt vermeld of er sprake is geweest van misstanden en wat de overheid kan doen om haar procedures te verbeteren. Besluiten van de ombudsman zijn niet bindend. Daarnaast brengt de ombudsman jaarlijks aan de Tweede Kamer verslag uit.

51. Het Huis voor Klokkenluiders is een zelfstandig bestuursorgaan dat advies geeft en ondersteuning biedt aan melders van werkgerelateerd misbruik[16] en kan naar aanleiding van klachten een onderzoek instellen. Het Huis voor Klokkenluiders is bevoegd om informatie op te vragen en kan op basis van verzamelde inlichtingen een rapport uitbrengen waarin de misstand wordt beschreven. In het rapport worden conclusies opgenomen en indien nodig aanbevelingen gedaan om een einde te maken aan de misstand of herhaling te voorkomen. De bevindingen van het onderzoek en het in het rapport opgenomen oordeel zijn niet bindend. Het Huis voor Klokkenluiders behandelt geen verzoeken betreffende bewindspersonen met betrekking tot integriteitsdilemma's als zodanig. Er zijn de afgelopen jaren wel enkele incidenten geweest waarbij ministers betrokken waren, maar zij zijn uiteindelijk afgetreden. De meeste gevallen hadden geen betrekking op integriteitskwesties. In een van de gevallen trad een lid van de regering af vanwege opgaven in een eerdere baan die op onjuiste informatie waren gebaseerd.

Bewustwording

[16] Een melding moet betrekking hebben op een misstand van maatschappelijk belang, zoals de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, het risico op aantasting van het milieu of het in gevaar brengen van het goede functioneren van een openbare dienst of onderneming als gevolg van onbehoorlijk handelen of nalaten.

52. In het Handboek voor bewindspersonen wordt voor enkele situaties waarin een belangenconflict speelt, zoals de omgang met geschenken, nevenfuncties, nevenwerkzaamheden, dienstreizen etc., beschreven welke rechten en plichten de bewindspersonen hebben. Het handboek is reeds vele jaren in gebruik en van topfunctionarissen wordt verwacht dat zij kennis hebben van de inhoud ervan. Het handboek is een openbaar document en kan op de website van de Rijksoverheid worden geraadpleegd.[17] Circulaires en brieven van de minister-president en de ministers vormen een aanvulling op dit stuk. Ook de brief uit 2002 aan de Tweede Kamer betreffende de omgang met corruptierisico's en belangenverstrengeling is een openbaar document. Daarnaast wordt de Tweede Kamer aan het begin van de ambtstermijn van een regering door de minister-president op de hoogte gesteld van de regelingen die bewindspersonen hebben getroffen ten aanzien van situaties van onverenigbare belangen etc. die tijdens het formatieproces aan de orde zijn gekomen (zie par. 21 hiervoor).

53. Het GET constateert dat aan het Handboek voor bewindspersonen en de circulaires geen specifiek daarvoor bedoeld(e) strategie, constructie of mechanisme ten grondslag ligt die/dat het mogelijk maakt actiever advies en begeleiding te bieden aan topfunctionarissen en de bewustwording te vergroten. Aan het GET is verteld dat bewindspersonen bij de minister-president, bij collega-bewindspersonen, bij de secretaris-generaal of bij een andere vertrouwenspersoon om advies kunnen vragen. Het GET is van oordeel dat er meer dient te worden gedaan om een proactieve en geharmoniseerde benadering te bewerkstelligen waarbij topfunctionarissen (in voorkomende gevallen met inbegrip van politiek assistenten) bewust worden gemaakt van situaties van tegenstrijdige belangen en corruptiepreventie. Het GET is van mening dat de kanalen die (indien nodig vertrouwelijk) kunnen worden gebruikt om te communiceren over dilemma's van topfunctionarissen duidelijker dienen te worden afgebakend, waarbij het institutionele geheugen en bestaande gebruiken worden samengevoegd. Daarvoor zou het dan ook zinvol zijn om iemand op regeringsniveau, waar passend, aan te wijzen als vertrouwenspersoon voor topfunctionarissen. Voorts ontvangen de topfunctionarissen naar verluidt geen training in dit verband. Derhalve **beveelt GRECO aan (i) dat voor personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden op vertrouwelijke basis begeleiding omtrent integriteitsgerelateerde kwesties, belangenverstrengeling etc. wordt opgezet, en (ii) dat de bewustwording van integriteitskwesties wordt vergroot bij de personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden, waaronder door middel van periodieke trainingen.**

<u>Transparantie en toezicht op de uitvoerende activiteiten van de Rijksoverheid</u>

Toegang tot informatie

54. Art. 110 van de Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak "*openbaarheid* [dient te betrachten] *volgens regels bij de wet te stellen*". Deze regels zijn in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opgenomen. De gedachte achter deze wet is dat informatie met betrekking tot bestuurlijke zaken die in het bezit is van overheidsinstanties in beginsel openbaar dient te zijn. Uitzonderingen op de regel zijn slechts gerechtvaardigd wanneer de wet daarin voorziet.

55. Het GET merkt op dat de brief die de formateur (de toekomstige minister-president) na de formatiegesprekken naar de Tweede Kamer stuurt, waarin regelingen kunnen staan over het oplossen van (mogelijke) belangenverstrengeling, openbaar wordt gemaakt.

56. In het Handboek voor bewindspersonen wordt de procedure voor verzoeken om toegang tot informatie uitgebreid beschreven. Iedere overheidsinstantie dient deze verzoeken in beginsel in behandeling te nemen en doet dit soms in samenspraak met de beleidsafdeling. Verzoeken die op verschillende of alle ministeries betrekking hebben, dienen te worden gecoördineerd door het ministerie dat eerstverantwoordelijk is voor de kwesties waarop het verzoek ziet.

[17] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/10/03/handboek-voor-bewindspersonen.

57. In de wet wordt verder bepaald dat overheidsinstanties in het belang van behoorlijk en democratisch bestuur ook uit eigen beweging informatie dienen te verstrekken. Dit heeft tot doel de transparantie over vergaderingen van de ministers met betrekking tot politieke prioriteiten en beleidsprioriteiten te vergroten. Het kabinet heeft in 2016 besloten agenda-afspraken met bepaalde mensen en/of over bepaalde onderwerpen, waaronder toespraken in het openbaar en informatie over vergaderingen van de regering, op internet te publiceren. Iedere minister is verantwoordelijk voor de content op de webpagina van het eigen ministerie.[18] De onkosten van alle ministers zijn sinds 2012 openbaar.

58. Op grond van art. 68 van de Grondwet geven de ministers en de staatssecretarissen "de kamers [van het parlement] elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat".

59. Alle regelgeving die betrekking heeft op de arbeidsvoorwaarden van bewindspersonen is online voor het publiek toegankelijk. Er is daarnaast een speciale website waar de informatie door het publiek kan worden geraadpleegd en op samenhangende wijze wordt gepresenteerd.

60. Het GET erkent dat ingevolge de Grondwet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in Nederland een wettelijk kader bestaat voor de transparantie over publieke aangelegenheden, waarbij als hoofdregel geldt dat informatie voor het publiek toegankelijk dient te zijn, tenzij op grond van de wet sprake is van een uitzondering. De toepassing van dit wettelijke kader is evenwel niet van kritiek gevrijwaard; er wordt veelvuldig gebruikgemaakt van de gronden waarop verzoeken kunnen worden geweigerd en men houdt zich veelal niet aan de wettelijke termijn waarbinnen de informatie dient te worden verstrekt. Het gebrek aan een toezichthoudend bestuursorgaan en langdurige gerechtelijke procedures vergroten het probleem.[19] Meer in het algemeen geldt dat de gesprekspartners van het GET hebben gewezen op een ontoereikende proactieve aanpak van de autoriteiten en een cultuur binnen overheidsinstanties waarbij informatie als niet-openbaar wordt beschouwd, tenzij er een goede reden is om de informatie wel openbaar te maken (in plaats van andersom).

61. Het GET merkt op dat de Wob in 2016 is gewijzigd, waarbij geldboetes wegens het niet tijdig verstrekken van informatie zijn afgeschaft teneinde iets te doen aan het grote aantal onmogelijke verzoeken dat uitsluitend werd gedaan om daarvoor een financiële beloning te kunnen ontvangen. Aan het GET is gemeld dat de Wob zal worden vervangen door het concept van de Wet open overheid (Woo). Het wetsvoorstel ligt momenteel bij de Eerste Kamer. Door de autoriteiten wordt gesteld dat het wetsvoorstel tot doel heeft het stelsel te versterken, waarbij men in het bijzonder toe wil naar meer proactieve informatieverstrekking en codificatie van het recht van burgers op inzage in publieke informatie. De actieve openbaarmaking van informatie zou kunnen worden bevorderd door de autoriteiten te verplichten verschillende soorten informatie openbaar te maken (waaronder wetten, wetsvoorstellen en andere wetgeving en informatie betreffende de organisatie en procedures van de overheid etc.). Overheidsinstanties moeten volgens het wetsvoorstel bovendien een algemeen toegankelijk online register bijhouden van documenten en datasets die zij in hun bezit hebben.

62. GRECO neemt de kritiek ten aanzien van de Wob serieus. Een efficiënt stelsel voor inzage in openbare stukken en publieke informatie staat aan de basis van transparantie en corruptiepreventie. Het lijkt erop dat een wetsvoorstel in behandeling is, waardoor – indien deze wetgeving wordt aangenomen – enkele van de bedoelde grote problemen ten aanzien van de Wob mogelijk worden

[18] Zie www.rijksoverheid.nl.

[19] Deze kritiek is niet nieuw. De ombudsman heeft al in 2011 gewezen op de juridische jungle van de Wob, waarbij hij overwoog dat de overheid de Wob gebruikte om barrières op te werpen (zie https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2011/ombudsman-wob-juridische-jungle), en in 2012 nam Transparency International in haar National Integrity System Assessment of the Netherlands soortgelijke kritiek op (zie https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/TI-NL-NIS-report.pdf).

opgelost. GRECO dringt er bij de Nederlandse autoriteiten op aan dat dit veelbelovende proces verder wordt doorlopen.

Transparantie van het wetgevingsproces

63. Wetsvoorstellen op overheidsniveau worden in Nederland onderworpen aan publieke consultatie op een daarvoor bedoelde website.[20] Dit is al sinds 2011 kabinetsbeleid. De consultatietermijn is in de praktijk minimaal vier weken. Eenieder kan een reactie geven en zijn reactie openbaar laten maken. Een wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting wordt over het algemeen ter consultatie gepubliceerd, samen met een overzicht van de antwoorden op de zeven vragen van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving IAK[21] en soms met andere stukken waarin achtergrondinformatie is opgenomen (d.w.z. informatie over uitvoeringsaspecten etc.). Na sluiting van de consultatietermijn worden ter verbetering van de kwaliteit van het ontwerp en de memorie van toelichting alle reacties (ongeacht of zij op de website gepubliceerd zijn) in overweging genomen. Een korte samenvatting van de reacties en de opvolging daarvan wordt online gepubliceerd.[22] Dit vindt plaats nadat de ministerraad over het ontwerp heeft besloten en het ontwerp voor advies naar de Raad van State is gezonden. Het definitieve wetsvoorstel wordt vervolgens naar het parlement gestuurd, waar het openbaar wordt gemaakt.

64. Daarnaast kunnen consultaties worden georganiseerd met vertegenwoordigers van partijen die door het wetsvoorstel worden getroffen of die een rol spelen bij de ontwikkeling van het voorstel. Soms worden sociale media (zoals LinkedIn of Twitter) voor de consultatie ingezet. Beleidsstukken worden in toenemende mate online gepubliceerd.

65. Informatie over wetsvoorstellen die door de Rijksoverheid worden voorbereid, wordt op een speciale website gepubliceerd. Wanneer het parlement over een wetsvoorstel een besluit heeft genomen, wordt de definitieve versie van de tekst gepubliceerd. In de Aanwijzingen voor de regelgeving betreft Aanwijzing 4.44 de vermelding van contacten met derden tijdens het wetgevingsproces. De memorie van toelichting bij een wetsvoorstel dient, indien mogelijk en van belang, informatie te bevatten over derden die inbreng hebben gehad ten aanzien van het ontwerp, op welke wijze de inbreng is gegeven, de inhoud van de inbreng en welke invloed de inbreng heeft gehad.

Derden en lobbyisten

66. Lobbyen is onderdeel van het politieke besluitvormingsproces in Nederland, dat is beschreven als het voortdurende streven naar consensus en het creëren van een breed draagvlak (het 'poldermodel').[23] Het wordt gezien als een belangrijke manier om allerhande informatie uit te wisselen, het besluitvormingsproces te beïnvloeden en het draagvlak voor besluiten te vergroten. Lobbyen vormt een actieve en groeiende sector in Nederland.[24] Er bestaan zelfs geïnstitutionaliseerde betrekkingen en samenwerkingsverbanden tussen de overheid en de private sector en de non-profitsector.

67. Het lobbyen als zodanig is in Nederland niet erg gereguleerd. Er is in 2012 voor lobbyisten echter wel een vrijwillig en openbaar register (pasjes voor toegang tot het parlement) van de Tweede Kamer ingesteld. Er is in 2001 bovendien voor de grootste lobbyistenvereniging een vrijwillige gedragscode geïntroduceerd.

[20] Zie www.internetconsultatie.nl.

[21] Zie www.naarhetiak.nl.

[22] Zie www.internetconsultatie.nl.

[23] National Integrity Systems (NIS) Study for the Netherlands, Transparency International – zie https://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012.

[24] Er zijn naar schatting 2000 belangenorganisaties van allerlei aard en omvang die hun weg vinden naar het centrum van de regering en het parlement in Den Haag, waar voor de diverse belangen wordt gepleit.

68. De enige regel die ten aanzien van lobbyen op topfunctionarissen van toepassing is, is het verbod voor voormalige kabinetsleden om in hun voormalige ministerie te lobbyen (Handboek voor bewindspersonen). Deze regel geldt evenwel niet voor een minister die lobbyt bij andere ministeries van de regering en kent ook nog enkele andere beperkingen. Zie het hoofdstuk "Beperkingen na uitdiensttreding" hierna voor meer informatie.

69. Het GET heeft vernomen dat de lobbyactiviteiten de afgelopen jaren meer op de voet zijn gevolgd door de media en een politieke kwestie zijn geworden. Binnen verscheidene sectoren ontstaat toenemende druk om meer transparantie met betrekking tot de lobbyactiviteiten in Nederland. Tijdens zijn bezoek ter plaatse merkte het GET dat het gevoel heerst dat de invloed van lobbyisten in het regeringsproces duidelijk toeneemt. Het GET heeft begrepen dat in de memorie van toelichting bij een relevant wetsvoorstel een soort 'wetgevende voetafdruk' dient te worden opgenomen (Aanwijzing 4.44). In de praktijk besluit ieder ministerie of dergelijk contact tussen rijksambtenaren en derden, waaronder lobbyisten, wordt vermeld, en op welke wijze. Het GET juicht toe dat beleid ontstaat richting meer transparantie, maar is van mening dat er meer moet worden gedaan om de transparantie in dit opzicht te vergroten.

70. Het GET merkt op dat, afgezien van een verbod voor gewezen bewindspersonen om in hun voormalige ministerie te lobbyen en de registratieverplichting in het parlement, lobbyen als zodanig in Nederland niet bijzonder gereguleerd is. Er is geen definitie van 'lobbyen', geen register van lobbyisten die zich op topfunctionarissen richten, geen verplichting om opgave te doen van contact met lobbyisten en geen toezicht op het contact van lobbyisten met politieke ambtsdragers en ambtenaren. Meer in het algemeen denkt het GET dat een samenhangend en integraal kader voor de wettelijke regulering van lobbyactiviteiten zou moeten worden opgezet conform de desbetreffende normen van de Raad van Europa,[25] in het bijzonder door te voorzien in een definitie van 'lobbyen', te zorgen voor transparantie ten aanzien van lobbyactiviteiten, openbare registers voor lobbyisten bij te houden etc. Dergelijke maatregelen zouden passend zijn voor lobbyactiviteiten met betrekking tot topfunctionarissen. Op dit gebied zijn tevens gedragsregels nodig voor de topfunctionarissen, in voorkomende gevallen met inbegrip van politiek assistenten. Derhalve **beveelt GRECO aan (i) dat regels en richtsnoeren worden geïntroduceerd over de wijze waarop personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden in contact treden met lobbyisten en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden, en (ii) dat de transparantie wordt vergroot ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden.**

Controlemechanismen

71. De Auditdienst Rijk (ADR) is de onafhankelijke interne auditor van de Rijksoverheid. De wettelijke taak van de ADR is de accountantscontrole van de financiële gegevens in ministeriële jaarverslagen en de daaropvolgende afgifte van een accountantsverklaring daarvoor. De ADR brengt voor ieder ministerie (en voor de begrotingsfondsen) een afzonderlijk rapport uit, dat aan de desbetreffende minister is gericht. Ook kan de ADR op verzoek van de leiding van een ministerie een vraaggestuurd onderzoek uitvoeren. Alle rapporten dienen openbaar te zijn. De ADR is de interne auditor van de afzonderlijke ministeries. In dat kader brengt de ADR uitsluitend verslag uit aan het ministerie dat de opdracht heeft gegeven, en niet aan andere partijen. De ADR controleert of de wisselwerking tussen de ministeriële bedrijfsvoering en de ministeriële controle soepel verloopt en brengt daarover een onafhankelijk advies uit.

72. De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk instituut dat onderzoekt of de Rijksoverheid publiek geld op doelmatige en rechtmatige wijze uitgeeft. Alle ministeries en andere

[25] Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2017)2 to member states on legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making.

overheidsorganisaties die onder de Rijksoverheid vallen, kunnen door de Algemene Rekenkamer worden gecontroleerd.[26] De Algemene Rekenkamer heeft recht op inzage in alle van belang zijnde informatie die zij nodig heeft, waaronder vertrouwelijke informatie. De Algemene Rekenkamer voorziet de minister van Financiën en het parlement van aanbevelingen, die openbaar worden gemaakt. De Algemene Rekenkamer brengt een jaarverslag uit over haar activiteiten in het voorgaande jaar, dat aan de regering en het parlement is gericht. Het parlement besluit op basis van het advies van de Algemene Rekenkamer of aan de regering decharge wordt verleend. Daarnaast brengt de Algemene Rekenkamer aan het parlement verslag uit over de uitkomst van afzonderlijke onderzoeken, zodat de Kamerleden kunnen besluiten of een minister een doelmatig beleid voert. De Algemene Rekenkamer beslist zelf wat het onderwerp van onderzoek zal zijn; de minister-president en de ministers en staatssecretarissen kunnen echter wel een verzoek voor een onderzoek indienen.

Belangenverstrengeling

73. In de Grondwet en de wetgeving zijn enkele bepalingen opgenomen die zijn gericht op het voorkomen van belangenverstrengeling. Deze zijn vervolgens in het Handboek voor bewindspersonen uitgebreid beschreven. In de Grondwet is bepaald dat kabinetsleden niet tevens Kamerlid kunnen zijn. Het handboek bevat daartoe enkele regels als tijdelijke leidraad voor aftredende/nieuwe kabinetsleden die een functie als Kamerlid achterlaten/oppakken. Deze regels gelden gedurende de overgangsperiode.

74. Voorts wordt in het handboek geregeld welke procedure door de formateur (de toekomstige minister-president) moet worden toegepast gedurende het proces waarin een nieuwe regering wordt gevormd. Deze procedure is erop gericht belangenverstrengeling in de toekomst te voorkomen. De desbetreffende normen zijn eveneens opgenomen in de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer betreffende de beoordeling van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen, d.d. 20 december 2002, en de brief van de minister-president aan de Tweede Kamer betreffende de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken en van het Kabinet van de Koning en de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten voor het jaar 2013.

75. Zoals reeds eerder is opgemerkt, vertrouwt de formateur (de toekomstige minister-president) op informatie, zoals het strafblad, informatie van de Belastingdienst en van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die door overheidsinstanties wordt verstrekt. Door zijn kandidatuur wordt de kandidaat geacht toestemming te hebben gegeven voor inzage in die informatie. De primaire verantwoordelijkheid voor het overleggen van gegevens, het besluit of er al dan niet sprake is van belangenverstrengeling en het vinden van een passende oplossing om de situatie te verhelpen ligt echter bij de kandidaat-bewindspersonen zelf. De formateur neemt op hoofdlijnen kennis van de situatie en geeft op basis van de informatie die door de kandidaat is aangeleverd slechts aan of de gekozen oplossing hem plausibel voorkomt. De verantwoordelijkheid voor de gekozen oplossingsrichting en de juiste uitvoering daarvan berust dan ook grotendeels en primair bij de kandidaat-bewindspersoon.

76. De kabinetsleden dienen er tijdens hun ambtsperiode zelf voor te zorgen dat zij niet aan besluitvorming deelnemen indien hun deelname strijdig zou kunnen zijn met de juiste en behoorlijke vervulling van hun taak. De bewindspersonen dienen er daarnaast voor te zorgen dat zij niet deelnemen aan de besluitvorming over kwesties waar hun partner, kinderen, andere familieleden, zakenrelaties, (voormalige) belangen of eerdere functies bij betrokken zijn, indien de deelname strijdig zou kunnen zijn met de behoorlijke vervulling van hun taak.

77. Het beschreven systeem steunt voor een groot deel op vertrouwen en legt de verantwoordelijkheid voor een groot deel bij de afzonderlijke kandidaten/kabinetsleden; zij moeten

[26] Comptabiliteitswet.

zelf bezien wat zij ten aanzien van belangenverstrengeling zouden moeten melden en hoe zij met een dergelijke situatie moeten omgaan wanneer die zich voordoet. In een dergelijk systeem zijn gedetailleerde regels, richtsnoeren en begeleiding essentieel.

78. Het GET overweegt in dit kader dat de huidige regels/richtsnoeren omtrent belangenverstrengeling ontoereikend lijken te zijn en dat het beter zou zijn om het systeem te herzien. Voor wat betreft de procedure: het lijkt erop dat de dialoog in de formatiefase (van een regering) vrij goed ontwikkeld is en aan kandidaten de verplichting oplegt om situaties te melden die tot een conflict met de toekomstige regeringsfunctie kunnen leiden, maar er is geen sprake van een echte vervolgprocedure ter voorkoming van belangenverstrengeling tijdens de ambtsperiode van een topfunctionaris. Het is belangrijk om mogelijke belangenverstrengeling te controleren voordat een regering wordt gevormd, maar het is evengoed noodzakelijk om dit gedurende het hele mandaat doorlopend te doen. Het GET herhaalt in dit kader, zoals reeds eerder in dit rapport is vermeld, dat het noodzakelijk is een strategie uit te werken ter verbetering van de integriteit en de beheersing van belangenverstrengeling. Het GET benadrukt bovendien dat het noodzakelijk is meer specifieke regels en richtsnoeren vast te stellen betreffende het voorkomen en oplossen van belangenverstrengeling. Dit moet verder gaan dan de nevenwerkzaamheden en financiële en zakelijke belangen die dienen te worden behandeld in een toekomstige gedragscode, zoals aanbevolen (par. 43), en via training en begeleiding, zoals eveneens aanbevolen (par. 53). Daarnaast is het GET er vast van overtuigd dat aan topfunctionarissen, in voorkomende gevallen met inbegrip van politiek assistenten, de verplichting zou moeten worden opgelegd om verschillende situaties van belangenverstrengeling ad hoc te melden wanneer die zich voordoen, dit als noodzakelijke extra waarborg. Derhalve **beveelt GRECO aan dat ten aanzien van personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden een verplichting wordt ingevoerd om ad hoc melding te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies.**

<u>Verbod op bepaalde activiteiten of beperking daarvan</u>

Incompatibiliteiten, externe activiteiten en financiële belangen

79. Ministers en staatssecretarissen kunnen vanwege een verbod in de Grondwet niet tevens Kamerlid zijn (art. 57 lid 2 Grondwet). Niettemin kan een minister of staatssecretaris die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, en die dus wacht op zijn ontslag als minister dan wel staatssecretaris, dit verenigen met een functie als Kamerlid totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist. Dat houdt in dat ministers en staatssecretarissen na de verkiezingen, gedurende de periode van een demissionaire regering, slechts tijdelijk deel kunnen uitmaken van het parlement. Zij ontvangen echter geen bezoldiging zoals Kamerleden, en het is een ongeschreven regel dat zij in dergelijke situaties slechts zeer beperkt gebruikmaken van hun mandaat als Kamerlid.

80. Volgens het Handboek voor bewindspersonen krijgen de kandidaat-bewindspersonen tijdens het gesprek met de formateur (de toekomstige minister-president) te horen dat zij alle betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties en nevenwerkzaamheden voorafgaand aan de beëdiging van de regering dienen neer te leggen. Het GET is ervan de op hoogte gesteld dat nevenfuncties en nevenwerkzaamheden daarbij zo breed mogelijk moeten worden opgevat en dus bijvoorbeeld ook vrijwilligersfuncties in clubs of verenigingen, parttime hoogleraarschappen, redactiefuncties en lidmaatschappen van comités etc. omvatten. Het ‘slapend’ continueren van een functie door middel van een nulurencontract is evenmin toegestaan. Het uitsluitend lid zijn van een vereniging (dus niet in een bestuursfunctie) valt echter niet onder deze regeling.

81. Indien een kandidaat desalniettemin van mening is dat er een goede reden is om een bepaalde functie gedurende een vaste periode of anderszins voort te zetten, is dit slechts bij hoge uitzondering en alleen met de uitdrukkelijke toestemming van de formateur of de minister-president mogelijk.

82. Ook ten aanzien van financiële en zakelijke belangen van kabinetsleden dient alle schijn van subjectieve besluitvorming te worden voorkomen. Dit is niet beperkt tot het beleidsterrein waar de bewindspersoon direct verantwoordelijk voor is. In het formatiegesprek wordt systematisch nagegaan of de kandidaat zeggenschapsrechten heeft inzake relevante financiële of zakelijke belangen. Waar dat het geval is dient de kandidaat ofwel volledig afstand te doen van deze belangen, ofwel een regeling te treffen waarbij hij de zeggenschapsrechten gedurende de ambtsperiode niet kan en niet zal uitoefenen.

83. In het Handboek voor bewindspersonen wordt een niet-limitatief overzicht gegeven van de financiële en zakelijke belangen die al dan niet een risico van (schijnbare) belangenverstrengeling met zich meebrengen. Daarnaast worden richtlijnen gegeven over geaccepteerde mogelijke oplossingen; overwogen wordt dat er in de volgende omstandigheden geen risico van (schijnbare) belangenverstrengeling bestaat: het bezit van liquide middelen, roerende en onroerende goederen die niet commercieel worden geëxploiteerd, roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd zonder dat de kandidaat invloed heeft op beheer en exploitatie, obligaties, aandelen in openbare beleggingsfondsen (tenzij de kandidaat bijzondere bevoegdheden voor de financiële markten heeft), niet-risicodragende participaties in ondernemingen, opties op aandelen die pas na de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend en aandelen in ondernemingen in het kader van een beleggingshypotheek in verband met onroerend goed.

84. In het handboek wordt echter vermeld dat er in de volgende omstandigheden wel sprake is van (schijnbare) belangenverstrengeling: het bezit van aandelen of risicodragende participaties/investeringen in individuele beursgenoteerde én niet-beursgenoteerde ondernemingen, voor zover de gecumuleerde waarde hiervan op het moment van aanvaarding van de functie hoger ligt dan € 25.000,[27] aandelen in openbare beleggingsfondsen die worden gehouden door de bewindspersonen van Financiën (vanwege hun bijzondere bevoegdheden voor de financiële markten), roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd, waarbij de kandidaat invloed heeft op het beheer en de exploitatie, en voor zover de gecumuleerde netto-opbrengst op jaarbasis hoger ligt dan € 3.500,[28] opties op aandelen die tijdens de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend, terugkeeroptie of 'nulurencontract' bij een werkgever en financiële en zakelijke belangen van een partner indien er sprake is van een huwelijk in gemeenschap van goederen.

Contracten met overheidsinstanties

85. Voor topfunctionarissen geldt geen expliciet verbod op het aangaan van contracten met overheidsinstanties. Het lijkt er echter op dat dergelijke relaties zijn uitgesloten met betrekking tot de financiële en zakelijke belangen van kabinetsleden, dat alle schijn van subjectieve besluitvorming dient te worden voorkomen en dat dit niet beperkt is tot het beleidsterrein waar de bewindspersoon direct verantwoordelijk voor is (zoals in het handboek wordt opgemerkt). De algemene wetgeving inzake openbare aanbestedingen is bovendien onverkort van toepassing in dit verband.

Geschenken

86. De Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake protocol 2016 (aanwijzing 3) en het handboek (hoofdstuk 5.1.10 en 5.4.3) geven richtsnoeren betreffende het aanbieden van geschenken. In deze richtlijnen worden, kort samengevat, de volgende aanwijzingen gegeven: de kabinetsleden dienen te allen tijde uiterst terughoudendheid te zijn bij het aannemen van geschenken. Geschenken die kabinetsleden in functie ontvangen of die de partner van het kabinetslid als zodanig van derden

[27] Deze drempelwaarde wordt gehanteerd omdat het een verwaarloosbaar risico wordt geacht dat een dergelijk relatief klein bedrag aan aandelen of participaties de meningsvorming van een bewindspersoon zal beïnvloeden. De eis om dat pakket aandelen/participaties dan toch te vervreemden, om te zetten of op afstand te plaatsen zou tegen die achtergrond disproportioneel zijn.

[28] Deze drempelwaarde is afgeleid van de vrijstelling kamerverhuur bij de inkomstenbelasting.

ontvangt, worden aangemerkt als regeringsgeschenken. Al deze geschenken worden geregistreerd door het Bureau Protocol (beschrijving van het geschenk, schenker, gelegenheid en datum).

87. Ook de omgang met geschenken binnen ministeries en het openbaar bestuur is aan enkele regels onderworpen. De secretaris-generaal van het ministerie is hiervoor verantwoordelijk.

88. Het GET merkt op dat er richtlijnen gelden voor het aannemen van geschenken door topfunctionarissen. Geschenken met een waarde boven de € 50 worden door het ministerie geregistreerd. Geschenken met een waarde van minder dan € 50 die direct in handen van een minister worden gegeven, mogen worden behouden en hoeven niet te worden geregistreerd. Er geldt echter geen uitdrukkelijke bovengrens als zodanig voor wat een aanvaardbaar geschenk is. Er lijkt ten aanzien van meerdere aangenomen geschenken van dezelfde schenker (bijv. jaarlijks) geen grens van toepassing te zijn. Daarnaast wordt het begrip 'geschenken' niet uitgebreid toegelicht. Het lijkt er weliswaar op dat alle vormen van prestaties die een geldwaarde vertegenwoordigen zijn gedekt, maar het is minder duidelijk in welke mate andere voordelen, zoals gastvrijheid en uitnodigingen etc., onder de richtlijnen vallen. Daarnaast worden de aan topfunctionarissen aangeboden geregistreerde geschenken (in tegenstelling tot de registers voor geschenken en reizen van de Tweede Kamer) niet openbaar gemaakt. Gelet op het bovenstaande is het GET van mening dat het zinvol zou zijn indien een duidelijkere grens wordt getrokken tussen acceptabele en onacceptabele geschenken, die beter aan de topfunctionarissen en aan het publiek wordt uitgelegd. Daarbij zou een jaarlijkse grens voor aangenomen geschenken moeten worden vastgesteld en zou een grote verscheidenheid aan voordelen en gastvrijheid aan de orde moeten komen. Transparantie en toezicht, waaronder de publieke controle op geregistreerde geschenken die aan topfunctionarissen zijn aangeboden, behoeven eveneens verbetering. De autoriteiten wordt gevraagd deze aandachtspunten aan te pakken, zoals in par. 43 reeds is aanbevolen.

Misbruik van publieke middelen

89. Zoals in hoofdstuk 5.1.5 van het Handboek voor bewindspersonen wordt vermeld, gelden er regels ter voorkoming van misbruik van politieke middelen voor persoonlijk of politiek gewin. Onkosten en voordelen dienen te worden onderbouwd. Misbruik van publieke middelen kan een strafbaar feit opleveren.

Misbruik van vertrouwelijke informatie

90. Art. 26 van het Reglement van orde voor de ministerraad bepaalt dat er een geheimhoudingsplicht bestaat ten aanzien van hetgeen ter vergadering besproken wordt of geschiedt. Het Handboek voor bewindspersonen (4.1.3) bevat gedetailleerde regels omtrent geheimhouding ten aanzien van kabinetsvergaderingen en -stukken en na aftreden. Op het handelen van gewezen bewindspersonen zijn de regels van privaat- en publiekrecht van toepassing, waaronder de in art. 98 e.v. en 272 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde geheimhoudingsverplichtingen.

Beperkingen na uitdiensttreding

91. Het zogenaamde 'draaideurverschijnsel', dat met hooggeplaatste regeringsfunctionarissen wordt geassocieerd, is in Nederland een bekend fenomeen. Aan het GET zijn verschillende controversen gemeld waarbij gewezen ministers onmiddellijk na hun aftreden een baan in de private sector accepteerden die in enige mate verband hield met hun eerdere verantwoordelijkheden.[29]

92. In het Handboek voor bewindspersonen wordt aangegeven dat bewindspersonen bij het aanvaarden van een functie na afloop van hun ambtsperiode zo dienen te handelen dat daarmee niet

[29] De voormalige minister van Verkeer en Waterstaat die bij KLM in dienst trad, de voormalige minister van Financiën die bij een bank in dienst trad etc.

de schijn wordt gewekt dat zij tijdens hun ambtsuitoefening onzuiver hebben gehandeld, c.q. verkeerd omgaan met de kennis die zij tijdens die periode hebben opgedaan. Ieder voornemen van een zittend kabinetslid om voor zichzelf in gesprek te gaan over een toekomstige functie dient eerst door de minister-president te worden goedgekeurd.

93. Naar aanleiding van het beleidsstuk "Lobby in daglicht: luisteren en laten zien" is de ministerraad overeengekomen (2017) dat de lobby door voormalige kabinetsleden dient te worden verboden (volgens een circulaire van de regering en het Handboek voor bewindspersonen). Dat houdt in dat zij niet als bemiddelaar, lobbyist of tussenpersoon kunnen optreden in zakelijke contacten met hun voormalige ministerie, in het bijzonder op het beleidsterrein waarvoor zij eerder verantwoordelijkheid droegen.[30] Het verbod beoogt te voorkomen dat aftredende of voormalige kabinetsleden hun expertise, invloed en netwerk als voormalig kabinetslid op onwenselijke wijze benutten voor de organisatie waar zij na het aftreden in dienst zijn getreden. Ministeries moeten een lobby door een voormalig kabinetslid uitdrukkelijk weigeren. Dit heeft ook betrekking op ambtenaren, die geen zakelijke contacten in welke vorm dan ook (e-mails, telefoongesprekken, andere vormen van telecommunicatie of het deel uitmaken van een bedrijfsdelegatie) mogen onderhouden met voormalige kabinetsleden. Het verbod is gedurende een periode van twee jaar na het aftreden van kracht. Het lobbyverbod geldt niet voor politiek adviseurs.

94. Er zijn echter uitzonderingen op dit verbod: een voormalig kabinetslid dat na het aftreden in het bedrijfsleven gaat werken mag wel leiding geven aan of deel uitmaken van een door het voormalige ministerie georganiseerde handelsdelegatie. Voormalige kabinetsleden mogen tevens een vervolgfunctie in het openbaar bestuur aanvaarden (bijv. commissaris van de Koning, burgemeester, gedeputeerde of wethouder), met inbegrip van het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging.

95. Het GET merkt op dat er naast de specifieke hiervoor beschreven situaties geen algemene regels gelden betreffende de situatie van topfunctionarissen na uitdiensttreding. Dat is tamelijk opmerkelijk in een land zoals Nederland, waar de private sector omvangrijk is en de lobbysector van belang wordt geacht voor de publieke sector en de overheid. De Nederlandse autoriteiten wijzen op de verplichting die op zittende kabinetsleden rust om niet zonder toestemming van de minister-president in contact te treden over een dienstbetrekking en op het lobbyverbod voor gewezen ministers ten aanzien van hun ministerie. Dit zouden maatregelen betreffen die binnen het Nederlandse stelsel en de Nederlandse situatie passen, in tegenstelling tot complexe stelsels die na uitdiensttreding beperkingen opleggen. Het GET erkent dat het verbod voor gewezen ministers een maatregel in de juiste richting is; de reikwijdte van deze beperking lijkt echter vrij beperkt te zijn. Het lobbyverbod geldt namelijk niet verplicht in alle situaties en voorkomt bijvoorbeeld niet dat voormalige kabinetsleden op andere beleidsterreinen van dezelfde regering lobbyen.

96. Het probleem met betrekking tot de 'draaideuren' kan met een verscheidenheid aan maatregelen worden aangepakt en er is in dit opzicht geen 'beste' manier om met de mogelijke risico's van belangenverstrengeling om te gaan. De weinige en beperkte maatregelen die nu in Nederland gelden, lijken evenwel onvoldoende. Er is geen sprake van een algemene 'afkoelperiode' of een beperking voor bepaalde soorten activiteiten gedurende een bepaalde periode. Ook is er geen mechanisme dat regelt dat topfunctionarissen na hun overheidsdienst goedkeuring of advies moeten dan wel kunnen krijgen ten aanzien van nieuwe activiteiten. Evenmin is er specifieke regelgeving die voorziet in transparantie, toezicht en handhaving op dit gebied. Hieruit volgt dat belangenverstrengeling in situaties waarin topfunctionarissen (in voorkomende gevallen met inbegrip van politiek assistenten) in de private sector een nieuwe betrekking zoeken of waarin gewezen topfunctionarissen na hun overheidsdienst een dergelijke betrekking aanvaarden, op een nieuwe wijze breder dient te worden gereguleerd. Derhalve **beveelt GRECO aan dat algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding worden ingevoerd voor personen die de hoogste bestuurlijke**

[30] https://lobbywatch.nl/lifting-the-lid-on-lobbying/

functies bekleden en die na het einde van hun functie in de publieke sector in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden.

Opgave van bezittingen, inkomsten, verplichtingen en belangen

Meldingsverplichtingen

97. Zoals hiervoor reeds is vermeld, wordt in het Handboek voor bewindspersonen en de brieven van de minister-president aan de Tweede Kamer betreffende de beoordeling van kandidaat-ministers en staatssecretarissen (d.d. 2002 en 2013) tot op bepaalde hoogte gesproken over de verschillende belangen die kabinetskandidaten gedurende de formatie dienen te melden. Volgens deze richtlijnen zijn de kabinetskandidaten verplicht problematische belangen bij de formateur (de toekomstige minister-president) te melden. De meeste verantwoordelijkheid wordt zo bij de kandidaten zelf neergelegd; van hen wordt verwacht dat zij problematische belangen aan de hand van een niet-limitatief overzicht signaleren (bijv. betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties, aandelenbezit en zakelijke activiteiten etc.) en dat zij in geval van tegenstrijdige belangen een passende oplossing zoeken en uitvoeren.

98. De financiële en zakelijke belangen van een partner, meerderjarig kind en andere familieleden hoeven niet te worden gemeld. De Nederlandse redenering hierachter is dat mensen in de huidige maatschappij als zelfstandige individuen worden beschouwd die geacht worden economisch onafhankelijk te zijn. De grens van relevante financiële en zakelijke belangen die tijdens de formatie van een regering aan de orde zijn wordt gelegd bij die belangen waarover de kandidaat-bewindspersoon persoonlijk (mede)zeggenschap heeft. Die afbakening laat onverlet dat bewindspersonen tijdens een ambtsperiode zelf de verantwoordelijkheid dragen om niet deel te nemen aan de besluitvorming over zaken die hun partner, kinderen, andere familieleden, zakenrelaties, (ex-)belangen of vroegere functies raken, voor zover deelneming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening. Zij zijn echter niet verplicht om dergelijke situaties te melden wanneer die zich voordoen (zie par. 78).

99. Het gesprek tijdens de formatie vindt plaats op basis van vertrouwen, daar de formateur slechts op hoofdlijnen kennis kan nemen van de gemelde problemen en het al dan niet passend zijn van de voorgestelde oplossing. Er zijn geen formele mechanismen om te controleren op welke wijze de oplossing in de praktijk wordt uitgevoerd. Het gesprek tussen de formateur en de kandidaat is strikt vertrouwelijk. Over de inhoud van het gesprek mogen in het openbaar geen mededelingen worden gedaan. De enige uitzondering op deze regel is de brief aan het begin van de ambtstermijn van een regering, waarin de minister-president aangeeft welke regelingen bewindspersonen hebben getroffen ten aanzien van onverenigbare financiële en zakelijke belangen en welke nevenfuncties behouden blijven. Deze brief is openbaar.

100. Hoewel toekomstige bewindspersonen tijdens de formatie van een nieuwe regering alle tegenstrijdige belangen dienen te melden, vindt deze exercitie grotendeels achter gesloten deuren plaats. Belangrijker nog is dat voor kabinetsleden gedurende hun mandaat geen aangifte- of meldingsplicht geldt. Het GET is van mening dat de transparantie met betrekking tot de financiële en zakelijke belangen van kabinetsleden (en in voorkomende gevallen van politiek assistenten) aanmerkelijk dient te worden verbeterd door middel van een regelgevend kader waarbij aan het begin van het mandaat en periodiek gedurende het mandaat opgave dient te worden gedaan van bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen. Dergelijke opgaven moeten openbaar zijn. In dat kader zou tevens moeten worden overwogen of ook financiële gegevens van naaste en afhankelijke familieleden worden meegenomen, hoewel deze gegevens om privacyredenen niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt. **GRECO beveelt aan (i) dat personen die de hoogste bestuurlijke functies bekleden worden verplicht periodiek in het openbaar opgave te doen van hun financiële belangen, (ii) dat wordt overwogen om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze**

gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt), en (iii) dat voor die opgaven een passend toetsingsmechanisme wordt ingesteld.

Toetsingsmechanismen

101. Zoals reeds is opgemerkt, kan de formateur (de toekomstige minister-president) op vertrouwelijke basis kennisnemen van de meldingen die gedurende het formatieproces door kandidaat-kabinetsleden worden gedaan. Daarnaast worden de door de afzonderlijke kandidaten genomen maatregelen ter voorkoming van belangenverstrengeling openbaar gemaakt. De meldingen kunnen tevens door het parlement worden onderzocht.

102. Het GET is de mening toegedaan dat dit systeem niet afdoende is en heeft aanbevolen dat er een nieuw systeem wordt opgezet voor de melding van financiële belangen, dat gepaard gaat met een passend toetsingsmechanisme , zie paragraaf 100.

Verantwoording en handhavingsmechanismen

Strafrechtelijke procedures en immuniteit

103. Bewindspersonen kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij met betrekking tot de parlementaire vergaderingen hebben gezegd (art. 71 Grondwet). Bewindspersonen genieten geen algemene strafrechtelijke immuniteit en naar hen kan ten aanzien van een misdrijf in beginsel een onderzoek worden ingesteld en zij kunnen in beginsel strafrechtelijk worden vervolgd.

104. De Rijksrecherche onderzoekt strafbare feiten of mogelijke misstanden binnen de overheid. De Rijksrecherche staat onder het gezag van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. De Rijksrecherche heeft de afgelopen tien jaar geen strafrechtelijk onderzoek naar een bewindspersoon ingesteld.

105. Art. 119 van de Grondwet voorziet in een bijzondere procedure ten aanzien van schendingen van het recht waaraan bewindspersonen zich gedurende hun ambtsperiode schuldig maken. Volgens de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (uit 1885) valt slechts een beperkt aantal misdrijven onder 'ambtsdelicten', waaronder passieve omkoping en ambtsmisbruik. In die situaties kan een kabinetslid pas na een besluit van ofwel het parlement ofwel de regering worden vervolgd. Een dergelijke zaak moet door de Hoge Raad worden behandeld. Het GET is ervan in kennis gesteld dat deze procedure nog nooit is gebruikt.

106. Het GET merkt op dat het door deze oude wet omslachtig kan zijn om bewindspersonen te vervolgen voor bepaalde misdrijven die zij tijdens de uitoefening van hun functie hebben begaan. Ook al is de lijst met dergelijke misdrijven beperkt, toch wordt met enige zorg opgemerkt dat het situaties van passieve omkoping omvat. Dat raakt de kern van de huidige evaluatie. De wet kan zodoende een belemmering vormen voor de strafrechtelijke vervolging van deze strafbare feiten. Het GET heeft begrepen dat er pogingen zijn gedaan om de wetgeving aan te passen die in deze bijzondere procedure voorziet. Deze procedure lijkt een vorm van beperkte immuniteit te betreffen. Deze buitengewone procedure is het huidige wettelijke kader, maar is nog nooit in de praktijk gebracht. Om die reden kijkt een daartoe ingestelde commissie momenteel naar de procedure en de wettelijke grondslag ervan. De commissie zal eind 2019 haar advies uitbrengen. **GRECO beveelt aan dat ervoor wordt gezorgd dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende vergrijpen te hebben gepleegd.**

Niet-strafrechtelijke handhavingsmechanismen

107. Zoals eerder in dit rapport is vermeld, zijn er een aantal controlemechanismen die samen een vrij solide systeem voor het toezicht op overheidszaken vormen. De 'Hoge Colleges van Staat' zoals beschreven in de Grondwet zijn de voornaamste mechanismen. Dit zijn de Eerste en de Tweede Kamer (het parlement), de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Deze instellingen zijn onafhankelijk van de overheid en spelen een belangrijke rol in het systeem van 'checks and balances'. Ook zijn er binnen de ministeries inspecties te vinden.

108. Voor wat de topfunctionarissen betreft, lijken zij voor een groot deel verantwoordelijk te zijn voor hun eigen handelen en nalaten, alsmede voor het handelen van adviseurs en ambtenaren die onder hun leiding werken. Daarnaast zijn de bewindspersonen afhankelijk van de steun van de minister-president; deze relatie is hoofdzakelijk gebaseerd op vertrouwen. De topfunctionarissen zijn uiteindelijk verantwoording verschuldigd aan het parlement. Beide parlementaire Kamers zijn bevoegd ministers (en staatssecretarissen) om informatie te vragen. De ministers (en staatssecretarissen) zijn verplicht deze informatie dan ook te verstrekken, die in beginsel openbaar wordt gemaakt.

109. Er zijn naast de politieke verantwoording, die aan parlementaire en publieke controle is onderworpen, geen niet-strafrechtelijke handhavingsprocedures die rechtstreeks op bewindspersonen van toepassing zijn. Het GET begrijpt weliswaar volledig dat het politieke bestel nu eenmaal zo is opgezet, maar het GET heeft ook reeds opgemerkt dat het noodzakelijk is om ten aanzien van topfunctionarissen regels/richtlijnen te ontwikkelen die een aanvulling vormen op het vertrouwensaspect. GRECO heeft daartoe aanbevolen dat een toekomstige gedragscode vergezeld zou moeten gaan van geloofwaardige handhavingsmaatregelen (zie par. 43), waarbij het begrip 'transparantie' in het systeem moet worden ingebed.

110. Politiek assistenten die ingevolge de Gedragscode Integriteit Rijk verantwoordelijkheid dragen voor zover zij een niet-politieke functie vervullen en die zich niet aan de integriteitsregels houden, kunnen disciplinair worden gestraft. De straffen variëren van een schriftelijke berisping, lagere beloning/vermindering van rechten of een boete tot gehele of gedeeltelijke inhouding van salaris, verplaatsing, schorsing of ontslag.[31] Daarnaast kan de handhaving van een toekomstige gedragscode voor topfunctionarissen in bepaalde situaties ook op politiek assistenten zien.

[31] Algemeen Rijksambtenarenreglement, art. 80.

V. CORRUPTIEPREVENTIE BINNEN RECHTSHANDHAVINGSINSTANTIES

Organisatie en verantwoording bij geselecteerde rechtshandhavingsautoriteiten

Overzicht van verschillende rechtshandhavingsautoriteiten

111. Er zijn in Nederland zeven nationale rechtshandhavingsinstanties. De Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde en het garanderen van de veiligheid, waaronder grenscontrole. Daarnaast zijn er vier rechtshandhavingsinstanties die zijn gespecialiseerd in fiscale en financiële fraude, declaratiefraude, voedselveiligheid, het milieu en woningcorporaties. Deze rechtshandhavingsinstanties functioneren als zelfstandige organisatiestructuren onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries.

112. In dit rapport gaat de aandacht uit naar de NP en de KMar, de grootste rechtshandhavingsinstanties en de instanties die ingevolge de Nederlandse nationale wetgeving de belangrijkste rechtshandhavingstaken uitvoeren. De organisatie en taken van de NP en de KMar zijn geregeld in de Politiewet 2012 voor wat betreft politietaken in de burgermaatschappij. De NP valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De KMar is een Defensie onderdeel onder de beheersverantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie.

113. Terwijl dit twee afzonderlijke rechtshandhavingsinstanties zijn, bestaat er een kader voor de synergie tussen de NP en de KMar; met een samenwerkingsovereenkomst wordt structurele en ad-hoc-samenwerking tussen de twee autoriteiten gerealiseerd en bevorderd. Het gaat daarbij onder andere om kwesties omtrent operationele politietaken, integriteit en veiligheid en om interne onderzoeken.

114. Beide rechtshandhavingsinstanties voeren hun taken in beginsel onder de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag uit (art. 3 Politiewet 2012). Bij de strafrechtelijke handhaving treden zij op onder het gezag van de officier van justitie. Indien de NP of de KMar optreedt om de openbare orde te handhaven of hulp te verlenen aan hen die deze behoeven, staat zij onder het gezag van het desbetreffende lokale gezag (de burgemeester van een plaats of regio).

De Nationale Politie (NP)

115. De Nationale Politie (NP) is een civiele organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. De NP bestaat uit tien regionale eenheden en een Landelijke Eenheid, het Politiedienstencentrum (financiën, ICT, communicatie en personeelszaken) en de Staf Korpsleiding (die de korpsleiding ondersteunt). Daarnaast is er de Politieacademie, die het politieonderwijs verzorgt. De NP heeft 61.189 werknemers (64,4% man en 35,6% vrouw), waarvan 40.523 mensen een operationele functie vervullen (75% man en 25% vrouw) en 18.228 mensen administratief/technisch personeel zijn (44% man en 56% vrouw). Er zijn 1.008 leidinggevenden (73% man en 27% vrouw). Zoals hierna nader wordt beschreven, kent Nederland een systeem voor het aannemen van personeel waarbij wordt gestreefd naar een beter evenwicht tussen het aantal mannen en vrouwen.

116. Aan het hoofd van de NP staat de korpschef, die verantwoordelijk is voor de operationele aansturing van en de leiding over de organisatie. De korpschef, die aan de minister van Justitie en Veiligheid verantwoording aflegt, vertegenwoordigt de politie zowel functioneel als officieel. De korpschef stuurt de NP aan via de 'korpsleiding', die tevens bestaat uit de plaatsvervangend korpschef en drie andere leden.

117. Met de Politiewet 2012 werd een grote reorganisatie binnen de Nederlandse politie ingezet, waarbij 25 regionale eenheden werden gefuseerd tot één nationale politie, bestaande uit 10 regionale eenheden en een Landelijke Eenheid. De Landelijke Eenheid houdt zich met name bezig met de georganiseerde misdaad, terrorisme en ernstig geweld. Deze eenheid voert grote operaties uit en zorgt

voor de bewaking en beveiliging van het Koninklijk Huis en andere hoogwaardigheidsbeklеders. Ook het integriteitsbeleid is centraal belegd. De 10 regionale politie-eenheden, elk aangestuurd door een politiechef, zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse politietaken. Op plaatselijk niveau zorgen zij voor de strafrechtelijke handhaving en de handhaving van de openbare orde.[32] Het rechtshandhavingsbeleid van de regio's wordt door een regionaal overleg, bestaande uit de burgemeester van de grootste gemeente in de regio, de politiechef en de plaatselijke hoofdofficier van justitie, vastgesteld.

118. Een politie-eenheid is in verschillende districten verdeeld. Ieder district wordt door een districtschef aangestuurd. Een district bestaat uit een aantal lokale eenheden, of teams. Het aantal politiemedewerkers in een regio wordt bepaald door het aantal inwoners en het niveau van criminaliteit in die regio. Het aantal medewerkers verschilt aanzienlijk per regio (van ca. 300 tot ca. 5.000).

119. Na overleg met het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters stelt de minister van Justitie en Veiligheid de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de NP (art. 18 Politiewet 2012) en de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de regionale eenheden en de Landelijke Eenheid (art. 20 Politiewet 2012) vast. De minister verdeelt de middelen over de eenheden van de NP. De minister dient tevens bestuurlijke stukken, zoals de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheersplan en jaarverslagen, vast te stellen.

120. De minister kan de korpschef zowel algemene als bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden (art. 31 Politiewet 2012). De bevoegdheid om aanwijzingen te geven heeft uitsluitend betrekking op de bevoegdheden van de korpschef en niet op de operationele taken van de NP die onder de verantwoordelijkheid van het regionale gezag (burgemeester of officier van justitie) worden uitgevoerd.

121. Het gezag over de NP met betrekking tot openbare orde en hulpverlening wordt door de lokale burgemeester uitgeoefend (art. 11 Politiewet 2012), die verantwoording aflegt aan het college van burgemeester en wethouders. Indien de NP optreedt ter handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij onder gezag van de officier van justitie of (in bijzondere situaties) de minister van Justitie en Veiligheid (art. 12 Politiewet 2012). Daarnaast wordt op regionaal en territoriaal (districts)niveau een 'driehoeksoverleg' gehouden (Openbaar Ministerie, burgemeester en leiding van de NP). Dit overleg kan op verzoek van de burgemeester ook op gemeentelijk niveau plaatsvinden (art. 13 Politiewet 2012).

122. Het GET heeft begrepen dat de reorganisatie van de politie (ter uitvoering van de Politiewet 2012) van een grotendeels gedecentraliseerde politiemacht met autonome regio's naar een gecentraliseerde landelijke organisatie als een belangrijke hervorming werd gezien, in het bijzonder voor wat betreft het voorzien in betere afstemming en samenwerking bij politieactiviteiten. De hervorming heeft in Nederland evenwel ook aanleiding gegeven tot grote bezorgdheid, niet in de laatste plaats binnen de NP zelf. Uit de kritiek die binnen het publieke domein is geuit blijkt dat de enorme hervorming, die de organisatie op haar kop zette, te haastig is doorgevoerd en dat de politie sindsdien te veel tot een gecentraliseerde dienst is verworden. Een aantal verdere aanpassingen zijn nodig en worden nog doorgevoerd.

123. Art. 103 lid 1 van de Politiewet 2012 bepaalt dat de minister van Justitie en Veiligheid binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag naar het parlement zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De evaluatie is in 2013 opgedragen aan een speciaal daarvoor ingestelde evaluatiecommissie. De resultaten van de evaluatie zijn in november

[32] Politieambtenaren mogen hun taken in het hele land uitvoeren. Politieambtenaren die aan een regionale eenheid zijn verbonden, treden echter niet buiten het aan hen toegekende gebied op, tenzij dit op grond van een wettelijk voorschrift redelijkerwijs noodzakelijk is of plaatsvindt op aanwijzing van of met toestemming van het bevoegde gezag over de NP.

2017 gepubliceerd. De evaluatiecommissie erkent dat de oprichting van een gecentraliseerde nationale politie voordelen met zich heeft meegebracht, maar concludeert onder meer ook dat de wet uit 2012 heeft geleid tot een structuur waarin meerdere rollen in de handen van de minister van Justitie en Veiligheid liggen: de minister bepaalt de landelijke prioriteiten, zit het landelijk overleg voor en is voor enkele taken het bevoegd gezag voor de Landelijke Eenheid; de minister stelt de politiebegroting op en stelt deze vast, onderhandelt over de cao en benoemt de diverse toezichthouders (beheer, inspectie, accountant etc.).

124. De evaluatiecommissie heeft in het licht van haar bevindingen een aantal aanbevelingen gedaan, onder meer dat de verschillende rollen (beleidsfunctie, operationele functie en toezichtsfunctie) duidelijk dienen te worden gedefinieerd en dat de korpschef van de NP meer ruimte zou moeten krijgen om beleids-, beheers- en personeelsmatig leiding te geven en het begrotingsproces te sturen, zoals dat bij zelfstandige rechtspersonen gebruikelijk is. De evaluatiecommissie geeft daarnaast mee dat de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid (de bevoegdheid van de minister om de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen te geven) moet worden gespecificeerd. De commissie roept voorts op tot een efficiënter en effectiever toezichtsregime voor de politie door middel van externe audits in plaats van ad-hoc-maatregelen en door het gebruik van de klachtenprocedures voor de organisatie als geheel te verbeteren en beter af te stemmen.

125. Het GET neemt kennis van de kritiek op de Politiewet 2012 en de gevolgen daarvan voor de hervorming. Het doet het GET deugd dat de maatregelen in vervolg op de hervorming in voorbereiding zijn. Het GET is in het kader van dit rapport met name bezorgd over onduidelijkheid in de afbakening van taken en bevoegdheden tussen de minister en de korpschef en over het feit dat een groot deel van de bevoegdheden in handen van de minister is, ondanks het feit dat de NP een afzonderlijke juridische entiteit en een rechtspersoon is. Operationele onafhankelijkheid van de politie in combinatie met volledige verantwoordelijkheid voor het handelen vormt de kern van de normen voor democratisch politieoptreden van de Raad van Europa.[33] Het kan met name van belang zijn om een duidelijk onderscheid te maken tussen beleidsbevoegdheden op het ministeriële politieke niveau enerzijds en operationele/bestuurlijke onafhankelijkheid van de politie anderzijds.

Koninklijke Marechaussee (KMar)

126. De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met militaire status (gendarmerie). Ze is een van de vier onderdelen van de Nederlandse krijgsmacht. De KMar vervult ook traditionele politietaken in de burgermaatschappij (rechtshandhaving, openbare orde, beveiliging, grenscontrole etc.). De KMar is tevens de politie van de krijgsmacht en maakt deel uit van het ministerie van Defensie. De Politiewet 2012 (art. 4) en de Veiligheidswet BES 2012 (art. 5) regelen de politieactiviteiten van de KMar.

127. Voor de uitvoering van de politietaken is het gezag over de KMar hetzelfde als voor de NP. Het gezag over de KMar met betrekking tot openbare orde en hulpverlening wordt door de lokale burgemeester uitgeoefend, die verantwoording aflegt aan het college van burgemeester en wethouders. Indien de KMar optreedt ter handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij onder gezag van de officier van justitie, tenzij de wet anders bepaalt. De KMar valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie, die verantwoordelijk is voor de leiding van de KMar en die de omvang, samenstelling en benodigde mate van paraatheid van de KMar vaststelt. De KMar heeft een korpsbeheerder, namelijk de secretaris-generaal van Defensie, namens de minister van Defensie.

128. De KMar heeft in totaal 6.497 werknemers[34] (83% man en 17% vrouw). 93% van hen zijn operationele militaire medewerkers. De KMar bestaat uit 25 brigades en de medewerkers hebben een

[33] European Code of Police Ethics, Rec2001)10, bijv. art. 15 en 16.
[34] 1 januari 2017.

militaire rang. De brigades vallen onder het Landelijk Tactisch Commando (LTC), het operationele hoofdkwartier van de KMar. De brigades voeren alle operationele en ondersteunende taken van de KMar uit. Het LTC stuurt alle operationele eenheden via het Operatiecentrum (OPSCENT) aan. De KMar heeft haar eigen trainingscentrum, het Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum Koninklijke Marechaussee (OTC KMar). Dit centrum is verantwoordelijk voor alle basis- en vervolgopleidingen van de KMar. Het instituut valt onder de directe verantwoordelijkheid van de commandant van de KMar (CKMar).

Toegang tot informatie en gegevensbescherming

129. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de toegang tot informatie die in het bezit is van overheidsinstanties, waaronder de NP en de KMar. De autoriteiten publiceren proactief informatie over hun activiteiten en reageren op verzoeken om informatie van het publiek. Eenieder kan ingevolge de Wob een verzoek om informatie indienen. Het uitgangspunt is dat overheidsinformatie openbaar is; uitzonderingen hierop zijn wettelijk geregeld. Absolute gronden voor weigering zijn onder meer staatsveiligheid, eenheid van de Kroon of bijzondere persoonsgegevens. De rechtshandhavingsinstanties kunnen zich bovendien in enkele gevallen op relatieve gronden voor weigering beroepen, bijvoorbeeld met betrekking tot informatie over strafrechtelijke onderzoeken. In die gevallen maken de instanties ten aanzien van specifieke gegevens een afweging tussen het belang dat met de weigeringsgrond is gediend en het algemene of publieke belang bij de openbaarmaking van informatie. Zo zou de NP weigeren informatie te verstrekken die inzicht geeft in vertrouwelijke onderzoeksstrategieën en -methoden. Inhoudelijke informatie over specifieke strafrechtelijke onderzoeken wordt pas na toestemming van het Openbaar Ministerie openbaar gemaakt. Voorts gelden er regels voor communicatie met de media.

130. Daarnaast zijn de Wet politiegegevens en de Algemene verordening gegevensbescherming van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de NP en de KMar. Deze wetgeving legt de verstrekking van dergelijke gegevens aan banden.

131. De Wob bepaalt dat publieke informatie toegankelijk moet zijn. Dat geldt ook ten aanzien van de rechtshandhavingsinstanties, die echter vanwege hun bijzondere taken, omwille van integriteit of onderzoek etc., aan verdere beperkingen gebonden zijn voor wat betreft de verstrekking van informatie aan het publiek. De algemene zorgen die eerder in dit rapport aan de orde zijn gekomen (par. 60-62) over de invoering van de Wob zijn tevens van belang ten aanzien van de rechtshandhavingsinstanties.

Publiek vertrouwen in rechtshandhavingsautoriteiten

132. Het GET twijfelt er niet aan dat het publieke vertrouwen in de politie wordt gezien als cruciaal voor de Nederlandse politie. Dit volgt uit een aantal verstrekte documenten en ter plaatse gevoerde gesprekken. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het Integriteitsbeleid politie (2014-2017), waarin wordt vermeld dat “De politie [...] haar bestaansrecht [ontleent] aan het vertrouwen dat de burger in haar stelt”. Deze benadering wordt ook in de hele Beroepscode politie tot uitdrukking gebracht. Daarin wordt het publiek ervan op de hoogte gesteld wat de politie doet, waar ze voor staat en waar ze waarde aan hecht. De NP heeft daartoe verschillende methoden ontwikkeld om te werken aan vertrouwen binnen de gemeenschap door dicht bij de burger te zijn (bijv. buurtpolitie, interactieve informatiemiddelen via internet, websites en sociale media).

133. In Nederland uitgevoerd onderzoek geeft aan dat het vertrouwen in de politie over het algemeen groot is en dat de politie al verscheidene jaren een van de instituties in het land is die het meeste vertrouwen geniet. Volgens het CBS was het publieke vertrouwen in de politie in 2017 maar

liefst 74,5% (op een schaal van 0-100).[35] Ook uit intern onderzoek van de NP blijkt dat er met 68,7 punten (op een schaal van 0-100) groot vertrouwen in de Nederlandse politie bestaat.[36] Daarnaast geeft ook de Special Eurobarometer 470 (2017) van de EU aan dat er veel vertrouwen in de politie is (61%, met een Europees gemiddelde van 60%). De commissie die de hervorming van de politie heeft geëvalueerd, heeft aangegeven dat het vertrouwen in de politie na de invoering van de Politiewet 2012 niet is gedaald.

134. Er zijn geen specifieke onderzoeken beschikbaar over het vertrouwen in de KMar; het defensiesysteem (niet beperkt tot, maar wel inclusief de KMar) geniet echter wel een hoge mate van publiek vertrouwen (64,8%).

Vakbonden en beroepsorganisaties

135. Ruim 90% van de werknemers van de NP is lid van een politievakbond. Er zijn vier nationale bonden: de Nederlandse Politiebond (NPB, 24.827 leden), de Algemeen Christelijke Politiebond (ACP, 23.810 leden), de Algemene Nederlandse Politievereniging (ANPV, 6.559 leden) en de Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren (VMHP, 1.030 leden). Zij overleggen rechtstreeks met de minister van Justitie en Veiligheid over zaken van algemeen belang voor de rechtspositie van politieambtenaren en sluiten tevens cao's voor de politiesector. Wanneer het integriteitsbeleid van de NP gevolgen heeft voor de rechtspositie van politieambtenaren, worden deze politiebonden geraadpleegd. Tevens zijn er vijf regionale politiebonden die niet rechtstreeks met de minister in gesprek gaan.

136. KMar-functionarissen kunnen zich aansluiten bij militaire bonden die verbonden zijn aan de centrales van overheidspersoneel. Zij treden rechtstreeks met de minister van Defensie in overleg. Zij worden geraadpleegd voordat de minister een besluit neemt over zaken van algemeen belang voor de rechtspositie van militairen en ambtenaren, waaronder de algemene regels betreffende de uitvoering van het beleid personeelszaken. De militaire bonden maken de informatie over hun leden niet openbaar.

Corruptiebestrijding en integriteitsbeleid

Corruptiebestrijding en integriteitsbeleid, doelstellingen en ethische beginselen

NP en KMar

137. De missie van de NP is het waken over de veiligheid, het handhaven van de wet en het beschermen van de democratie. Voor wat betreft integriteitskwesties heeft het GET vernomen dat de NP hecht aan bepaalde waarden, zoals integriteit/eerlijkheid, betrouwbaarheid, moed en verbinding met het publiek, die het hart van de organisatie vormen. Daarbij komt de sterke nadruk op publiek vertrouwen als belangrijke factor voor de politiewerkzaamheden in Nederland.

138. In 2005 is een modelaanpak basisnormen integriteit voor het openbaar bestuur ingevoerd. Deze aanpak voorziet in minimale eisen voor integriteitsbeleid volgens de volgende prioriteiten: 1) aandacht voor integriteit, 2) gedragscodes, 3) onderzoeken bij werving en selectie, 4) kwetsbare functies, 5) het afleggen van de eed of belofte, 6) nevenwerkzaamheden, 7) financiële belangen, 8) maatregelen gericht op informatiebescherming, 9) relatiegeschenken, 10) inkoop- en aanbestedingsprocedure, 11) vertrouwenspersoon voor integriteit, 12) meldingsprocedure bij het

[35] Vgl. https://nltimes.nl/2018/05/28/dutch-confidence-police-least-church, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/meer-vertrouwen-in-elkaar-en-instituties.
[36] "Onderzoek nationaal vertrouwen en reputatie"; wetenschappers van de Erasmus Universiteit Rotterdam kwamen in 2015 tot deze scores. Dit onderzoek is in opdracht van de politie uitgevoerd.

vermoeden van een misstand en 13) handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan. Het integriteitsbeleid van de NP is voor een groot deel op deze modelaanpak gebaseerd.

139. Het integriteitsbeleid van de politie is in de loop der jaren verder uitgewerkt, van het zogenaamde integriteitsbeleid 1.0, dat voornamelijk gericht was op het voorkomen en bestraffen van misstanden (waarbij normen werden vastgesteld en interne instituten werden ingesteld die toezien op de naleving van deze regels) en het integriteitsbeleid 2.0, waarin de nadruk werd gelegd op waarden, bewustwording en training, tot het huidige integriteitsbeleid 3.0. Integriteit wordt niet langer als een afzonderlijk aspect beschouwd, maar als een onlosmakelijk onderdeel van "vakmanschap en professionele verantwoordelijkheid". De nadruk wordt dan ook gelegd op de vaststelling van duidelijke richtlijnen en waarden en het toelichten van het doel dat met de regels wordt nagestreefd. Daardoor kunnen deze regels in specifieke situaties door medewerkers worden toegepast. Het betreft een brede aanpak: er zijn regels die moeten worden toegepast, er is beleid voor de minder harde aspecten, zoals waarden en cultuur (het bespreken van dilemma's ter verbetering van het morele bewustzijn), en integriteit is onderdeel van leiderschapsontwikkeling en professionele verantwoordelijkheid.

140. Daarnaast wordt in Nederland erkend dat een veranderende maatschappij ook tot andere verwachtingen van de rechtshandhavingsinstanties leidt. De samenleving is kritisch naar de wijze waarop de NP en de KMar hun taken uitvoeren. Het GET heeft vernomen dat de ervaring heeft geleerd dat overgestandaardiseerde procedures tot inefficiënte dienstverlening leiden. Ervoor zorgen dat professionals over de houding en competenties beschikken die nodig zijn om in unieke situaties een ethische afweging te kunnen maken, wordt als essentieel beschouwd.

141. Tegen deze achtergrond kennen de NP en de KMar een strategie die erop is gericht de ethische normen te integreren in de dagelijkse activiteiten van medewerkers en leidinggevenden op basis van een balans tussen naleving (normen, gedragscodes, procedures en handhaving) en discretionaire bevoegdheden voor de professional. Het integriteitsbeleid wordt jaarlijks geactualiseerd, voor het laatst in oktober 2018.

142. De NP heeft in 2014 de Beroepscode politie (NP) vastgesteld. Daarin worden de kernwaarden genoemd die politiemedewerkers in acht dienen te nemen, waaronder integriteit/eerlijkheid, betrouwbaarheid, moed etc. Ook wordt daarin naar professionaliteit en leiderschap verwezen. In de beroepscode wordt vermeld dat er binnen de politie geen corruptie zou moeten zijn en dat er een open sfeer moet zijn waarin integriteitsdilemma's kunnen worden besproken. De beroepscode wordt regelmatig herzien en wordt naar eigen zeggen gebruikt als instrument om het gedrag van medewerkers op een positieve manier te beïnvloeden. De beroepscode wordt aan alle nieuwe medewerkers uitgereikt en bevat onder meer de eed van politieambtenaren. Verder bevat de beroepscode informatie over de taken van de politie, haar missie van dienstbaarheid, de waarden die men hoog moet houden, de beginselen zoals de rechtsstaat, de kernwaarden integriteit en vertrouwen, professionaliteit (expertise), leiderschap, hoe men dient om te gaan met dilemma's (van de burger) etc. Het GET staat positief tegenover dit document, waarin de waarden van de NP duidelijk worden samengevat. Het is een belangrijk stuk, met name om redenen van bewustwording bij het publiek.

143. Iedere politieambtenaar (en stagiair) moet de eed afleggen, waarbij hij verklaart dat hij niets aan iemand heeft gegeven of beloofd om zijn aanstelling te verkrijgen en dat hij gedurende zijn betrekking geen beloften of geschenken zal aannemen om iets te doen of te laten. Ook moet hij trouw zweren aan de Grondwet en zweren dat hij plichtsgetrouw en nauwgezet zijn opdrachten zal volbrengen. De portefeuille van de korpschef bevat bovendien integriteitsbeleid. Daarnaast spelen leidinggevenden een rol in het stroomlijnen van integriteit, waarbij zij ervoor zorgen dat risico's en dilemma's vrij in de organisatie kunnen worden besproken en dat integriteitsmaatregelen van kracht zijn voor nieuwe medewerkers en in screeningsprocedures.

144. De afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de NP ontwikkelt het kader voor het integriteitsbeleid. De beleidsafdelingen ontwikkelen beleid op specifieke onderwerpen. De eenheden, het Politiedienstencentrum en de afdelingen zijn verantwoordelijk voor de invoering hiervan in hun eigen organisatorische eenheden. De politiechefs van de eenheden en de directeuren geven binnen hun eigen onderdeel van de organisatie aandacht aan integriteit, zodat men zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid kan blijven. De afdeling VIK houdt toezicht op de uitvoering. De desbetreffende beleidsafdelingen publiceren de informatie die het resultaat is van deze procedure.

145. Het GET is ervan in kennis gesteld dat duidelijke gevallen van omkoping niet veel voorkomen binnen de NP en de KMar. Recente integriteitszaken in de top van de politie[37] betreffen misbruik van bevoegdheden en publieke middelen. Er zijn gevallen van 'wederrechtelijke toe-eigening' geweest, zoals interne diefstal of fraude met onkosten. Ook zijn er gevallen geweest waarin de aanbestedingsregels zijn geschonden.[38] Het merendeel van de gevallen betrof echter het lekken (waaronder verkopen) van vertrouwelijke informatie en het onderhouden van contacten met criminele netwerken.[39] In het rapport van het WODC betreffende Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties wordt verwezen naar 80 zaken binnen de vier rechtshandhavinginstanties, waaronder de NP en de KMar, alsmede de FIOD en de douane, binnen een periode van vijf jaar waarbij sprake was van een relatie met georganiseerde criminaliteit (40 gevallen binnen de politie). In 2017 zijn als gevolg van integriteitsschendingen 121 mensen ontslagen.

146. De missie van de KMar betreft in het bijzonder de noodzaak om de wet doelmatig te handhaven, hulp te verlenen aan hen die deze behoeven en bij te dragen aan de slagvaardigheid van de krijgsmacht.

147. Het integriteitskader van de KMar is in bepaalde opzichten strikter en meer ontwikkeld dan dat van andere onderdelen onder het gezag van het ministerie van Defensie. Dit heeft te maken met de politietaken en de onderzoeksbevoegdheden van het organisatie. Het integriteitsbeleid van de KMar is globaal vergelijkbaar met dat van de NP. In het integriteitsbeleid van de KMar zijn niet alleen gedragsregels vastgelegd; het is eveneens gericht op het structureel garanderen en bevorderen van integriteit en het creëren van bewustwording aangaande integriteitsrisico's. In het opleidingsprogramma zijn basiscursussen en doorlopende specialistische cursussen opgenomen. Het doel is een passende integriteitscultuur te scheppen waarin men een gezonde en morele houding aanneemt. Het open in gesprek gaan over problemen en dilemma's wordt aangemoedigd.

148. In de Gedragscode Defensie, die op de KMar van toepassing is, zijn vijf basiswaarden voor gedrag opgenomen, die kunnen worden samengevat als professionaliteit, verbondenheid, bewust zijn van verantwoordelijkheid, integer en respectvol handelen, en veiligheid. Het GET merkt op dat de Gedragscode Defensie algemeen van aard is, niet op de politietaken is toegespitst en niet direct kan worden gehandhaafd. De gedragscode is in 2007 vastgesteld en wordt op dit moment herzien en geactualiseerd.[40]

149. Het cluster Integriteit van de KMar is belast met de uitvoering van het integriteitsbeleid. Het cluster werkt samen met de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) en met integriteitsonderdelen van de NP, zoals de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK). Leidinggevenden, adviseurs, rechercheurs en vertrouwenspersonen voeren het integriteitsbeleid binnen hun eigen onderdeel uit. Commandanten van hoogrisico-eenheden van de KMar worden periodiek door het cluster Integriteit geadviseerd. Interne onderzoeken naar (mogelijke) integriteitsschendingen, strafrechtelijke onderzoeken en vertrouwelijke onderzoeken binnen de KMar

[37] Het geval van de voormalige voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad en van de voormalige Amsterdamse politiechef.
[38] In 2012-2015 zijn twee politieambtenaren ontslagen vanwege hun betrokkenheid bij een aanbestedingsprocedure voor politievoertuigen.
[39] In 2012-2015 zijn zo'n 15 politieambtenaren ontslagen nadat zij informatie aan derden hadden verstrekt, waaronder familieleden, criminelen en een recherchebureau.
[40] De herziene gedragscode zal naar verwachting eind 2018 klaar zijn.

worden door de Sectie Interne Onderzoeken (SIO) verricht. Het integriteitsbeleid van de KMar is gebaseerd op een balans tussen beschermen, stimuleren en handhaven. Daardoor kan de individuele professional onder complexe omstandigheden tot passend moreel gedrag komen. Dit proces wordt ook aangeduid als '*moral fitness*'. Incidenten worden gezien als een kans om te leren; het integriteitsbeleid van de KMar geeft zo de ruimte om te leren van gemaakte fouten.

Gedragscode

150. De NP kent een aantal regelingen, notities etc. waarin het gedrag van NP-functionarissen wordt geregeld, bijvoorbeeld met betrekking tot nevenwerkzaamheden, financiële belangen, geschenken, het gebruik van vertrouwelijke informatie etc. Deze verschillende documenten zijn echter gefragmenteerd. Samenvoeging in één document biedt duidelijke voordelen; daarbij kan de nodige mate van detail in acht worden genomen en kunnen toelichtingen en voorbeelden worden toegevoegd.

151. In 2014 heeft de NP de Beroepscode politie vastgesteld. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, bevat de beroepscode informatie over de taken van de politie, haar missie van dienstbaarheid, de waarden die men in acht moet nemen, de beginselen van de rechtsstaat, de kernwaarden integriteit en vertrouwen, professionaliteit (expertise), leiderschap, etc. Dit algemene instrument is waardevol, daar het ethische normen voor de politiewerkzaamheden in een democratische samenleving, de taken van de politie etc. bevat; het past goed binnen het integriteitsbeleid en is tevens van grote waarde voor de publieke bewustwording. Het is echter duidelijk dat het niet moet worden beschouwd als een gedragscode in die zin dat het gedetailleerde richtlijnen bevat voor het handelen van de politie in verschillende situaties, bijvoorbeeld wanneer zich een geval van belangenverstrengeling voordoet. Naleving van de beroepscode kan bovendien niet worden afgedwongen.

152. Dat gezegd hebbende wordt de beroepscode wel aangevuld met 'themabladen', die regelmatig worden bijgewerkt. Deze themabladen zijn bij de beroepscode gevoegd en betreffen een scala aan onderwerpen (één onderwerp per thema), zoals geschenken, uitnodigingen, gedrag in vrije tijd, gebruik van dienstmiddelen, veilig werkklimaat, omgaan met informatie, social media, representativiteit, nevenwerkzaamheden, waarheidsgetrouw opmaken, geweldgebruik etc. Op ieder themablad worden, indien van toepassing, de desbetreffende voorschriften voor dat thema vermeld en worden als 'stof tot nadenken' een aantal vragen weergegeven. Er wordt naar uitgebreidere regelingen en documenten verwezen, die via hyperlinks gemakkelijk toegankelijk zijn. Het GET ziet de themabladen als uiterst nuttige hulpmiddelen, in het bijzonder voor trainings- en reflectiedoeleinden. Ze kunnen in hun huidige vorm evenwel niet als een integrale gedragscode worden beschouwd. Het GET is van mening dat de NP al vergevorderd is in het vastleggen van ethische normen. Een logische volgende stap zou echter zijn de toevoeging van nadere richtlijnen, voorbeelden en geleerde lessen aan de themabladen.

153. De Gedragscode Defensie (KMar) is een vrij algemeen document waarin een aantal basiswaarden worden vermeld (professionaliteit, samenwerking, verantwoordelijkheid, integriteit, respect en een veilig werkomgeving). Daarbij worden tevens enkele nadere richtsnoeren gegeven omtrent vertrouwelijke informatie, nevenwerkzaamheden, uitnodigingen en geschenken, relatie met de media etc. De Gedragscode Defensie geeft echter niet veel richting voor specifieke situaties en is niet specifiek op de politietaken gericht.

154. Samengevat erkent het GET dat het corruptiebestrijdings- en integriteitsbeleid bij de NP en de KMar onlosmakelijk is verbonden met de professionaliteit van de medewerkers. Het integriteitsbeleid wordt regelmatig bijgewerkt. Dat is conform de GRECO-normen: gedragscodes moeten een 'levend instrument' zijn en moeten openbaar zijn. De themabladen, die bij de beroepscode van de NP zijn gevoegd, zijn bedoeld om flexibel mee om te gaan. Dat wordt toegejuicht. Ze moeten echter wel verder worden uitgewerkt en moeten nadere richtlijnen, voorbeelden en geleerde lessen omvatten. Het GET hecht eveneens aan de vaststelling van een gedragscode voor de KMar met betrekking tot haar

specifieke rechtshandhavingstaken. De autoriteiten kunnen voor zover mogelijk kiezen voor een gezamenlijk instrument waarin de gedeelde taak van de NP en de KMar wordt beschreven. **GRECO beveelt aan (i) dat de themabladen bij de Beroepscode politie (NP) verder worden uitgewerkt, zodanig dat daarin richtlijnen, voorbeelden en geleerde lessen worden opgenomen en zodat ze afdoende richting geven in situaties van belangenverstrengeling en andere met integriteit samenhangende situaties (bijv. geschenken, contact met derden, nevenactiviteiten, omgang met vertrouwelijke informatie) en dat voor de Koninklijke Marechaussee (KMar) een soortgelijk instrument wordt opgesteld, en (ii) dat wordt gezorgd voor toezicht op de naleving en handhaving van deze instrumenten.**

Risicobeheersingsmaatregelen voor corruptiegevoelige gebieden

155. Bij de NP worden risicoanalyses vanuit drie gezichtspunten uitgevoerd: 1) specifieke kwetsbare domeinen (bijv. informatiebeveiliging, fysieke veiligheid, management, persoonlijke integriteit, veerkracht, professionaliteit en betrouwbaarheid), waarvoor professioneel en integer gedrag moet worden gestimuleerd, 2) bepaalde functies die verantwoordelijk zijn voor activiteiten met een hoog risico, waarvoor controle en screening nodig is, en 3) bepaalde activiteiten (waarvoor een aangepaste risicoanalyse nodig is). Verschillende entiteiten en onderdelen binnen het korps zijn belast met de uitvoering van deze analyses, waaronder de afdeling VIK, de AIVD, de afdeling Werken onder Dekmantel, personeelszaken en de Directies Informatievoorziening.

156. Er zijn veel interne voorschriften bij de NP die tot doel hebben het risico op corruptie in de dagelijkse werkzaamheden te beperken. Bij iedere functie is er sprake van andere risico's. Ze zijn daarom opgenomen in protocollen voor bepaalde situaties. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het vierogenprincipe, een maximale termijn voor bepaalde functies, het gebruik van twee rechercheurs per informant voor criminele inlichtingen, autorisatiebeheer, jaarlijkse mental-health checks, omgang met leveranciers om belangenverstrengeling te voorkomen etc.

157. De KMar maakt als onderdeel van haar integriteitsbeleid gebruik van de Risicoanalyse Integriteit (RAI). De Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) is verantwoordelijk voor de risicobeoordelingen. De beoordeling, aanbevelingen en beheersmaatregelen worden in een rapport opgenomen, dat aan de commandant van de desbetreffende eenheid wordt voorgelegd en met hem wordt besproken. Het cluster Integriteit spreekt regelmatig met de eenheden over de gesignaleerde risico's en de ingevoerde beheersmaatregelen. Het cluster bevordert bewustwording en voert voor leidinggevenden en medewerkers educatieve maatregelen in. De evaluaties van het integriteitsbeleid van Defensie die de afgelopen jaren door externe organisaties en onderzoekscommissies zijn uitgevoerd, zijn op internet vrij toegankelijk.[41] In 2014 is bij de KMar een risico-inventarisatie uitgevoerd. Kwetsbare gebieden zijn onder meer misbruik van informatie en andere systemen, misbruik van bevoegdheid en verduistering/diefstal.

Meerogenprincipe en andere interne maatregelen

158. Binnen de NP geldt het vierogenprincipe niet alleen voor autorisaties, maar ook ten aanzien van criminele inlichtingen, het zoeken naar verdachten, de in beslagname van goederen (geld en drugs), het doen van huiszoekingen, het horen van verdachten van ernstige strafbare feiten en de omgang met leveranciers van goederen.

159. De toegang tot de faciliteiten en informatie van de NP is voor iedere functie in een autorisatiemodel vastgelegd. Bepaalde informatie is alleen voor specifieke gebruikers toegankelijk. Er

[41] Grenzen aan de Eenheid (organisatiecultuur), SCP (2016); Moral Fitness (aanbestedingsprocedure, integriteit), Onderzoekscommissie Van der Steenhoven (2016); Mortierongeval Mali, Onderzoeksraad voor Veiligheid, sector Defensie (2017); Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties, WODC (2017).

gelden specifieke regels voor opslag, vervoer, verbindingsmiddelen, encryptie, mobiele datadragers, het afdrukken en vernietigen van vertrouwelijke stukken etc.

160. In het Defensie Beveiligingsbeleid (DBB) zijn de beveiligingsmaatregelen van de KMar opgenomen, verdeeld in beveiliging algemeen en organisatie, personele beveiliging, fysieke beveiliging, informatiebeveiliging en industriebeveiliging. Alle functies binnen de KMar worden als 'vertrouwensfunctie' aangemerkt. Dat houdt in dat alle medewerkers door middel van screening ingevolge de Wet veiligheidsonderzoeken aan een onderzoek worden onderworpen.

Omgang met undercoveroperaties en contact met informanten en getuigen

161. Het Wetboek van Strafvordering noemt drie bevoegdheden die onder dekmantel worden uitgeoefend: het stelselmatig inwinnen van informatie (SI), pseudokoop en -dienstverlening (PK/PDV) en infiltratie (IF). Alle undercoveroperaties in Nederland worden door de eenheid Werken onder Dekmantel (WOD) (afdeling Afgeschermde Operaties) uitgevoerd. De procedurele richtlijnen worden in de Aanwijzing Opsporingsbevoegdheden nader toegelicht. Voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden is een bevel van de (hoofd)officier van justitie vereist. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) is het interne adviesorgaan van het Openbaar Ministerie, dat kritisch kijkt naar en advies uitbrengt omtrent de voorgenomen inzet van zwaardere opsporingsbevoegdheden en -methodieken. De specifieke richtlijnen voor undercoveroperaties kunnen vanwege de gevoelige aard van de activiteiten en de daarmee samenhangende risico's niet openbaar worden gemaakt. De specifieke training voor het gebruik van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden is gericht op de bijbehorende risico's, de randvoorwaarden voor het gebruik van deze bevoegdheden en de protocollen voor de omgang met derden.

Advies, opleiding en bewustwording

162. De Politieacademie vervult een prominente rol ten aanzien van het borgen van de kwaliteit van de opleiding en training van politieambtenaren. De academie verzorgt de basisopleiding van alle politiestudenten. Integriteit is een structureel onderdeel van de basisopleiding voor nieuwe politieambtenaren; dit thema is in de volledige opleiding verweven.

163. De Staf Korpsleiding van de NP zorgt ervoor dat de competenties (op de werkvloer) worden bijgehouden. De vervolgcursussen en specialistische bijscholingscursussen over integriteit worden op verzoek van de verschillende hoofden van de eenheden en volgens hun behoeften door de afdeling VIK voorbereid en gegeven. Daartoe wordt aan de medewerkers van de afdeling VIK specifieke training gegeven, die door de Politieacademie wordt verzorgd. De bijscholing onder verantwoordelijkheid van de afdeling VIK is gebaseerd op voorbeelden uit de praktijk en omvat casestudy's en rollenspellen over onderwerpen zoals ethiek, belangenverstrengeling, verwacht gedrag, morele dilemma's, het disciplinaire kader etc. De cursussen worden door ervaren interne rechercheurs gegeven. Het GET heeft begrepen dat het merendeel van deze bijscholingscursussen door de tien eenheden wordt georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van de leidinggevenden van de eenheden, in een vorm die zoveel mogelijk met de werkelijkheid overeenstemt. Daarnaast is er een speciale 'toolbox preventie' ontwikkeld, die onder meer de beroepscode en de bijbehorende themabladen, dilemmafilmpjes, hulpmiddelen voor risicoanalyse etc. bevat. De toolbox wordt gebruikt om binnen teams een gesprek te stimuleren over dilemma's waar men mee is geconfronteerd en manieren waarop hiermee kan worden omgegaan. Ook is volgens de autoriteiten met succes een theatervoorstelling over ethische dilemma's ontwikkeld.

164. Voor wat betreft begeleiding binnen de NP heeft het GET te horen gekregen dat medewerkers die over een integriteitsdilemma willen praten, contact op kunnen nemen met hun leidinggevende, de afdeling VIK, een HR-adviseur of een vertrouwenspersoon integriteit (VPI). Er zijn acht VPI's. Enkele VPI's maken deel uit van het Landelijk Meldpunt Misstanden van de NP. Wanneer een medewerker een misstand wil melden, kan hij daarmee contact opnemen. De VPI geeft de medewerker op

vertrouwelijke basis advies over de stappen die de medewerker kan nemen. De vertrouwelijkheid houdt in dat de VPI niet zonder schriftelijke toestemming de identiteit van de medewerker bekend zal maken. Deze geheimhouding kan uitsluitend worden geschonden wanneer een medewerker een strafbaar feit meldt waarvoor een meldingsplicht bestaat of wanneer bijvoorbeeld mensenlevens in gevaar zijn. Als de medewerker formeel melding wil maken van een vermoede misstand, zal de VPI de medewerker tijdens de procedure bijstaan en zorgen voor bescherming tegen nadelige gevolgen van de formele melding. Onderzoek naar een melding wordt gedaan door een interne ad-hoc-commissie onder de directe verantwoordelijkheid van de korpschef.

165. Wet- en regelgeving die op de NP van toepassing is, is via de website van de Rijksoverheid voor eenieder toegankelijk.[42] De Beroepscode politie en het integriteitsbeleid kunnen van de website van de politie worden gedownload.[43] Interne voorschriften en handleidingen worden via het intranet van de politie ter beschikking gesteld, met uitzondering van regels die vanwege hun gevoelige aard niet kunnen worden gedeeld. De activiteiten van de politie met betrekking tot het integriteitsbeleid, het aantal afgeronde onderzoeken en de omvang en aard van het plichtsverzuim worden in het jaarverslag van de NP beschreven.

166. Binnen de KMar is er een basisopleiding, die ook cursussen over integriteit omvat. Daarnaast zijn op landelijk niveau specialistische vervolgcursussen over ethiek ontwikkeld.[44] Ze maken onlosmakelijk deel uit van het integriteitsbeleid van de KMar. Verder worden door organen zoals de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) een aantal optionele trainingen gegeven over het thema integriteit en morele kwesties. Het OTC KMar heeft een permanente groep deskundigen die gespecialiseerd zijn in integriteitstrainingen. Daarnaast is er een speciale 'toolbox' ontwikkeld, waarin een beheersmodel en een kaartspel over dilemma's zijn opgenomen.

167. Bij de KMar kunnen ook het cluster Integriteit, de medezeggenschapscommissie (een door de werknemers gekozen orgaan dat hun belangen behartigt), het Meldpunt Integriteit Defensie en de Dienst(en) Geestelijke Verzorging (gericht op geestelijk welzijn) advies geven over integriteitsdilemma's. Binnen de KMar bestaat daarnaast een netwerk van vertrouwenspersonen. Dit zijn collega's die medewerkers in geval van vragen, meldingen en klachten met betrekking tot ongewenst gedrag advies kunnen geven en kunnen bijstaan. De vertrouwenspersoon bespreekt samen met de medewerker welke oplossingen mogelijk zijn om een einde te maken aan de onwenselijke situatie. De vertrouwenspersonen krijgen allemaal dezelfde training en genieten binnen de organisatie het verschoningsrecht. Ongeacht hun standplaats of functie kunnen medewerkers van de KMar contact opnemen met een vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersonen staan onder toezicht van de Coördinator Vertrouwenspersoon (CVP).

168. Wet- en regelgeving die op de KMar van toepassing is, is via de website van de Rijksoverheid voor eenieder toegankelijk.[45] De Gedragscode Defensie (KMar) is op de website van Defensie gepubliceerd.[46] Het integriteitsbeleid en de interne richtlijnen en procedures worden op het intranet van Defensie beschreven. Ook is daar een brochure inzake de procedure voor interne onderzoeken te vinden. Het cluster Integriteit stelt het Jaarverslag Integriteit KMar op, dat openbaar wordt gemaakt. In het jaarverslag wordt het integriteitsbeleid toegelicht en zijn de cijfers over het aantal integriteitsschendingen opgenomen.

169. Het GET merkt op dat de NP en de KMar zich er beide volledig van bewust zijn dat het belangrijk is een duidelijk beleid omtrent de integriteit van politieambtenaren te bevorderen.

[42] Zie www.wetten.nl.

[43] Zie www.politie.nl.

[44] Verdiepingscursus Militaire Ethiek (VME), Training Morele Oordeelsvorming (TMO), Moreel Beraad (MB), Moreel Leeroverleg (MLO), socratisch gesprek, train-de-trainer Morele Oordeelsvorming, training Morele Oordeelsvorming (2 dagen), workshop Risicoanalyse.

[45] Zie www.wetten.nl.

[46] Zie www.defensie.nl.

Integriteitsgerelateerde kwesties lijken al vóór de werving te worden behandeld in de vorm van informatie die aan sollicitanten wordt verstrekt ('Bewust Blauw'), alsook in de basisopleiding en in de bijscholingscursussen. Tevens zijn er binnen zowel de NP als de KMar netwerken aanwezig waarmee wordt voorzien in begeleiding (ook op vertrouwelijke basis) ten aanzien van ethische dilemma's en integriteitsdilemma's. Dit is allemaal prijzenswaardig.

170. Het GET heeft tevens gemerkt dat afgezien van de basisopleiding, die ook verplichte integriteitsmodules bevat die in de opleiding zijn geïntegreerd, de bijscholingscursussen voor politieambtenaren (NP én KMar) minder helder gestructureerd lijken te zijn. Er bestaat geen formeel plan of programma op landelijk niveau; de trainingssessies zijn hoofdzakelijk vraaggestuurd en vinden ad hoc plaats. De leiding van de verschillende eenheden is in de eerste plaats belast met de uitvoering van de integriteitsmaatregelen in de eigen eenheid en is daarnaast verantwoordelijk voor de training van het personeel in de eigen eenheid. Deze gedecentraliseerde aanpak, in het bijzonder de aandacht voor praktijksituaties en interactie op basis van concrete situaties, wordt toegejuicht. Tegelijkertijd heeft het GET begrepen dat de leiding meer toezicht zou moeten houden op begeleiding en training en het leren van ervaringen.[47] Het GET heeft bovendien van verschillende gesprekspartners gehoord dat voor deze vorm van training meer trainers binnen de eenheden nodig zijn, wil de training doeltreffend zijn. Het GET is van oordeel dat de huidige bijscholing (waaronder op managementniveau) als noodzakelijke aanvulling op de gedecentraliseerde training binnen de eenheden meer structuur en coördinatie op landelijk niveau behoeft. Een dergelijke aanvullende aanpak op basis van landelijke ervaringen zal voor meer uniforme training binnen de verschillende eenheden zorgen.

171. Gelet op het bovenstaande **beveelt GRECO aan dat de bijscholing over ethiek en integriteit voor personeel van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), waaronder de leidinggevenden, wordt verbeterd door op landelijk niveau nadere regelmatige trainingen te ontwikkelen ter ondersteuning van en als aanvulling op de bestaande gedecentraliseerde trainingen binnen de eenheden.**

Werving en loopbaan

Werving en promotie

172. In de selectie- en benoemingsprocedure worden bij zowel de NP als de KMar vaste procedures gevolgd, maar zij doen dit op grond van andere regelgeving: de werving bij de NP is onderdeel van een specifieke procedure voor de NP en de werving bij de KMar is onderdeel van de (militaire) procedure van Defensie. De wettelijke kaders zijn onder meer de Regeling aanstellingseisen politie 2012 (art. 4-7), het Besluit bezoldiging politie (art. 2), het Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR), de Voorlopige Voorziening Uitvoeringsregeling AMAR, de Richtlijn functietoewijzing & bevordering, het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie (BARD) en de Beleidsregel aanstelling, functietoewijzing en bevordering defensie (BAFBD). De richtsnoeren voor de invoering van processen omtrent functietoewijzing en bevordering worden in de Richtlijn functietoewijzing & bevordering van Defensie (RF&B) beschreven. Deze juridische documenten zijn online toegankelijk.

173. Aanstellingen bij de NP vinden plaats in overeenstemming met vaste wervingsprocedures, afhankelijk van het soort dienstverband, maar in de regel wordt de zoektocht naar de meest geschikte kandidaat gestuurd door de beginselen van transparantie, gelijke kansen en non-discriminatie. Circa twee derde van het personeel bij de NP werkt in een executieve functie (opsporingsbevoegd) en een derde werkt in een administratieve functie. Het personeel is verder verdeeld in executieve basisfuncties, leidinggevende functies en ondersteunend personeel. Het GET is verheugd over het feit dat maar liefst 94,6% van alle medewerkers een vaste aanstelling heeft. Dit vormt een belangrijke

[47] Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017; zie https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2748-georganiseerde-criminaliteit-versus-integriteit-handhavers.aspx.

waarborg voor het voorkomen van buitensporige druk op het personeel. Degenen die geen vaste aanstelling hebben, zijn in hun proeftijd of hebben een contract voor bepaalde tijd.

174. Nieuwe kandidaten voor de politie krijgen in de selectiefase een realistisch beeld van het werk ('Bewust Blauw'). Daarbij krijgen ze informatie over wat het werk inhoudt en komen zowel de aantrekkelijke als de minder aantrekkelijke aspecten aan bod.

175. De selectieprocedure en de eisen voor de executieve politieambtenaren van de laagste rang zijn wettelijk vastgelegd. Vacatures voor executieve politieambtenaren van de laagste rang binnen de verschillende regionale eenheden worden op de website https://www.kombijdepolitie.nl gepubliceerd. Sollicitanten solliciteren bij een specifieke regionale eenheid.

176. Sollicitanten moeten aan vaste criteria voldoen, zoals de Nederlandse nationaliteit en een minimumleeftijd (minimaal 18 jaar), die automatisch worden gecontroleerd. Als de sollicitant deze fase met succes doorloopt, heeft hij vervolgens een gesprek met de recruiter van de regionale eenheid. In de tweede fase krijgt hij een realistische voorproef van het werk. In de volgende fase worden de adaptieve cognitieve vaardigheden, de Nederlandse taalvaardigheid en de fysieke vermogens van de sollicitant getest. De daaropvolgende fase bestaat uit een psychologisch onderzoek. Dat wordt gevolgd door de laatste selectiefase, die bestaat uit een medische keuring en een betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek. Het betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek omvat onder meer een controle van de justitiële documentatie van de sollicitant, het gedrag van de sollicitant op sociale media en de schulden van en kredietinformatie over de sollicitant. Het betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek wordt door de afdeling VIK binnen de eenheden uitgevoerd. Wanneer de sollicitant deze fasen met succes heeft doorlopen, krijgt hij of zij een gesprek met zijn toekomstige leidinggevende, wordt hij of zij een nieuwe politiemedewerker en begint hij of zij met de opleiding aan de Politieacademie met een proeftijd van één jaar. Vanaf het moment dat hij of zij met de opleiding begint, begint hij of zij eveneens voor een regionale eenheid te werken. Wanneer de proefperiode naar tevredenheid is afgerond, krijgt de nieuwe politiemedewerker een tijdelijke aanstelling (een aanstelling voor bepaalde tijd) voor de resterende duur van zijn politieopleiding (2 jaar). Nadat hij of zij de politieopleiding met succes heeft afgerond, krijgt hij of zij een vaste aanstelling.

177. Voor niet-executieve functies wordt op de website https://www.kombijdepolitie.nl een vacature opengesteld en gepubliceerd. De desbetreffende selectie-eisen worden in de vacaturetekst vermeld. Het functieprofiel en de selectiecriteria zijn transparant en gelden voor heel Nederland. Het wervings- en selectieproces voor niet-executieve functies omvat ten minste drie fasen. De eerste fase is een selectie van sollicitanten op basis van objectieve criteria (cv etc.). De geselecteerde kandidaten hebben een gesprek met een selectiecommissie en er wordt gecontroleerd of aan de selectiecriteria wordt voldaan (competenties). Voor bepaalde competenties kan aan deze fase een toets worden toegevoegd. Ten slotte wordt door de afdeling VIK binnen een eenheid een veiligheidsonderzoek uitgevoerd.

178. Voor leidinggevenden geldt een aparte wervingsprocedure. Vacatures worden op basis van het vacatureprofiel ingevuld. Een selectiecommissie bestaande uit een onafhankelijke voorzitter, twee leidinggevenden en drie door het personeel gekozen medewerkers voeren de selectie uit. Voordrachten zijn bindend en de politiechef stelt de leidinggevenden aan.

179. Vacatures worden in de regel eerst intern bekendgemaakt, waardoor iedere medewerker van de NP in de gelegenheid wordt gesteld om te solliciteren. Wanneer dit niet tot de invulling van een functie leidt, wordt de vacature extern gepubliceerd. De vacatures worden online aangekondigd en sollicitatiebrieven dienen online te worden verstuurd. Van de 20.000 tot 25.000 sollicitanten neemt de NP 1.000 tot 1.500 executieve politieambtenaren van de laagste rang aan. De sollicitanten van het ondervertegenwoordigde geslacht en degenen met een ondervertegenwoordigde etnische achtergrond, evenals jonge sollicitanten, worden volgens de autoriteiten doorgaans bevoordeeld.

180. Zowel psychologische als fysieke vaardigheidstesten kunnen deel uitmaken van de selectieprocedure. Het veiligheidsonderzoek voor vertrouwensfuncties wordt door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) uitgevoerd. Sollicitanten worden aan een veiligheidsonderzoek onderworpen wanneer er sprake is van een risico voor de staatsveiligheid. De vertrouwensfuncties op niveau A (bijv. rechercheurs of functionarissen die belast zijn met benoemingen en promoties) worden iedere vijf jaar gescreend. Voor de vertrouwensfuncties op niveau B wordt de screeningsprocedure iedere 5 tot 10 jaar herhaald. Voor medewerkers in een functie die niet als vertrouwensfunctie wordt beschouwd, is het mogelijk na vijf jaar opnieuw een betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek uit te voeren, dan wel wanneer de medewerker van functie verandert of andere werkzaamheden op zich neemt. Dit is echter geen standaardprocedure. De huidige wet eist slechts dat een medewerker met succes de screeningsprocedure doorloopt voordat hij zich bij de politie kan voegen. Wetswijzigingen zijn in voorbereiding om dit te veranderen.

181. Voor wat betreft de benoeming van het topmanagement geldt dat de korpschef, de leden van de korpsleiding (leiding van de NP) en de regionale leiding van de politie (politiechefs) op voordracht van de minister van Justitie en Veiligheid bij koninklijk besluit worden benoemd, geschorst en ontslagen. De korpschef wordt voor een periode van zes jaar benoemd en kan voor een periode van drie jaar worden herbenoemd. De regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal worden in de gelegenheid gesteld om over deze benoemingen advies uit te brengen. De plaatsvervangend korpschef wordt uit de leden van de korpsleiding gekozen en wordt door de minister van Justitie en Veiligheid benoemd.

182. De KMar werft zowel militair als burgerpersoneel. Het militaire personeel ontvangt eerst een initiële militaire opleiding en heeft een dienverplichting, waarna men tot onderofficier (lagere rangen) of officier (verschillende rangen) wordt bevorderd. Terwijl het militaire personeel een systeem voor loopbaanontwikkeling kent, worden door het burgerpersoneel bepaalde functies vervuld. De rechtshandhavingstaken worden door zowel onderofficieren als officieren uitgevoerd.

183. De eisen voor de plaatsing van militair en burgerpersoneel in bepaalde functies is voor militairen en voor burgers in de wet gestandaardiseerd. De wet bepaalt dat werving en promotie op basis van verdienste en concurrentie dienen plaats te vinden. De kwestie integriteit staat tijdens de psychologische gesprekken centraal. Het DienstenCentrum Werving en Selectie Defensie (DCWS) zorgt ervoor dat de defensieonderdelen over het benodigde aantal gekwalificeerde militairen kunnen beschikken en is verantwoordelijk voor het volledige wervingsproces, met inbegrip van de psychologische onderzoeken voor militair personeel. De sectie HR-Advies & Bedrijfsvoering houdt zich bezig met de werving van burgermedewerkers.

184. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) verricht het veiligheidsonderzoek voor alle medewerkers. Alle functies bij de KMar worden namelijk als 'vertrouwensfunctie' aangemerkt, wat inhoudt dat iedere medewerker van de KMar aan een veiligheidsonderzoek (niveau B of niveau C) wordt onderworpen. Voor de meest gevoelige vertrouwensfuncties (medewerkers personeelszaken worden geacht een bijzondere vertrouwensfunctie te vervullen) geldt een strengere screening (niveau A). Een verklaring van geen bezwaar die voor het hoogste niveau wordt afgegeven, is maximaal vijf jaar geldig.

185. Het GET is verheugd over het feit dat de werving en promotie bij de NP en bij de KMar volgens gevestigde procedures plaatsvindt en in wet- en regelgeving is vastgelegd. Vacatures worden samen met een uitgebreide functieomschrijving bekendgemaakt en de selectiecriteria zijn op concurrentie en verdienste gebaseerd.

186. Het GET heeft geconstateerd dat de screening van medewerkers binnen de KMar voor alle functies verplicht is en ook na de werving periodiek wordt uitgevoerd. Het screeningsmechanisme binnen de NP lijkt echter aanmerkelijk zwakker te zijn. Gewone politieambtenaren worden kennelijk alleen vóór de werving gescreend en niet periodiek, behoudens enkele vertrouwensfuncties en bij

nieuwe functietoewijzingen wanneer dit nodig is. De persoonlijke omgeving van de politieambtenaren kan bovendien niet worden onderzocht en steekproeven lijken niet veel plaats te vinden. Het GET is van mening dat screenings- en controleprocedures belangrijke maatregelen zijn om de integriteit van afzonderlijke politieambtenaren te onderzoeken. Voor bepaalde functies zijn duidelijk meer maatregelen nodig dan voor andere. Het feit dat politieambtenaren alleen maar worden onderzocht of gescreend wanneer zij in dienst treden, is evenwel een opvallende zwakte van het systeem. De autoriteiten zijn zich bewust van dit probleem en werken daartoe aan een wetsontwerp. Het GET acht het noodzakelijk dat er maatregelen worden ingevoerd om deze lacune op te vullen. Gelet op het bovenstaande **beveelt GRECO aan dat afdoende maatregelen worden getroffen en de juiste middelen worden ingezet om ervoor te zorgen dat personeel bij de Nationale Politie (NP) periodiek, gedurende het hele dienstverband, wordt gescreend.**

Beoordeling van prestaties

187. Prestatiebeoordelingen zijn een belangrijk mechanisme binnen de NP en de KMar om het gedrag en de integriteit van rechtshandhavers gedurende hun loopbaan te toetsen. Deze beoordelingen vinden periodiek plaats in de vorm van een gesprek/overleg tussen leidinggevende en medewerker. Het onderwerp integriteit is altijd onderdeel van de beoordeling.

188. Bij de NP zijn de gesprekken gericht op persoonlijke resultaten. De gesprekscyclus bestaat uit vier gesprekken: het planningsgesprek, het voortgangsgesprek, het functioneringsgesprek en loopbaanontwikkeling. In het planningsgesprek wordt ingegaan op de bijdrage van de medewerker aan de te behalen doelstellingen en wat de medewerker daarvoor nodig heeft. In het voortgangsgesprek wordt gekeken naar de geboekte vooruitgang ten aanzien van de gemaakte afspraken. In het functioneringsgesprek wordt het functioneren van de medewerker in de afgelopen en de komende periode behandeld. Het loopbaangesprek is bedoeld om persoonlijke kwaliteiten en talenten te ontplooien en om de loopbaan van de medewerker te ontwikkelen. Deze gesprekken vinden ten minste eens per jaar plaats, en vaker als dat nodig is. Daarnaast kan op verzoek van de medewerker of wanneer de leidinggevende daartoe aanleiding ziet tussen de medewerker en de leidinggevende een beoordelingsgesprek plaatsvinden.

189. Ook bij de KMar wordt het functioneren van medewerkers door de leidinggevenden beoordeeld. Dat begint met het functie-introductiegesprek, waarbij de medewerker te horen krijgt wat de functie inhoudt. Dit wordt gevolgd door het jaarlijkse functioneringsgesprek, waarin naast het functioneren ook de arbeidsomstandigheden, persoonlijke en professionele relaties en ontwikkelingen en de huidige en toekomstige functies aan bod komen. Tijdens het beoordelingsgesprek stelt de leidinggevende de medewerker op de hoogte van de beoordeling. Dit is een eenzijdig oordeel omtrent het functioneren van de medewerker op basis van bepaald(e) handelingen, gedrag en competenties. Ten slotte kan een exitgesprek worden ingepland wanneer de medewerker vertrekt, waarin de volledige gewerkte periode wordt besproken.

Rouleren

190. De NP kent voor enkele organisatorische eenheden met een hoger risico een voorgeschreven dienstperiode, met een minimale en een maximale duur van het dienstverband. Voor andere eenheden wordt rouleren aangemoedigd, maar is dit niet verplicht. De dienstperiode binnen de Dienst Speciale Interventies bedraagt zeven jaar (met een mogelijke verlenging van drie jaar) en binnen het Team Criminele Inlichtingen vier jaar (met twee mogelijke verlengingen). Politieambtenaren die worden ingezet om het Recherche Samenwerkings Team te ondersteunen, worden voor maximaal vijf jaar belast met de taak om te werken in het samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor de bestrijding van de zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Maarten en Sint Eustatius. Voor werkzaamheden onder dekmantel (Undercoveroperaties) geldt een periode van minimaal vier jaar en maximaal zes/acht/tien jaar. Voor medewerkers van de Dienst Bewaken en Beveiligen geldt een voorgeschreven dienstperiode van ten

minste vijf jaar. Voor verbindingsofficieren geldt een periode van maximaal vier jaar, met een mogelijke verlenging van een jaar.

191. Bij Defensie wordt een systeem van functieroulatie gehanteerd, dat ook voor personeel van de KMar geldt. Militair personeel krijgt voor een periode van drie jaar een functie toegewezen. Bepaalde functiegroepen vormen een uitzondering op deze regel. In deze gevallen is de termijn zes jaar, met een mogelijke verlenging van een jaar. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een deskundige op een bepaald vakgebied. Deze functies staan in de Voorlopige Voorziening Uitvoeringsregeling AMAR vermeld. Medewerkers van de KMar komen in beginsel gedurende de eerste twee jaar van hun functie niet in aanmerking voor een andere functie. Het functietoewijzingsproces start in het derde jaar waarin zij die functie vervullen. Voor enkele functies binnen de KMar geldt een maximale dienstperiode. Dit omvat onder meer de functies in het Team Criminele Inlichtingen (TCI), waar de maximale periode wettelijk is vastgesteld op vier jaar, met de mogelijkheid om deze periode tweemaal met nog eens twee jaar te verlengen.

Beëindiging dienstverband en ontslag

192. Bij de NP zijn er voor ontslag, evenals voor benoemingen en promoties, vaste procedures. De ontslagregels worden vermeld in het Besluit algemene rechtspositie politie (BARP). Er zijn verschillende soorten ontslag, waaronder ontslag op eigen verzoek, ontslag wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid, of strafontslag. In bepaalde gevallen, bijv. in geval van ziekte of zwangerschap, zijn medewerkers beschermd tegen ontslag. Alle beslissingen die betrekking hebben op de rechtspositie van medewerkers zijn vatbaar voor bezwaar en beroep. In gevallen waarin (on)voorwaardelijk strafontslag wordt verleend, kan de ambtenaar die bevoegd is een disciplinaire straf op te leggen uitsluitend met de voorafgaande toestemming van de korpschef afwijken van de uitkomst van het strafoverleg.

193. Het militair tuchtrecht geeft het gezag de bevoegdheid aan militair personeel straffen op te leggen om de uitvoering van de taken te bevorderen. De gedragsregels ingevolge het tuchtrecht voor militair personeel worden in de Wet militair tuchtrecht (WMT) beschreven. Wanneer een militair deze regels schendt, kan aan hem een straf worden opgelegd. Deze straf kan de vorm aannemen van een berisping, een geldboete, strafdienst of schorsing voor een vaste periode met volledige of gedeeltelijke inhouding van het salaris en uiteindelijk ontslag. Tegen een besluit waarin een straf wordt opgelegd, kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht door medewerkers van zowel de NP als de KMar bezwaar worden gemaakt, met het recht van beroep bij de gewone rechter en een verder recht van beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

Salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden

194. Bij de NP biedt het Besluit bezoldiging politie een wettelijk kader voor salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden. Het salaris staat vast en volgt een indeling in een salarisschaal. Een nieuwe politiemedewerker ontvangt gedurende het eerste jaar van zijn opleiding een maandelijkse tegemoetkoming van circa € 865 bruto (jaarlijks € 10.380). Na afronding van het eerste jaar ontvangt hij in het tweede jaar een maandelijks salaris van € 1.263 en in het derde jaar € 1.432. Nieuwe agenten die al een baan hadden voordat ze bij de Politieacademie begonnen, ontvangen gedurende hun opleiding een maandelijks brutosalaris van maximaal € 2.455 (€ 29.460 per jaar). Het gemiddelde brutojaarsalaris in Nederland was € 37.000 in 2017. Na afloop van hun opleiding ontvangen agenten een maandsalaris van minimaal € 2.052 (schaal 6, € 24.628 per jaar). De meeste operationele specialisten (circa 70%) krijgen een salaris in schaal 6/7 van circa € 40.000 tot € 50.000, inclusief extra tegemoetkomingen in verband met de functie. Een gedetacheerde politieambtenaar die tijdelijk taken uitvoert waarvoor een hogere salarisschaal geldt, kan conform de hogere schaal worden betaald.

195. Medewerkers die hun taken uitvoeren, ontvangen doorgaans ieder jaar een vaste periodieke verhoging (binnen hun salarisschaal). Daarnaast wordt in het Besluit bezoldiging politie geregeld welke

vergoedingen aan medewerkers van de NP worden uitgekeerd naast hun salaris, zoals voor bepaalde operaties, overwerk, infiltratie, mobiele eenheid, nachtdienst of locatiegebaseerde dienst etc. Het GET heeft tevens vernomen dat voor uitstekend functioneren een speciale toelage bestaat, die naar inzicht van de leidinggevende kan worden toegekend. De hoogte daarvan is afhankelijk van de omstandigheden. De leidinggevende kan de teamleider om een verklaring vragen betreffende de toegekende bedragen.

196. Een landelijk budget voor toelagen wordt onder alle eenheden gelijk verdeeld. Iedere eenheid dient een vorm van controle op de toekenning van vergoedingen op te zetten. Enkele eenheden stemmen centraal af welke vergoedingen worden toegekend; andere eenheden nemen voor ieder team afzonderlijk een beslissing. Binnen die eenheden kan de toekenning van vergoedingen bijvoorbeeld binnen het managementteam worden besproken. Als het budget op is, kunnen geen vergoedingen meer worden toegekend. Het budget kan ook voor teamactiviteiten worden gebruikt. Vergoedingen kunnen slechts eenmaal per jaar worden toegekend. De gemiddelde vergoeding per persoon verschilt per eenheid en varieert van € 220 tot € 820.

197. Bij de KMar varieert het maandelijkse basissalaris van een opsporingssambtenaar van € 1.412 bruto (wachtmeester) tot maximaal € 3.387 bruto (kapitein). KMar-functionarissen kunnen vanwege hun specifieke arbeidsomstandigheden recht hebben op een of meer vergoedingen. Een van de belangrijkste vergoedingen is de toelage onregelmatige diensten (TOD). De leidinggevende kan incidenteel aan een goed functionerende medewerker een functioneringstoelage (deze wordt voor één jaar toegekend en bedraagt maximaal 10% van het salaris) of een geldelijke beloning (variërend van € 100 tot € 1.000; de gemiddelde hoogte per vergoeding per eenheid verschilt: € 350/€ 500) toekennen. Deze beloningen kunnen in beginsel niet meer dan 20% van het brutojaarsalaris bedragen. De vergoedingen worden toegekend en op rechtmatigheid gecontroleerd door het managementteam van de brigade en op landelijk niveau door het management van personeelszaken. Ieder jaar wordt aan iedere brigade een financieel budget toegewezen. Dit budget kan tevens voor geldelijke beloningen worden gebruikt.

198. Het GET is blij dat de gewone salarissen en toelagen voor specifieke functies etc. voor beide diensten wettelijk zijn vastgelegd. Het GET merkt op dat dit niet het geval is voor de bonussen voor uitstekend functioneren, het helpen van collega's, houding en gedrag. Het GET begrijpt volledig dat variabele beloningen in verschillende vormen nuttige hulpmiddelen kunnen zijn om goed gedrag binnen de dienst aan te moedigen. Daarbij is het GET wel van oordeel dat dergelijke beloningen aan individuele medewerkers te veel naar eigen inzicht kunnen worden toegekend wanneer ze niet op basis van objectieve criteria worden vastgesteld. Twijfelachtige praktijken is het GET in dit opzicht niet tegengekomen, maar de politie wordt wel aangemoedigd om dit systeem te blijven toetsen.

Belangenverstrengeling

199. Het GET merkt op dat er geen algemene definitie van 'belangenverstrengeling' bestaat. Bepaalde situaties waarin sprake is van belangenverstrengeling worden daarbij in verschillende mate gereguleerd, bijvoorbeeld waar het gaat om nevenwerkzaamheden, geschenken etc. Voorts moeten bepaalde functionarissen in bepaalde functies hun financiële belangen als preventieve maatregel melden, maar persoonlijke/zakelijke banden met personen met wie zij omgaan, familieleden etc. worden in dit verband niet altijd onderkend.

200. Het GET is van mening dat door de vrij enge benadering van de vraag wanneer sprake is van belangenverstrengeling de mogelijkheden om met onvoorziene situaties, behoudens bepaalde specifiek beschreven situaties, om te gaan worden beperkt. Gezien de sterke notie van vertrouwen binnen het systeem, waarin de functionarissen in de eerste plaats zelf dienen te beoordelen of er sprake is van potentiële belangenverstrengeling (bijv. of een externe activiteit al dan niet belangenverstrengeling oplevert), ontstaat hierdoor een grijs gebied. Het GET denkt dat een meer algemene definitie van wat belangenverstrengeling oplevert in dit opzicht zinvol zou kunnen zijn. Een

dergelijke definitie zou bovendien moeten worden ingevoerd in combinatie met het vereiste om mogelijke situaties van belangenverstrengeling binnen de politionele hiërarchie op te geven/te melden. Op die manier kan plichtsverzuim, voortvloeiend uit verschillende vormen van onvoorziene belangenverstrengeling van persoonlijke of financiële aard, beter worden voorkomen. Een algemene definitie van 'belangenverstrengeling' en een ad-hoc-meldingsregime dienen bij voorkeur deel uit te maken van een toekomstige gedragscode, zoals in par. 154 is aanbevolen.

Verbod op of beperking van bepaalde activiteiten

Incompatibiliteiten en externe activiteiten

201. De medewerkers van de NP en de KMar moeten alle nevenwerkzaamheden melden die de belangen van de politie kunnen raken en moeten toestemming hebben om deze nevenwerkzaamheden te mogen verrichten. Er bestaat evenwel geen meldingsplicht wanneer er geen sprake is van belangenverstrengeling; medewerkers dienen in de eerste plaats zelf te beoordelen of er met betrekking tot de voorgenomen nevenwerkzaamheden sprake is van belangenverstrengeling. Wanneer de medewerker twijfelt, moet hij zijn directe leidinggevende raadplegen.

202. Bij de NP zijn de algemene voorschriften inzake nevenwerkzaamheden opgenomen in art. 55a van het Besluit algemene rechtspositie politie (BARP) en art. 14a van het Besluit rechtspositie vrijwillige politie (BRVP). In de Notitie Nevenwerkzaamheden 2014 worden de richtlijnen vastgelegd met betrekking tot het verbod op nevenwerkzaamheden (waaronder criteria, wettelijke beperkingen en voorbeeldsituaties). In de notitie wordt een toetsingskader voor de toelaatbaarheid van dergelijke werkzaamheden gegeven, zoals afwegingscriteria, wettelijke beperkingen en indicatieve voorbeelden. Er is geen overzicht van werkzaamheden die worden uitgesloten. In plaats daarvan worden in de notitie algemene gronden (en voorbeelden) gegeven waarop nevenwerkzaamheden kunnen worden geweigerd: i) ontoelaatbare belangenverstrengeling met de dienst (bijv. nauwe band met de functie bij de politie), ii) botsing van belangen met de dienst (bijv. een financiële of beleidsinhoudelijke relatie met de politie), of iii) schade aan het aanzien van de dienst (bijv. nevenwerkzaamheden waarbij aan bepaalde voorschriften niet wordt voldaan etc.).

203. Bij de KMar zijn de algemene voorschriften inzake nevenwerkzaamheden opgenomen in art. 126b van het Algemeen militair ambtenarenreglement (militair personeel) en in art. 70b van het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie (burgermedewerkers). De Regeling nevenwerkzaamheden Defensie en de toelichting daarbij bevatten uitgebreide richtlijnen ter zake. Een medewerker die voornemens is nevenwerkzaamheden te verrichten die kunnen raken aan de functievervulling dient deze werkzaamheden met behulp van een kant-en-klaar registratieformulier aan het hoofd van de dienst te melden. Personeel en leidinggevenden van de KMar kunnen de senior adviseur integriteit (SAI) om advies vragen. Toestemming kan op de volgende gronden worden verleend of geweigerd: of de nevenwerkzaamheden al dan niet i) schadelijk kunnen zijn voor de functievervulling, ii) in overeenstemming zijn met het aanzien van het ambt, of iii) anderszins de goede vervulling van de functie niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Geschenken

204. Bij de NP bevat de Notitie omgaan met geschenken (2014) richtlijnen over het aannemen van geschenken. De vuistregel is dat een geschenk alleen toelaatbaar is wanneer de waarde ervan minder dan € 50 bedraagt én de leidinggevende toestemming heeft verleend om het geschenk aan te nemen. Geschenken met een waarde van meer dan € 50 of die in de vorm van geld of een korting worden aangeboden (ongeacht de waarde daarvan), mogen nooit door het personeel worden aangenomen. Functionarissen mogen niet om geschenken vragen.

205. Medewerkers dienen een aangeboden geschenk te melden, evenals de wijze waarop het is aangeboden, de veronderstelde waarde ervan en de naam van degene die het geschenk heeft

aangeboden. Opgegeven geschenken worden niet centraal bijgehouden. Er is geen meldingsplicht voor kleinere geschenken. Op het intranet is als bijlage bij de Beroepscode politie een themablad toegevoegd waarin wordt voorzien in richtsnoeren voor het aannemen van geschenken.

206. Het algemene uitgangspunt binnen de KMar is dat haar medewerkers, zowel militair als burger, niet om betalingen, beloningen, geschenken of beloften mogen vragen en deze niet mogen aannemen, tenzij het ministerie dit toestaat.[48] In aanwijzing SG A/984 Uitvoering van het integriteitsbeleid Defensie zijn richtlijnen inzake geschenken opgenomen en wordt een reeks vragen vastgesteld die een ambtenaar zichzelf moet stellen voordat hij een geschenk mag aannemen (de reden voor het geschenk, de evenredigheid ervan etc.). Geschenken met een waarde van meer dan € 50 of in de vorm van een giftcard, geld, diensten en reizen of uitnodigingen zijn in ieder geval niet toegestaan, maar geschenken met een waarde van maximaal € 50 mogen wel worden aangenomen. (Aangenomen) geschenken moeten bij de leidinggevende of het cluster Integriteit worden gemeld, waarbij gebruik moet worden gemaakt van een daarvoor bestemd formulier. De functionaris of de leidinggevende kan in geval van twijfel met de integriteitsadviseur overleggen.

207. Het GET is blij dat de regels omtrent welke geschenken wel en welke geschenken niet aanvaardbaar zijn betrekkelijk goed ontwikkeld zijn, hoewel er een aantal uitzonderingen lijken te bestaan op het uitgangspunt dat geschenken niet mogen worden aangenomen. Politieambtenaren mogen geschenken (met uitzondering van geld, giftcards etc., die altijd verboden zijn) met een waarde van minder dan € 50 aannemen op voorwaarde dat de leidinggevende daarvoor toestemming geeft. Het GET merkt met enige bezorgdheid op dat er voor meerdere geschenken van dezelfde persoon geen jaarlijkse grens lijkt te zijn, hoewel de KMar hiervoor wel enkele richtlijnen kent. Daarnaast lijkt het erop dat noch bij de NP noch bij de KMar een register wordt bijgehouden van geschenken dan wel van aangeboden geschenken waarvoor een melding is gedaan. Het GET is van mening dat meer geformaliseerde procedures (met inbegrip van het gebruik van daarvoor bestemde formulieren om binnen de NP een melding te doen) zouden moeten worden ingevoerd voor situaties waarin geschenken (met uitzondering van evident onbeduidende geschenken) zijn aangeboden/aangenomen en dat de autoriteiten in een geschenkenregister zouden moet voorzien. **GRECO beveelt aan dat de procedures in situaties waarin geschenken en voordelen van een bepaalde omvang zijn aangeboden/aangenomen worden versterkt, in het bijzonder door voor de melding/opgave van aangeboden/aangenomen geschenken en voordelen een standaardformulier in te voeren, dat deze worden geregistreerd en dat daarop toezicht wordt gehouden.**

Financiële belangen

208. Art. 55b van het Besluit algemene rechtspositie politie (BARP) gaat over de financiële belangen van politieambtenaren bij de NP; het is ambtenaren in de regel niet toegestaan om financiële belangen te hebben waardoor de goede vervulling van hun functie wordt geschaad. Er bestaat geen algemene verplichting om financiële belangen bij de NP te melden. Het BARP bepaalt echter dat er bepaalde politiefuncties worden aangewezen waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling is verbonden. De desbetreffende ambtenaren moeten hun financiële belangen melden. Er zijn op dit moment geen functies aangewezen. Belangen die moeten worden gemeld, zijn financiële belangen en effecten. De meldingen worden niet openbaar gemaakt.

209. Functionarissen van Defensie (KMar) die financiële belangen bezitten of verwerven als gevolg waarvan het goede functioneren van de organisatie niet in redelijkheid zou zijn verzekerd dienen deze belangen bij de minister van Defensie te melden (art. 12quater Militaire ambtenarenwet en art. 70c BARD). De Ministeriële regeling financiële belangen Defensie (RFB) voorziet in de verplichte melding van financiële belangen ten aanzien van aangewezen topfunctionarissen, die ook op hun gezinsleden betrekking heeft. Bij de meldingen wordt een standaardformulier gebruikt.

[48] Art. 126d Algemeen militair ambtenarenreglement en art. 70f Burgerlijk ambtenarenreglement defensie.

Misbruik van publieke middelen

210. Bij zowel de NP als de KMar zijn er interne voorschriften betreffende het gebruik van publieke middelen. Het is medewerkers in beginsel niet toegestaan om officiële faciliteiten, middelen en apparatuur (bijv. auto's, mobiele apparaten etc.) voor privédoeleinden of voor nevenwerkzaamheden te gebruiken. Ook is reizen aan regels gebonden (gebruik van middelen etc.).

211. Uit onlangs ontdekte gevallen blijkt dat topmanagers[49] bij de NP betrokken zijn geweest bij misbruik van publieke middelen. Dit is in een aantal rapporten aan het licht gekomen, waarin het noodzakelijk wordt geacht de internecontrolemechanismen bij de NP te versterken. Het GET was verheugd over het feit dat de NP is begonnen een nieuw systeem voor interne controle op te zetten, dat is gericht op het verbeteren van de controle op de uitgave van publiek geld en het gebruik van publieke middelen. Er gelden daarnaast specifieke regels voor medewerkers die betrokken zijn bij inkoop en aanbestedingen. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 van de NP, waarin wordt beschreven hoe met publieke middelen dient te worden omgegaan, is vastgesteld na schandalen binnen de politie op dit gebied.

Contact met derden, vertrouwelijke informatie

212. Uit de algemene uitgangspunten van de Beroepscode politie (NP), de themabladen en de Gedragscode Defensie (KMar) kan worden afgeleid dat contact met personen, verenigingen of groepen met een reputatie die niet strookt met de missie van de politie dient te worden vermeden. Naast deze uitgangspunten is het GET geen voorschriften/richtlijnen tegengekomen waarin contact met derden wordt geregeld, met uitzondering van bepaalde situaties zoals met betrekking tot inkoop en aanbesteding, het aangaan van overeenkomsten etc.

213. De kwestie van omgang met vertrouwelijke informatie hangt nauw samen met contact met derden. Als uitgangspunt geldt dat een opzettelijke schending van de geheimhouding tijdens de uitoefening van een beroep of ambt of met betrekking tot kennis die in een eerder beroep is verkregen op grond van art. 272 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld en tot gevangenisstraf kan leiden. Het openbaar maken van informatie betreffende staatsgeheimen is ingevolge art. 98 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld en wordt eveneens met gevangenisstraf bestraft. Daarbij komt de mogelijkheid van disciplinaire straffen voor dergelijk wangedrag. De themabladen van de NP bevatten enkele richtsnoeren ten aanzien van de omgang met informatie en het gebruik van sociale media.

214. In het rapport "Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties" (2017) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid,[50] waarin het onderzoek naar ernstige integriteitsschendingen door rechtshandhavingsdiensten (waaronder de NP en de KMar) wordt beschreven, wordt onder meer opgemerkt dat verschillende integriteitsschendingen in verband lijken te kunnen worden gebracht met de georganiseerde misdaad en dat misbruik van vertrouwelijke informatie veruit de vaakst voorkomende integriteitsschending binnen de politie vormt.

215. Het onderzoek van de WODC, openbare berichten in de media en verschillende gesprekspartners waar het GET ter plaatse mee heeft gesproken, hebben gewezen op een fors gebrek aan controle op misbruik van informatie en vertrouwelijke informatie die door politieambtenaren aan criminele groeperingen, familie en vrienden is gelekt door het gebruik van verschillende technische apparaten, waaronder smartphones. Het GET heeft geconstateerd dat de leiding binnen beide

[49] Een voormalige politiechef.

[50] Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017; zie https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2748-georganiseerde-criminaliteit-versus-integriteit-handhavers.aspx.

diensten zich zeer wel bewust is van deze problemen en heeft vernomen dat zowel de NP als de KMar een aantal organisatorische maatregelen nemen om informatie beter te beschermen. Zij doen dit door autorisaties voor toegangssystemen en informatie te verlenen, maar ook door de bewustwording te vergroten en door middel van training. Helaas lijkt het erop dat deze problemen nog lang niet zijn opgelost.

216. Het GET wenst te benadrukken dat de ondervonden problemen ten aanzien van contact met derden en de omgang met vertrouwelijke informatie hand in hand gaan en dat het oplossen van die problemen voor zowel de NP als de KMar de hoogste prioriteit zou moeten hebben. Uitgebreide voorschriften en richtlijnen omtrent contact met derden zijn noodzakelijk; hetzelfde geldt voor de omgang met vertrouwelijke informatie. De bestaande richtsnoeren dienen bij voorkeur in een toekomstige gedragscode, zoals in par. 154 is aanbevolen, verder te worden uitgewerkt. Ook vergroting van de bewustwording en training zijn in dit verband noodzakelijke maatregelen. Om toekomstige incidenten op dit gebied te voorkomen, dienen bovenal integrale controlemechanismen te worden ingevoerd. Derhalve **beveelt GRECO aan dat de controlemaatregelen ten aanzien van de toegang tot en het gebruik van vertrouwelijke informatie worden verbeterd om ongeoorloofde toegang tot politieregisters en het lekken van informatie te voorkomen.**

Beperkingen na uitdiensttreding

217. Er gelden binnen noch de NP noch de KMar beperkingen na uitdiensttreding. Het GET is van oordeel dat in een land als Nederland, dat een vitale commerciële private sector kent en een liberaal beleid nastreeft ten aanzien van nevenwerkzaamheden van politiefunctionarissen, het totale gebrek aan regelgeving voor situaties van belangenverstrengeling na uitdiensttreding vrij opmerkelijk is. Ondanks het feit dat het GET geen incidenten en misbruik met betrekking tot dergelijke situaties is tegengekomen, is het GET van mening dat bij de huidige situatie dient te worden stilgestaan als zijnde een belangrijk gebied waarbinnen mogelijke belangenverstrengeling en dus corruptie dient te worden voorkomen. Met de problemen van het 'draaideurverschijnsel' kan op verschillende manieren worden omgegaan, maar dit betreft een gebied waar transparantie en toezicht belangrijke hulpmiddelen zijn. Gezien het feit dat over de noden op dit gebied onvoldoende informatie beschikbaar is, **beveelt GRECO aan dat er onderzoek wordt verricht naar het risico van belangenverstrengeling met betrekking tot de periode na uitdiensttreding en overige werkzaamheden van politieambtenaren (ook op het hoogste niveau) nadat zij de politiedienst hebben verlaten, dit met het oog op de te maken afweging voor passende regelgeving op dit gebied.**

<u>Opgave van bezittingen, inkomsten, verplichtingen en belangen</u>

218. Alle medewerkers bij de NP moeten nevenwerkzaamheden melden, maar alleen wanneer deze werkzaamheden de belangen van de NP raken. Zij hebben toestemming nodig om deze werkzaamheden te mogen uitvoeren. Het GET heeft begrepen dat de meldingen van gewone ambtenaren niet openbaar worden gemaakt, terwijl de meldingen van topfunctionarissen (korpschef, korpsleiding, leiding Landelijke Eenheid, de politiechefs van de eenheden en de leiding van ondersteunende eenheden en het College van Bestuur van de Politieacademie) wel openbaar worden gemaakt.

219. Daarnaast dienen enkele aan te wijzen politieambtenaren, die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie is verbonden, hun financiële belangen (effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, financiële deelnemingen in ondernemingen, schulden uit hypothecaire vorderingen etc.) te melden, alsmede het bezit van en transacties in effecten die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling kunnen raken. Voor dergelijke meldingen wordt geen gebruik gemaakt van een standaardformulier en de NP houdt voor dit doel geen register bij.

220. KMar-ambtenaren zijn verplicht nevenwerkzaamheden te melden en deze te laten goedkeuren wanneer deze raken aan de politiefunctie. Dergelijke meldingen dienen bij de leidinggevende te worden gedaan en de CKMar verstrekt een zienswijze aan de minister van Defensie. Nevenwerkzaamheden die door topmanagers (vice-admiraal, luitenant-generaal) worden gemeld, worden openbaar gemaakt. KMar-functionarissen die financiële belangen bezitten of verwerven als gevolg waarvan de goede vervulling van de functie of het goede functioneren van de organisatie niet in redelijkheid zou zijn verzekerd dienen de financiële belangen (effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond, financiële deelnemingen in ondernemingen, schulden uit hypothecaire vorderingen etc.) bij de minister van Defensie te melden. De verplichting om financiële belangen te melden geldt voor een aantal aan te wijzen topfunctionarissen.

221. Het GET constateert dat functionarissen van zowel de NP als de KMar verplicht zijn opgave te doen van nevenwerkzaamheden en dat ambtenaren met een aangewezen functie die het risico van belangenverstrengeling met zich meebrengt hun financiële belangen moeten melden. Bovendien wordt toegejuicht dat meldingen betreffende externe activiteiten van topfunctionarissen bij beide diensten openbaar worden gemaakt. Het GET is overigens wel van mening dat het huidige meldingsregime het gevolg is van een minimalistische benadering ten aanzien van meldingen. Gezien het feit dat het melden van financiële belangen een belangrijk hulpmiddel is voor het voorkomen en aan het licht brengen van belangenverstrengeling en het toezicht daarop en voor het voorkomen van corruptie, is het huidige systeem niet afdoende. Opgemerkt zij dat de functionarissen beoordelingsvrijheid hebben in hun afweging of een nevenactiviteit überhaupt botst met de dienst en dus of zij überhaupt een meldingsplicht hebben, ook al kan het nalaten om een melding te doen later worden bestraft. Daarnaast hoeven de meldingen niet periodiek te worden gedaan en zijn de meldingen omtrent financiële belangen beperkt tot functionarissen die een bijzonder gevoelige functie binnen de dienst vervullen. Er zijn op dit moment geen functies aangewezen. Het meldingsregime dient dan ook te worden verbeterd en in praktijk te worden gebracht, althans ten aanzien van topfunctionarissen bij de NP en de KMar. **GRECO beveelt aan (i) dat het huidige meldingsregime wordt verbeterd door ten aanzien van het topmanagement van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) een verplichting in het leven te roepen om zowel bij aanvaarding van de functie als periodiek daarna financiële belangen volgens een vooraf bepaald formulier te melden, (ii) dat functies worden aangewezen die het risico van belangenverstrengeling met zich meebrengen, en (iii) dat in passend toezicht wordt voorzien.**

Toezicht en handhaving

Intern toezicht en interne controle

222. De Nederlandse autoriteiten hebben uitgelegd dat het interne toezicht binnen de NP en de KMar uit drie niveaus is opgebouwd: 1) directe controle door de leiding (eerstelijns managementsturing), 2) controle door topmanagement (ondersteuning, advies en afstemming, risicobeheersing, financiële controle etc.), en 3) interne audit. Een vermoeden van een misstand of plichtsverzuim door een functionaris geeft aanleiding tot een intern onderzoek. Dit onderzoek wordt in opdracht en onder de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag van de NP of de KMar verricht.

223. Naast de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) binnen de Staf Korpsleiding kennen ook de onderscheiden NP-eenheden elk een afdeling VIK. De kerntaak van de afdeling VIK binnen de Staf Korpsleiding is de ontwikkeling van kaderbeleid op het gebied van integriteit en klachten etc. Het operationele disciplinaire en/of strafrechtelijke onderzoek wordt echter door de afdelingen VIK binnen de eenheden verricht. Naast het afhandelen van klachten houden de VIK-eenheden zich bezig met bemiddeling en herstel van vertrouwen, toezicht op beveiliging, het screenen van nieuwe medewerkers en preventie.

224. De Rijksrecherche kan onderzoek doen naar ernstige strafbare feiten gepleegd door, en wangedrag van, medewerkers van rechtshandhavingsorganisaties (en andere (semi)ambtenaren of

andere functionarissen in het publieke domein) en het gebruik van geweld (waaronder wapens) door de politie wanneer dit tot letsel of overlijden heeft geleid. Vermoedens van corruptie binnen de NP en de KMar worden in beginsel door de Rijksrecherche onderzocht. De Rijksrecherche valt onder de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal. Als zodanig vervult de Rijksrecherche in haar onderzoeken de rol van een onpartijdig lichaam. De Rijksrecherche bestaat uit ervaren rechercheurs. Er wordt alleen aan het Openbaar Ministerie gerapporteerd over de verrichte onderzoeken.

225. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt op grond van art. 65 van de Politiewet 2012 toezicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid van de NP. Het toezicht is gericht op de taakuitvoering en kwaliteitszorg door de NP. Dit geldt niet alleen voor het functioneren van de NP als zelfstandige organisatie, maar ook voor haar rol als ketenpartner, bijvoorbeeld binnen het stelsel van rechtshandhaving en het immigratieproces. De inspectie houdt tevens toezicht op de kwaliteit van het door de Politieacademie verzorgde onderwijs en de examinering. Wanneer daar in bijzondere gevallen aanleiding voor is, kunnen ook belangrijke gebeurtenissen waar de NP bij betrokken is door de inspectie worden onderzocht. De korpschef en de directeur van de Politieacademie zijn verplicht om in het kader van de door de inspectie verrichte activiteiten hun medewerking te verlenen. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft in september 2016 in het kader van het integriteitsbeleid een rapport gepubliceerd inzake de maatregelen die moeten voorkomen dat politieambtenaren onjuist gebruikmaken van politie-informatie.

226. Ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) kan een rol spelen in het toezicht op de uitvoering van het integriteitsbeleid van de NP. Het WODC is een onafhankelijke dienst van het ministerie van Justitie en Veiligheid die wetenschappelijk, beleidsgericht onderzoek verricht. De rapporten en overige publicaties zijn op internet vrij toegankelijk. Het ministerie van Justitie en Veiligheid kan het WODC vragen om onderzoek te doen op het gebied van integriteit. In september 2017 heeft het WODC een rapport over georganiseerde criminaliteit en de integriteit van rechtshandhavingsorganisaties gepubliceerd.

227. Binnen de KMar wordt de informatie die in het kader van veiligheidsonderzoek in de verklaringen van handhavingsambtenaren is verstrekt, gecontroleerd door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). De primaire functie van het screeningproces is een risicobeoordeling met betrekking tot de staatsveiligheid. De beoordeling van integer gedrag van militair personeel hangt hiermee nauw samen.

228. Het cluster Integriteit van de KMar, dat zich met het interne integriteitsbeleid bezighoudt, behandelt tevens klachten tegen personeel van de KMar ten aanzien van verschillende vormen van vermeend wangedrag. Het cluster Integriteit rapporteert rechtstreeks aan de CKMar. Deze structuur heeft tot doel ongepaste beïnvloeding door collega's in een leidinggevende functie te voorkomen. Binnen het cluster Integriteit zijn het de Sectie Interne Onderzoeken (SIO) en de Sectie Integriteit en Klachten die verantwoordelijk zijn voor de onderzoeken. In geval van wangedrag en plichtsverzuim (disciplinair onderzoek) wordt het onderzoek op verzoek en onder de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag, d.w.z. de CKMar, verricht; strafrechtelijk onderzoek wordt onder het gezag van het Openbaar Ministerie verricht. Het GET heeft vernomen dat er bij de SIO alleen ervaren rechercheurs werken die bij zowel de Politieacademie als particuliere opleidingsinstituten bepaalde trainingen en juridische cursussen hebben gevolgd en dat zij iedere vijf jaar op het hoogste niveau door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) worden gescreend.

229. Het GET heeft tevens begrepen dat de KMar en de NP gedurende een onderzoek met elkaar kunnen samenwerken en elkaar kunnen ondersteunen. Lopende onderzoeken en nieuwe incidenten worden periodiek tussen de KMar en de NP besproken, evenals met het Openbaar Ministerie en Juridisch HR-Advies (JuHRA).

Extern toezicht en externe controle

230. Het Huis voor Klokkenluiders (in 2016 opgericht) is een zelfstandig bestuursorgaan dat ondersteuning biedt aan eenieder die een werkgerelateerde misstand[51] binnen de publieke of private sector meldt. Het Huis geeft op vertrouwelijke basis advies en kan daarnaast onderzoek doen. Medewerkers kunnen werkgerelateerde misstanden, zoals gevaar voor het goede functioneren van een openbare dienst, melden. Voordat het Huis voor Klokkenluiders een onderzoek kan instellen, dient een dergelijke melding echter eerst intern bij de werkgever te worden gedaan. In enkele gevallen wordt intern klokkenluiden niet als een redelijke mogelijkheid beschouwd, bijvoorbeeld in geval van onmiddellijk gevaar of wanneer het topmanagement bij de misstand betrokken is. Een klokkenluider kan dan direct bij een extern kanaal een melding doen.

231. De Nationale ombudsman houdt zich bezig met klachten van burgers over het openbaar bestuur en informeert de openbare diensten op welke manier zij hun dienstverlening kunnen verbeteren. De Nationale ombudsman kan alleen naar aanleiding van een probleem of klacht een onderzoek instellen wanneer de klager zijn klacht ook bij de desbetreffende instantie heeft ingediend (zie par. 50 voor meer informatie). De ombudsman gaat regelmatig (tweemaal per jaar) met de korpschef van de Nationale Politie in gesprek om na te gaan of zijn aanbevelingen worden opgevolgd. Over het algemeen worden de aanbevelingen van de ombudsman door de NP opgevolgd (ca. 90%).

232. De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk instituut dat onderzoekt of de Rijksoverheid (waaronder de NP en Defensie) publiek geld verstandig, doelmatig en zorgvuldig uitgeeft. De Algemene Rekenkamer verricht niet alleen financieel onderzoek. Zo is in 2015 een eerste onderzoek naar de integriteit binnen de NP verricht met betrekking tot het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen.

233. De Auditdienst Rijk is de interne auditor van de Rijksoverheid. De dienst onderzoekt onder meer het financiële beheer van de ministeries. Een groot deel van de audits is vraaggestuurd en vindt op verzoek van de ministeries plaats. Soms wordt naar aanleiding van parlementaire vragen of berichten in de media een onderzoek ingesteld. De ADR heeft de afgelopen jaren drie audits bij de NP uitgevoerd: met betrekking tot het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen binnen de NP, met betrekking tot het verbeterprogramma inkoop en met betrekking tot de processen/interne controle omtrent de uitgaven van de Centrale Ondernemingsraad.

234. Het College van procureurs-generaal, onder wiens verantwoordelijkheid de Rijksrecherche opereert, is het gezaghebbende orgaan van de Rijksrecherche. Het Openbaar Ministerie heeft de leiding over alle strafrechtelijke onderzoeken, ook over de strafrechtelijke onderzoeken die door de NP en de KMar worden verricht.

Klachten van burgers

235. Klachten over de politie worden conform de Regeling klachtbehandeling politie en de Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013 behandeld. Ze worden in een documentbeheersysteem vastgelegd. Er zijn aan het indienen van een klacht over de politie geen kosten verbonden. Anonieme klachten worden echter niet in behandeling genomen[52] en ze moeten schriftelijk worden ingediend.

236. Bij de NP worden klachten over het gedrag van politieambtenaren, waaronder vermeende integriteitsschendingen, door de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de verschillende NP-eenheden behandeld. Klachten betreffende een vermoeden van een misstand door

[51] Een melding moet betrekking hebben op een misstand van maatschappelijk belang, zoals de schending van een wettelijk voorschrift, een gevaar voor de volksgezondheid, het risico op aantasting van het milieu of het in gevaar brengen van het goede functioneren van een openbare dienst of onderneming als gevolg van onbehoorlijk handelen of nalaten.

[52] Bij een klacht dienen altijd de naam en contactgegevens van de klager te worden vermeld. Het is de bedoeling dat een klacht in samenspraak met de klager wordt behandeld.

medewerkers van de NP worden door het Landelijk Meldpunt Misstanden behandeld. Zoals reeds is vermeld, worden de zwaardere gevallen door de afdeling VIK als tuchtrechtelijk vergrijp onderzocht of door de Rijksrecherche (onder leiding van het Openbaar Ministerie) als strafbaar feit.

237. Externe klachten over het optreden van de politie worden in verschillende fasen door de NP behandeld. De eerste fase omvat de mogelijkheid van bemiddeling. Vijf dagen na de ontvangst van een klacht neemt de NP contact op met de klager. Wanneer de klager dit wenst, kan tussen de klager en de desbetreffende medewerker van de NP een gesprek worden ingepland. Wanneer de klager hier geen prijs op stelt of wanneer een dergelijk gesprek niet naar tevredenheid van de klager heeft plaatsgevonden, komt de klacht in de tweede fase. De klacht wordt dan door de korpschef behandeld, die bij een onafhankelijke regionale commissie advies inwint. Deze commissie bestaat normaal gesproken uit een mengeling van door de minister aangestelde vertrouwenspersonen, juristen, ambtenaren, soms een gepensioneerde politieambtenaar etc. en is onafhankelijk van de politie. De commissie volgt haar eigen procedures en brengt daarna advies uit aan de korpschef. Aan het GET is medegedeeld dat dergelijke adviezen vrijwel altijd door de korpschef worden opgevolgd. De korpschef moet beslissen of de klacht gegrond, ongegrond dan wel niet-ontvankelijk is. Als de klager na deze stap nog niet tevreden is, kan de klacht aan de Nationale ombudsman worden voorgelegd.

238. De NP heeft in 2017 9.653 klachten van burgers ontvangen. Hiervan zijn 7.359 klachten in samenspraak met de klager afgehandeld (eerste fase); 388 klachten zijn door een onafhankelijke klachtencommissie behandeld (tweede fase) en 154 klachten zijn gegrond verklaard. 1.906 zaken staan nog open.

239. In de Klachtenregeling Defensie wordt de behandeling van klachten bij de KMar geregeld. Klachten kunnen binnen één jaar na de vermeende schending online of per post worden ingediend. Anonieme klachten worden niet in behandeling genomen. De klachtenafdeling van de KMar behandelt de klachten. Deze afdeling telt 14 medewerkers. Wanneer een klacht een ernstige misstand zoals corruptie betreft, stuurt de klachtencoördinator deze door naar het hoofd van het cluster Integriteit. De KMar heeft in 2017 562 klachten ontvangen. Hiervan zijn 551 klachten in overleg naar tevredenheid afgehandeld (eerste fase); 11 klachten zijn door een onafhankelijke klachtencommissie en de CKMar behandeld (tweede fase). Klagers die hierna nog niet tevreden zijn, kunnen hun klacht bij de ombudsman indienen. Door de KMar ontvangen klachten hebben in het bijzonder betrekking op behandeling, (weg)gedrag/houding, het verstrekken van onjuiste informatie, het verstrekken van de verkeerde documenten en profilering.

240. Integriteitsschendingen door overheidspersoneel en strafbare feiten kunnen ook telefonisch anoniem worden gemeld via de Vertrouwenslijn. Deze is onderdeel van een onafhankelijke stichting, NL Confidential, en wordt door het ministerie van Justitie en Veiligheid gesubsidieerd (telefoonnummer 0800 2800 200; https://www.devertrouwenslijn.nl/contact/). De anonieme berichten worden vertrouwelijk behandeld en worden voor verdere behandeling aan de verantwoordelijke organisatie overgedragen.

241. Het GET merkt op dat het klachtenmechanisme van de NP goed gestructureerd is en dat een aantal klachten al in de bemiddelingsfase efficiënt wordt afgehandeld en klaarblijkelijk wordt opgelost. Ook juicht het GET toe dat de klachten in de tweede fase worden behandeld door een commissie die onafhankelijk is van de politie. Daarbij wordt evenwel opgemerkt dat de conclusie van deze commissie slechts een advies aan de korpschef betreft, die ter zake het laatste woord heeft. Het GET is enige kritiek tegengekomen, inhoudende dat het systeem onvoldoende transparant is voor de burger, dat gedurende de procedure onvoldoende aandacht aan de klager wordt besteed en dat het systeem niet losstaat van de politie. Het GET constateert dat het systeem als zodanig niet onafhankelijk van de politie functioneert. Ondanks de rol van de onafhankelijke commissie is het de korpschef van de politie die het laatste woord heeft. Zoals in art. 61 van de European Code of Police Ethics[53] wordt vermeld:

[53] Raad van Europa, Aanbeveling van het Comité van Ministers Rec (2001)10.

"Public authorities shall ensure effective and impartial procedures for complaints against the police", wat inhoudt dat "police investigating the police" in dit verband twijfels doet rijzen.

Meldingsplicht en bescherming van klokkenluiders

242. Een NP- of KMar-functionaris die tijdens de uitoefening van zijn functie op een vermoedelijk strafbaar feit, waaronder corruptie, of een ander in het Wetboek van Strafvordering genoemd ernstig strafbaar feit stuit, dient dit onmiddellijk bij de vervolgingsinstantie te melden (art. 162 Wetboek van Strafvordering en art. 78 Wet militair tuchtrecht).

243. Interne meldingen van andere vormen van wangedrag kunnen binnen de hiërarchische lijn worden gedaan, of bij de afdeling VIK binnen de NP of het cluster Integriteit van de KMar. Afhankelijk van de gemelde kwestie kan het gezag de melding aan een onderzoekscommissie voorleggen. De melding kan echter ook tot een intern tuchtproces of tot indiening van de klacht bij de officier van justitie leiden. De autoriteiten verklaren dat de NP en de KMar een cultuur proberen te scheppen waarin mensen mét elkaar praten in plaats van óver elkaar. Op die manier kunnen mensen van hun fouten leren. Het is altijd mogelijk, en in geval van een strafbaar feit (waaronder corruptie) zelfs verplicht, om een melding te doen, maar een bredere meldingsplicht zou volgens de autoriteiten indruisen tegen het vertrouwen tussen handhavingsambtenaren onderling.

244. Het GET merkt op dat politieambtenaren naast de verplichting om een vermoeden van een strafbaar feit, waaronder corruptie, te melden, niet verplicht zijn om andere vormen van wangedrag, belangenverstrengeling etc. te melden wanneer zij deze binnen de dienst aantreffen. Het GET erkent dat de NP en de KMar beleid hebben dat is gericht op het bevorderen van integriteit onder de medewerkers; dat is eerder al prijzenswaardig geacht. Naar de mening van het GET is een verplichting om verschillende vormen van misstanden binnen de politiedienst te melden op zich niet in strijd met een inclusief integriteitsbeleid. Maar het gebrek aan een voorschrift om corruptiegerelateerde gedragingen te melden is een duidelijke zwakte van het systeem die zou moeten worden weggenomen. Een dergelijke eis moet zonder meer ook een bepaalde mate van bescherming tegen vergelding met zich meebrengen voor degenen die te goeder trouw een melding doen. In de meeste hiërarchische organisaties overheerst de zwijgcultuur. Bescherming van klokkenluiders binnen de organisatie is van bijzonder groot belang als men dit probleem wil aanpakken. **GRECO beveelt aan (i) dat voor politieambtenaren een verplichting in het leven wordt geroepen om corruptiegerelateerde gedragingen binnen de dienst te melden, en (ii) dat de bescherming van klokkenluiders in dat verband wordt aangepast.**

245. Op 1 januari 2017 is de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie in werking getreden. Klokkenluiders die te goeder trouw een vermoeden van een misstand of een andere integriteitsschending melden, zijn gedurende en na de behandeling van de melding beschermd tegen nadelige gevolgen. Klokkenluiders die advies wensen, kunnen contact opnemen met een van de vertrouwenspersonen. De regeling maakt het voor huidige en gewezen functionarissen mogelijk om een door hen ontdekte misstand binnen de eigen organisatie bij het Huis voor Klokkenluiders te melden. Het Huis voor Klokkenluiders adviseert om eerst intern een melding te doen. Het Huis voor Klokkenluiders kan doorgaans naar aanleiding van een melding alleen een onderzoek instellen wanneer de functionaris al intern een melding heeft gedaan. Wanneer een interne melding redelijkerwijs niet van de klokkenluider kan worden verlangd, kan hij rechtstreeks bij het Huis voor Klokkenluiders een melding doen.

Tuchtprocedures

Onderzoeken NP	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Totaal	1194	1153	1089	1509
Meest voorkomende tuchtrechtelijke vergrijpen:				

Misbruik van positie	127	133	186	226
Misbruik van bevoegdheden	57	66		
Geweld en/of bejegening	108	65	89	142
Houding en gedrag	-	-	78	127

Tuchtzaken KMar	2014	2015	2016	2017
Rijden onder invloed	1	1		2
Lekken/misbruik van informatie	1	1	2	3
Misbruik van bevoegdheden				1
Ongewild schot			1	2
Ongepast(e) contact(en)				1
Misdraging in privésfeer				12
Militaire wet- en regelgeving	2	1		
Vermogensdelict		4		1
Verkeersincident/-ongeval	2	6	1	
Zedendelict		2		1
Vervalsing/fraude		4		2
Opiumwet		1		1
Huiselijk geweld	1	4		
Geweldsincident	5		1	
Overig	25	19	15	7
Totaal	**37**	**43**	**20**	**33**

Strafrechtelijke procedures en immuniteit

246. Politieambtenaren binnen de NP en de KMar genieten geen immuniteit of andere procedureel privileges. Er gelden voor hen ingevolge het strafrecht geen speciale procedures ten aanzien van strafrechtelijke vervolging. Militair personeel (KMar) is naast het Wetboek van Strafrecht ook aan het Wetboek van Militair Strafrecht onderworpen.

Onderzoeken NP	2014	2015	2016	2017
Totaal	1194	1153	1089	1509
Meest voorkomende strafbare feiten:				
Vrijheid/lichaam	441	442	376	354
Vermogen	54	63	56	44
Meineed en fraude	55	47	35	-
Schending van geheimen	-	-	-	52

Strafrechtelijke zaken KMar	2014	2015	2016	2017
Rijden onder invloed	4	5	5	4
Lekken/misbruik van informatie	3	10	1	4
Ongewild schot	6	2	6	11
Militaire wet- en regelgeving	4	1	1	0
Vermogensdelict	16	6	6	3

Verkeersincident/-ongeval	11	16	9	11
Zedendelict	3	2	2	2
Vervalsing/fraude	1	2	2	1
Opiumwet	1	2	3	0
Huiselijk geweld	3	4	4	2
Geweldsincident	9	16	8	12
Overig	8	9	6	9
Totaal	**69**	**75**	**53**	**59**

VI. AANBEVELINGEN EN OPVOLGING

247. Gezien de bevindingen uit dit rapport doet GRECO aan Nederland de volgende aanbevelingen:

Met betrekking tot centrale overheden (topfuncties)

i. **dat op basis van een risicoanalyse een gecoördineerde strategie wordt ontwikkeld voor de integriteit van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, die is gericht op het voorkomen en beheersen van verschillende soorten belangenverstrengeling, waaronder door middel van responsieve maatregelen op het gebied van advies, toezicht en naleving** (par. 36);

ii. **(i) dat voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden een integrale gedragscode wordt ontwikkeld, aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteitsgerelateerde kwesties (bijv. geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen etc.), en dat deze gedragscode voor het publiek gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt, en (ii) dat aan deze gedragscode een toezicht- en sanctiemechanisme wordt gekoppeld** (par. 43);

iii. **(i) dat voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden op vertrouwelijke basis begeleiding omtrent integriteitsgerelateerde kwesties, belangenverstrengeling etc. wordt opgezet, en (ii) dat de bewustwording van integriteitskwesties wordt vergroot bij de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, waaronder door middel van periodieke trainingen** (par. 53);

iv. **(i) dat regels en richtsnoeren worden geïntroduceerd over de wijze waarop personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden in contact treden met lobbyisten en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden, en (ii) dat de transparantie wordt vergroot ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden** (par. 70);

v. **dat ten aanzien van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden een verplichting wordt ingevoerd om ad hoc melding te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies** (par. 78);

vi. **dat algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding worden ingevoerd voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden en die na het einde van hun functie in de publieke sector in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden** (par. 96);

vii. **(i) dat personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden worden verplicht periodiek in het openbaar opgave te doen van hun financiële belangen, (ii) dat wordt overwogen om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt), en (iii) dat voor die opgaven een passend toetsingsmechanisme wordt ingesteld** (par. 100);

viii. **dat ervoor wordt gezorgd dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende strafbare feiten te hebben gepleegd** (par. 106);

Met betrekking tot rechtshandhavingsinstanties

ix. **(i) dat de themabladen van de Beroepscode politie (NP) verder worden uitgewerkt, zodanig dat daarin richtlijnen, voorbeelden en geleerde lessen worden opgenomen en zodat ze afdoende richting geven in situaties van belangenverstrengeling en andere met integriteit samenhangende situaties (bijv. geschenken, contact met derden, nevenactiviteiten, omgang met vertrouwelijke informatie) en dat voor de Koninklijke Marechaussee (KMar) een soortgelijk instrument wordt opgesteld, en (ii) dat wordt gezorgd voor toezicht op de naleving en handhaving van deze instrumenten** (par. 154);

x. **dat de bijscholing over ethiek en integriteit voor personeel van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), waaronder de leidinggevenden, wordt verbeterd door op landelijk niveau nadere regelmatige trainingen te ontwikkelen ter ondersteuning van en als aanvulling op de bestaande gedecentraliseerde trainingen binnen de eenheden** (par. 171);

xi. **dat afdoende maatregelen worden getroffen en de juiste middelen worden ingezet om ervoor te zorgen dat personeel bij de Nationale Politie (NP) periodiek en gedurende het hele dienstverband, wordt gescreend** (par. 186);

xii. **dat de procedures in situaties waarin geschenken en voordelen van een bepaalde omvang zijn aangeboden/aangenomen worden versterkt, in het bijzonder door voor de melding/opgave van aangeboden/aangenomen geschenken en voordelen een standaardformulier in te voeren, dat deze worden geregistreerd en dat daarop toezicht wordt gehouden** (par. 207);

xiii. **dat de controlemaatregelen ten aanzien van de toegang tot en het gebruik van vertrouwelijke informatie worden verbeterd om ongeoorloofde toegang tot politieregisters en het lekken van informatie te voorkomen** (par. 216);

xiv. **dat er onderzoek wordt verricht naar het risico van belangenverstrengeling met betrekking tot de periode na uitdiensttreding en overige werkzaamheden van politieambtenaren (ook op het hoogste niveau) nadat zij de politiedienst hebben verlaten, dit met het oog op de te maken afweging voor passende regelgeving op dit gebied** (par. 217);

xv. **(i) dat het huidige meldingsregime wordt verbeterd door ten aanzien van het topmanagement van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) een verplichting in het leven te roepen om zowel bij aanvaarding van de functie als periodiek daarna financiële belangen volgens een vooraf bepaald formulier te melden, (ii) dat functies worden aangewezen die het risico van belangenverstrengeling met zich meebrengen, en (iii) dat in passend toezicht wordt voorzien** (par. 221);

xvi. **(i) dat voor politieambtenaren een verplichting in het leven wordt geroepen om corruptiegerelateerde misdragingen binnen de dienst te melden, en (ii) dat de bescherming van klokkenluiders in dat verband wordt aangepast** (par. 244).

248. GRECO nodigt de Nederlandse autoriteiten krachtens Regel 30.2 van het Reglement van Orde ('*Rules of Procedure*') uit om uiterlijk 30 juni 2020 te rapporteren over de genomen maatregelen ter uitvoering van de bovenstaande aanbevelingen. De maatregelen zullen aan de hand van de specifieke nalevingsprocedure door GRECO worden beoordeeld.

249. GRECO nodigt de Nederlandse autoriteiten uit om zo spoedig mogelijk toestemming te geven voor de publicatie van dit rapport en een vertaling daarvan in de nationale taal openbaar te maken.

Over GRECO

De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) houdt toezicht op de naleving door de 49 aangesloten staten van de instrumenten voor corruptiebestrijding van de Raad van Europa. Het toezicht van GRECO omvat een 'evaluatieprocedure' op basis van de landspecifieke antwoorden op een vragenlijst en bezoeken ter plaatse. Na deze procedure volgt een effectbeoordeling ('nalevingsprocedure'), waarin kennis wordt genomen van de ingevoerde maatregelen ter uitvoering van de aanbevelingen die uit de landenevaluaties zijn voortgekomen. Er wordt een dynamisch proces van wederzijdse evaluatie en groepsdwang gehanteerd, waarbij de expertise van beroepsbeoefenaren (die als beoordelaar optreden) en vertegenwoordigers van de staten in plenaire vergaderingen wordt gecombineerd.

De door GRECO uitgevoerde werkzaamheden hebben geleid tot de vaststelling van een fors aantal rapporten, die een schat aan feitelijke informatie over Europees beleid en Europese praktijken inzake corruptiebestrijding bevatten. In de rapporten worden goede prestaties en tekortkomingen in de nationale wet- en regelgeving, beleid en de inrichting van instanties gesignaleerd en worden aanbevelingen gedaan die zijn bedoeld om het vermogen van staten tot corruptiebestrijding en integriteitsbevordering te vergroten.

Het lidmaatschap van GRECO staat gelijkelijk open voor lidstaten en niet-lidstaten van de Raad van Europa. De door GRECO aangenomen evaluatie- en nalevingsrapporten en andere informatie over GRECO zijn beschikbaar via: www.coe.int/greco.

Secretariaat GRECO
Raad van Europa
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel. +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Directorate General I
Human Rights and Rule of Law
Information Society and Action
against Crime Directorate