

## Voorzitter

Justitie waarin hij de Kamer verzoekt in te stemmen met het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot verbetering van toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende de rechtsbijstand en andere aspecten van civiele procedures, zoals vervat in raadsdocument 13385/02, hierna te noemen de ontwerprichtlijn rechtsbijstand.

De bijzondere commissie voor de JBZ-raad heeft zich heden over de ontwerprichtlijn rechtsbijstand beraden, waarbij gebleken is dat de fracties verdeeld waren in hun oordeel. Een meerderheid, te weten de fracties van de VVD, het CDA en de ChristenUnie, heeft te kennen gegeven in te kunnen stemmen met de voorgelegde ontwerprichtlijn rechtsbijstand. De fracties van de PvdA, GroenLinks en D66 hebben aangegeven vooralsnog niet in te kunnen stemmen met de voorgelegde ontwerprichtlijn. Daarbij overwegen deze fracties dat de motie-Jurgens van 4 december 2001, waarin een periode van zes weken openbaarheid van bepaalde raadsdocumenten wordt verlangd, ten doel heeft maatschappelijke discussie mogelijk te maken over een ontwerpbesluit in de versie die de Raad voornemens is te aanvaarden. In die periode zouden bezwaren aan het licht kunnen treden die de Kamer dan mee kan wegen bij het vellen van een oordeel over het ontwerpbesluit.

Nu de minister van Justitie heeft nagelaten in de annotaties bij de ontwerprichtlijn rechtsbijstand melding te maken van het feit dat de Raad substantieel afweek van de standpunten van het Europees Parlement, is de Eerste Kamer pas geattendeerd op de bezwaren van het Europees Parlement in deze fase van de besluitvorming. Naar de mening van de fracties van GroenLinks, de PvdA en D66 zijn de voorgestelde amendementen van dien aard en van zodanig gewicht dat een voortzetting van de behandeling van de ontwerprichtlijn wenselijk is.

In de verwachting dat de fracties hun oordeel ten aanzien van de ontwerprichtlijn rechtsbijstand handhaven – hetgeen het geval is – constateer ik dat een meerderheid kan instemmen met de ontwerprichtlijn zoals die nu voorligt.

Voorts is op 20 januari jl. een brief van de minister van Justitie ingekomen waarin hij de Kamer verzoekt in te stemmen met het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, zoals vervat in raadsdocument 15398/02. De JBZ-commissie adviseert in te stemmen met deze ontwerprichtlijn.

Ik stel de Kamer voor, dit advies te volgen.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

### - het wetsvoorstel Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (27602).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Remkes**: Voorzitter. Als eerste wil ik de leden van de Kamer bedanken voor hun inbreng. Voordat ik specifiek inga op een aantal opmerkingen, heb ik de behoefte om vooraf twee opmerkingen te maken.

In navolging van de heer Terlouw, wil ik als eerste zeggen dat wij ons mogen verheugen in een integer en betrouwbaar ambtelijk apparaat. Ik hecht eraan dit te constateren omdat uit de berichtgeving soms het beeld ontstaat dat er wat betreft integriteit iets fundamenteel mis zou zijn met onze ambtelijke organisatie. Ik denk dat je in het algemeen kunt zeggen dat de mand met appels gezond is, maar dit laat onverlet dat er hier en daar een rotte appel in de mand te vinden is. Dat is echter niet iets dat aanleiding geeft tot grote verontrusting. Vanzelfsprekend zijn wettelijke regelingen niet afdoende. Wij zijn primair afhankelijk van de organisatiecultuur. De politieke en ambtelijke leiding dient voor een goede organisatiecultuur te zorgen, waarbij integriteit in goede aarde valt en ook stimulerend is voor een integere organisatie. Dit vormt het vertrek- en het eindpunt en wetgeving kan soms nodig zijn, maar is zeker geen panacee voor alle kwalen. Wetgeving kan soms overigens wel bijdragen tot het stimuleren van die organisatiecultuur. Integriteit behoort echter ook en vooral tussen de oren van de medewerkers te zitten. Het voorbeeld

van het kwartje van Kok in verband met een betrouwbare overheid sprak mij inhoudelijk wel aan, maar daarover zullen wij nu maar geen discussie voeren.

Er zal overigens nog een aantal stappen moeten worden gezet. Een daadkrachtig integriteitsbeleid past in het streven naar hernieuwd vertrouwen in het openbaar bestuur. De burger moet de overheid onvoorwaardelijk kunnen vertrouwen. Alleen dan kan de overheid verwachten dat de burger zich aan dezelfde wet houdt. Een integer ambtelijk apparaat en onkreukbare bestuurders zijn natuurlijk geen garantie of waarborg voor goed beleid. Daarvoor is meer nodig, maar bij een open, daadkrachtige en vooral duidelijke bestuursstijl zoals die mij voor ogen staat, is integriteit wel een absolute voorwaarde. Het gaat om de volgende zaken: consequent en duidelijk zijn, scherpe keuzes durven maken en tot een eerlijke afweging komen. Dit alles is alleen mogelijk als zowel de bestuurder als de ambtenaar weet waarvoor hij staat, te weten het dienen van het publieke belang en niet van het eigenbelang, of van allebei een beetje. Het openbaar bestuur heeft de voortdurende opdracht erop toe te zien dat er zorgvuldige afwegingen worden gemaakt en dat er een beleid wordt gevoerd en uitgevoerd dat in het volle daglicht door een vergrootglas kan worden bekeken. Dit vergt veel van ambtenaren, bestuurders en politici, maar ook weer niet zoveel, want het is gewoon een kwestie van je netjes en fatsoenlijk gedragen en van de aanvaarding van het gegeven dat de openbare dienst inderdaad openbaar is. Uitgangspunt van de bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds de minister van BZK en anderzijds de andere overheidsorganen is dat het zorgdragen voor de integriteit van overheidsorganen primair een verantwoordelijkheid is van de leiding van de desbetreffende organisatie. Vanuit zijn rol van coördinerend bewindspersoon voor het integriteitsbeleid van de publieke sector heeft de minister van BZK tot taak het integriteitsbeleid in de verschillende overheidssectoren te ondersteunen, te stimuleren en waar nodig te sturen. Dat gebeurt door middel van wet- en regelgeving.

Alvorens in te gaan op het wetsvoorstel dat voorligt, geef ik een overzicht van het samenstel van

## Remkes

maatregelen dat in gang is gezet of nog in gang zal worden gezet. De Regeling nevenwerkzaamheden, de Regeling inzake aanneming van geschenken of diensten en een antidraaideurbepaling zijn gereed. Vandaag is de klokkenluidersregeling aan de orde, met een procedure voor het melden van vermoedens van misstanden binnen de eigen organisatie. Een aantal overheidsorganisaties beschikt over een gedragscode. Na de inwerkingtreding van een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet 1929 zal elk overheidsorgaan verplicht zijn een dergelijke gedragscode vast te stellen, ook als instrument om de cultuurveranderingen die nodig zijn binnen organisaties, te stimuleren.

Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet houdt onder andere een beperkte openbaarmaking van gemelde nevenfuncties en een beperkte verplichting tot melding van financiële belangen in. Verder is er een wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in voorbereiding, op grond waarvan overheden worden verplicht tot het voeren van een integriteitsbeleid en tot het vaststellen van een gedragscode voor hun organisatie. Daarnaast worden overheidsorganisaties gestimuleerd om het onderwerp integriteit blijvend op de agenda te houden, onder andere door informatie- en themabijeenkomsten en het houden van dilemmatrainingen in het kader van de bewustwording. Ook heb ik het voornemen een specifieke integriteitswebsite te bouwen waarop integriteitsregelingen, jurisprudentie en dergelijke worden geplaatst. Die site kan door eenieder worden geraadpleegd. Verder komen er toepasbare integriteitsaudits als beoordelingsinstrument voor met name de ondersteunende diensten. Ik kom daarop straks nog even terug.

Bij de ontwikkeling van integriteitsbeleid gaat het om het vinden van de juiste balans tussen maatregelen van onderop en sturing van bovenaf. Sinds de tweede helft van de jaren negentig is de sturingsnoodzaak van bovenaf ook wat groter geworden. Het kabinet meent dat deze aanpak nog steeds de juiste is. Het beleid waarbij gebruik wordt gemaakt van wetgeving, dient te worden voortgezet. Het integriteitsbeleid krijgt met de totstandkoming van

deze voorliggende wet weer een krachtige impuls.

In 1997 zijn in de Ambtenarenwet en in de Militaire-ambtenarenwet in verband met het verrichten van nevenactiviteiten bepalingen opgenomen omtrent de verplichte melding en registratie van nevenfuncties en een verbod op sommige nevenfuncties. De overheids-werkgevers kregen de opdracht dat nader te regelen.

Het wetsvoorstel dat wij nu met elkaar bespreken, gaat weer een stap verder. Overheids-werkgevers krijgen de opdracht om van bepaalde ambtenaren de nevenfuncties openbaar te maken. Dit betreft ambtenaren met een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van hun nevenfuncties noodzakelijk is. Dat is belangrijk om mogelijke belangenverstrengeling tegen te gaan.

Daarnaast krijgen de overheids-werkgevers de opdracht om bepaalde categorieën ambtenaren te verplichten hun financiële belangen en effectentransacties te melden. Ook bevat het wetsvoorstel een opdracht om een procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden te regelen: de klokkenluidersregeling. Als belangrijk sluitstuk is daarbij een rechtsbeschermingsbepaling opgenomen. De ambtenaar die te goeder trouw en volgens de procedure een bij hem levend vermoeden van een misstand uit, zal daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden.

Het is belangrijk om voor ogen te houden dat de zogenaamde klokkenluidersregeling gericht is op het intern melden van een misstand, met als doel de organisatie de mogelijkheid te bieden die misstand weg te nemen. Het is in feite een procedure die voorkomt dat de klok extern in de media moet worden geluid. Het is ook belangrijk om te melden dat de wijziging van de klokkenluidersregeling het de ambtenaar thans mogelijk maakt om zich in uitzonderlijke gevallen rechtstreeks te wenden tot de Commissie integriteit rijksoverheid. Op de allerlaatste dag van het afgelopen jaar verscheen de gewijzigde regeling in de Staatscourant. Ik ben het in dat opzicht overigens niet eens met de kwalificatie van de heer Platvoet dat er aan de motie-Scheltema-de Nie een karige vertaling is gegeven. Ter

voorbereiding van mijn antwoord heb ik er deze motie nog eens precies op nagelezen. Ik kan niet anders concluderen dan dat de motie in feite één op één een vertaling in de regeling heeft gevonden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat begrijp ik dan niet zo goed, want in de motie wordt niet een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de zwaarwegende gevallen. De heer De Graaf van D66 heeft naar aanleiding van het besluit van het kabinet schriftelijke vragen gesteld. In de antwoorden daarop zegt de minister dat zijn voorganger in het debat naar aanleiding van de motie een soort toezegging heeft gedaan, in de zin dat hij zich er iets bij kon voorstellen dat er bij zwaarwegende gevallen meteen naar de externe commissie kon worden gegaan. Blijkbaar is dat echter geen reden voor de indieners van de motie geweest om die in te trekken. Integendeel, zij wilden de motie wel degelijk in stemming brengen. Is de conclusie juist dat de minister nu niet de motie uitvoert maar slechts de toezegging van zijn voorganger? Het wordt inmiddels een soort staande procedure dat door de Tweede Kamer aangenomen moties door de minister van Binnenlandse Zaken niet worden uitgevoerd.

Minister **Remkes**: In de motie van het voormalig lid van de Tweede Kamer mevrouw Scheltema wordt de regering verzocht om in de klokkenluidersregeling veilig te stellen dat een ambtenaar die vermoedens heeft van een misstand binnen de organisatie waarin hij werkzaam is en die wil melden, zich ook rechtstreeks tot die onafhankelijke externe instantie kan melden. Dat is dus precies wat er gebeurt. De schriftelijke vragen van de heer De Graaf waren overigens ingegeven door de veronderstelling dat de motie totaal niet zou worden uitgevoerd. En dat laatste is dus niet aan de orde.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het punt van de zwaarwegende uitzondering, waarvan in het kabinetsbesluit sprake is, is echter toch geen onderdeel van die motie?

Minister **Remkes**: Ik kom straks nog te spreken over de normering, aangezien er ook door andere leden vragen over zijn gesteld.

## Remkes

Voorzitter. De heer Witteveen heeft gevraagd of ik kan toelichten hoe de klokkenluidersregeling geldt voor ZBO's en of het bericht klopt dat de Algemene Rekenkamer er onderzoek naar gaat verrichten. Wat betreft het personeel van privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's geldt dat deze vrij zijn om de rechtspositie binnen arbeidsovereenkomsten en cao-recht vorm te geven. Deze groep ZBO's valt dus sowieso buiten de invloedssfeer van deze wet. Dat geldt overigens niet voor beide andere categorieën ZBO's die er dus wel onder vallen, tenzij de desbetreffende instellingswet daarop een uitzondering maakt. Voorbeelden van private ZBO's zijn APK-stations, de KEMA, de stichting Toezicht effectenverkeer, de Verzekeringkamer en de ziekenfondsen.

Verder heeft de heer Witteveen gevraagd naar de toegangsdrempels inzake de commissie. Ook in de richting van de heer Platvoet zeg ik dat de kwalificaties die geciteerd zijn, bewust zijn toegepast om te voorkomen dat men zich lichtvaardig tot de commissie gaat wenden. Ik heb al gezegd dat ook bij de rechtstreekse toegang, de volgorde wel in acht genomen moet worden. Dat betekent dat eerst de interne procedure moet worden gevolgd.

Daarnaast heeft de heer Witteveen gevraagd naar de rol van het bevoegd gezag. In het geval waarop hij doelt, kan de vertrouwenspersoon een bepaalde rol spelen. Dat behoeft dus niet tot bezwaren in de praktijk te leiden.

De heer Witteveen heeft verder gevraagd hoe men vat kan krijgen op het integriteitsbeleid bij ZBO's. In Nederland zijn er ongeveer 800 ZBO's, die ongeveer gelijkelijk over de drie categorieën, waarover ik zo-even sprak, zijn verdeeld. Dat betekent dat soms de invloed tamelijk indirect is. Ik heb zojuist al iets gezegd over de ZBO's in een privaatrechtelijke jas waarbij het allemaal wat anders ligt.

Voorzitter. Ik ga er daarbij overigens van uit dat ZBO's in welke categorie dan ook zelf grote waarde hechten aan een integere organisatie en dat zij een actief integriteitsbeleid zullen voeren, waarin de elementen van deze wet aandacht krijgen. De vraag of de Rekenkamer voornemens heeft om dat onderzoek uit te voeren, kan bevestigend worden beantwoord.

De heer Witteveen merkte op dat de definitie van het begrip "misstand" minimaal lijkt. Hij vraagt zich af in welke gevallen het vermoeden van een misstand gerechtvaardigd is en of dat in een modelregeling verduidelijkt zou moeten worden. De procedure is bedoeld voor vermoedens van misstanden van voldoende gewicht. Het moet niet gaan om "hear and say verhalen". Het ligt in de rede om een procedure waarbij de ambtelijke top steeds wordt geïnformeerd en een onafhankelijke commissie kan worden ingeschakeld, voor te behouden aan meer gewichtige aangelegenheden. Daarbij wordt overigens een ruime uitleg voorgestaan. De regeling spreekt over een "vermoeden" van een misstand en niet over een "ernstig vermoeden" van een misstand.

De invulling van de definitie van een vermoeden van een misstand is geënt op de Britse civil service code act en spreekt inderdaad over een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving, een groot gevaar voor de volksgezondheid etc. De verwachting is niet dat de Commissie integriteit rijksoverheid terughoudend zal toetsen. Dat is ook beslist niet mijn bedoeling. We zullen de jurisprudentie op dat punt afwachten. Van het bevoegd gezag mag worden verwacht dat de ambtenaar de ruimte krijgt om alle typen signalen bij hem te melden. Ook als het ogenschijnlijk minder ernstige aangelegenheden betreft zal daar serieus aandacht aan moeten worden besteed. Dat past bij een overheidsorganisatie die integriteit hoog in het vaandel heeft staan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De minister heeft nu twee keer gezegd dat iemand die een misstand vermoedt, niet te lichtvaardig moet oordelen over de aard van die misstand om daarmee vervolgens de Commissie integriteit rijksoverheid lastig te vallen en te snel aan het werk te zetten. Het is toch juist de bedoeling dat bij een vermoeden van een misstand eerst de hiërarchische lijn wordt gezocht? Dat kan dus niet het argument zijn om bijvoeglijke naamwoorden als grove te gebruiken. Het is niet de bedoeling dat de commissie steeds wordt ingeschakeld. Ik begrijp niet goed waarom de minister als argument gebruikt dat de commissie te snel wordt ingeschakeld, als het juist de bedoeling is om eerst het

vermoeden van een misstand te deponeren in de hiërarchische lijn of bij de integriteitfunctionaris.

Minister **Remkes**: Wij hebben om die reden ook gekeken naar wat in het buitenland te doen gebruikelijk is. Op basis daarvan heb ik nog eens duidelijk gemaakt dat de commissie en de rechtstreekse gang naar de commissie een soort laatste mogelijkheid is en nadrukkelijk als zodanig beschouwd moet worden. Dat staat volgens mij vrij helder aangegeven. Ik zeg in de richting van de heer Platvoet ook nog dat veel zal afhangen van de wijze waarop de commissie bepaalde zaken interpreteert, zodat zich in de loop van de tijd ook een zekere jurisprudentie zal ontwikkelen. Als die jurisprudentie zich ontwikkelt in een richting die niet gewenst is, dan zullen we natuurlijk moeten overgaan tot aanpassing. De heer Platvoet kan dat als een toezegging beschouwen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat doe ik ook.

De heer **Witteveen** (PvdA): Misschien kun je daar dan een motie over indienen, collega.

Voorzitter. Ik hoor de minister zeggen dat de criteria betrekkelijk scherp zijn gehouden om geen al te grote toeloop naar de commissie te krijgen. De commissie wordt echter wel geacht daar met ruime blik mee om te gaan. Een van de voorbeelden die ik noemde, was het begaan van een ernstig strafbaar feit. Je zou je ook kunnen voorstellen dat een groot aantal lichte strafbare feiten voorkomt, zoals bijvoorbeeld iemand die zich verrijkt. Dat is bij elkaar een ernstig gegeven. Zou dat naar zijn idee ook onder die ruime blik mogen vallen?

Minister **Remkes**: Ik ben ook geneigd om een aaneenschakeling van lichtere incidenten zwaarder te laten wegen. Ik denk hierbij aan de actuele discussie over de draaideur-criminelen en de vraag hoe je daarmee moet omgaan. Dan zit je in hetzelfde vaarwater.

Mevrouw **Bemelmans** heeft gevraagd wanneer er sprake is van een grove schending. Deze vraag sluit een beetje aan bij de interruptie van de heer Witteveen. Ook zij geeft een voorbeeld waarbij vaker kleine cadeautjes worden gegeven. In feite heb ik mijn opvatting al helder

## Remkes

verwoord in het antwoord op de vraag van de heer Witteveen, maar het is de commissie die dit uiteindelijk moet beoordelen. Ik acht de omstandigheid die mevrouw Bemelmans schetst echter van een zodanig belang dat de commissie daarnaar moet willen kijken.

Mevrouw Bemelmans heeft gevraagd hoe de minister het bevoegd gezag en de integriteitscommissie idealiter ziet oordelen. Het gaat daarbij om het begrip "misstand". Zoals gezegd, geeft de klokkenluidersregeling een definitie van het begrip "vermoeden van een misstand". De beoordeling hangt uiteraard af van concrete omstandigheden. De commissie zal deze omstandigheden bij de beoordeling moeten meewegen. Naar verwachting zal een soort jurisprudentie ontstaan. Dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de commissie. Ik meen dat de wet en de wetsgeschiedenis daarvoor voldoende aanknopingspunten bieden. Ter vergelijking kan ik erop wijzen dat de jurisprudentie van de ambtenarenrechter ook invulling heeft gegeven aan het begrip "goed ambtenaarschap".

Zij heeft ook gevraagd welke mogelijkheden de minister ziet voor de integriteitscommissie om de verstrekte informatie te controleren en welke sancties de commissie kan opleggen. De integriteitscommissie krijgt geen bijzondere wettelijke bevoegdheden. De commissie heeft niet de mogelijkheid om sancties toe te delen. Ik meen dat daar ook geen behoefte aan is. De commissie ontleent haar positie aan haar gezag en aan het gewicht van de adviezen. Ter vergelijking wijs ik op de functie van de ombudsman of de Commissie gelijke behandeling. Dergelijke instituten ontlenen hun gezag vooral aan de kwaliteit van hun oordelen. Ik voorzie dat ook de adviezen van de integriteitscommissie door hun inhoudelijke kwaliteit gezag zullen krijgen en daardoor ook nageleefd zullen worden.

Welke mogelijkheden, zo vraagt mevrouw Bemelmans zich af, heeft de commissie om haar opvattingen over adviezen kenbaar te maken? De adviezen worden openbaar gemaakt, zij het dat deze geanonimiseerd worden. Het jaarverslag over het jaar 2001 is aan de Tweede Kamer aangeboden. Dat verslag betrof vier zaken.

Kan de anonimiteit van de klager en de betrokkene worden gegarandeerd? Een klacht kan niet anoniem worden ingediend. De werkzaamheden van de commissie zijn erop gericht, de anonimiteit te waarborgen. In de uitgebrachte openbare adviezen worden geen namen genoemd, niet van de klagers en niet van de andere betrokkenen.

Mevrouw Bemelmans heeft verder gevraagd hoe de klokkenluidersregeling het verwoordt wanneer je direct naar de commissie kunt. Dat heb ik in feite net al aangegeven. De regeling spreekt van zwaarwegende omstandigheden. De regeling zegt letterlijk dat de betrokkene een vermoeden van een misstand rechtstreeks kan melden aan de commissie integriteit indien zwaarwegende belangen de interne melding in de weg staan. Dit geeft de commissie voldoende ruimte om over de toegankelijkheid te oordelen. Dan is de interne procedure ook niet aan de orde.

Wat zijn de ervaringen met de commissie? Zoals gezegd, waren er in 2001 vier zaken, die vier keer niet ontvankelijk waren. In 2002 waren er twee zaken, de ene was niet ontvankelijk en de andere is nog niet afgehandeld. Dit jaar is er tot dusver één zaak aanhangig gemaakt.

Samen met een paar andere leden van de Kamer zegt mevrouw Bemelmans dat het begrip "misstand" wat minimaal is. Ook tegen haar zeg ik dat er een evaluatie komt, waarbij dit punt expliciet wordt betrokken.

De heer Van Heukelum vraagt zich af wanneer het wetsvoorstel komt dat de waarden en normen van ambtenaren regelt. Ik geef onmiddellijk toe dat dit onbedoeld wat lang heeft geduurd. Hierbij spelen verschillende omstandigheden een rol. BZK heeft nogal wat wisselingen van bewindspersonen gehad in de afgelopen paar jaar. Ik pleit ervoor om dat nu maar niet te laten gebeuren, zeg ik er terzijde bij. De zaak wordt binnenkort in procedure gebracht. Dat betekent dat er nog voor de zomer een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden.

Meer in algemene zin vraagt de heer Van Heukelum zich af of de wetgeving over integriteit niet wat te veel tijd kost. Ik ben voornemens om de verdere afhandeling van wetgevingstrajecten op dit terrein in de toekomst te bespoedigen.

De heer Van Heukelum vraagt of dit allemaal zwaarwegend genoeg is om de inbreuk op de privacy te rechtvaardigen die hier in een paar opzichten aan de orde is. De openbaarmakingsplicht van nevenfuncties geldt alleen voor ambtenaren bij wie deze noodzakelijk is. Om die reden heeft die weging ook plaatsgevonden. Dat zijn in het algemeen topambtenaren die dichtbij de politiek staan, dus in ieder geval de SG en de DG's. Er zal ook ruimer binnen de ABD-groep worden gekeken. De definitieve selectie moet nog plaatsvinden. Daar moeten wij van geval tot geval zorgvuldig mee omspringen.

Provincies, gemeenten en waterschappen hebben eigen verantwoordelijkheden op dit gebied, maar het is wel raadzaam om tot een zekere mate van afstemming te komen. Het is wenselijk dat zij zich aan elkaar spiegelen. De mede-overheden zullen op deze mogelijkheid geattendeerd worden.

Het openbaar maken van nevenfuncties vormt een inbreuk op het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze inbreuk reikt veel verder dan het moeten melden van nevenfuncties aan de werkgever. Deze nevenfuncties worden immers niet alleen aan de werkgever, maar publiekelijk bekendgemaakt. Dat moet je alleen maar doen als het echt noodzakelijk is. Zoals gezegd is dat naar mijn mening pas aan de orde als de publicatie een wezenlijke bijdrage levert aan een vergroting van transparantie in het overheidsop treden. De openbaarmakingsplicht moet proportioneel zijn, dat ben ik met de heer Van Heukelum eens.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik heb aan de minister gevraagd wat de meerwaarde is. Als een ambtenaar dat meldt, weet de werkgever ervan. Dat betekent dat de ambtenaar weet dat er op hem wordt gelet of op hem gelet kan worden. Wat is er de meerwaarde van dat het op straat komt te liggen, dat is mijn vraag.

Minister **Remkes**: Transparantie van het openbaar bestuur voor de burger. Ik vind het heel wezenlijk dat het burgers bij vitale functies duidelijk is dat het zo wordt geregeld en dat die situaties aan de orde zijn. De werkgever zelf kan dat inzicht hebben, maar het kan soms ook

## Remkes

wenselijk zijn dat de burger dat inzicht ook heeft.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik kan mij daarin vinden, maar dat is een ander hoofdstuk. De minister spreekt over transparantie van het overheidsapparaat, over de wenselijkheid dat de burgers er kennis van kunnen nemen, maar ik zie op zichzelf niet dat dit een bijdrage levert aan het integriteitsgebeuren.

Minister **Remkes**: Dat hangt ook weer af van de definitie van het begrip "integriteit". Er kan inderdaad vanuit meerdere invalshoeken tot deze aanpak worden gekomen. Dat ben ik onmiddellijk met de heer Van Heukelum eens. Het kan gaan om een integriteitsdefiniëring in een enge vorm of om een integriteitsdefiniëring in een wat ruimere opvatting, waarbij de transparantie dan ook onder dat begrip valt.

Voorzitter. De heer Van Heukelum heeft voorts een vraag gesteld over de meldingsplicht van de financiële belangen van bepaalde ambtenaren. Geldt die alleen voor top-ambtenaren? Kan de minister concretiseren om wie het dan gaat? Ook hier geldt dat het doorvoeren van een meldplicht voor financiële belangen een inbreuk vormt op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarom moet ook hier aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit worden voldaan. De maatregel moet dus proportioneel zijn ten opzichte van het doel van de maatregel en niet ingrijpender dan nodig. Om die reden wordt de meldplicht in het wetsvoorstel beperkt tot de financiële aangelegenheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling kunnen raken. Het is dezelfde beperking die wij al kennen bij de geldende meldplicht voor nevenfuncties. Concreet valt te denken aan een meldplicht voor ambtenaren die betrokken zijn bij aanbestedingen, subsidieverstrekingen, steunverlening, het verstrekken van leningen, het verlenen van advies en onderzoeksopdrachten en dergelijke. Zo zal de ambtenaar die zich bij de gemeente bezighoudt met gronduitgifte of ander beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, verplicht kunnen worden om te melden of hij eigenaar is van grond en/of andere onroerende zaken.

De vraag is ook gesteld of gebruikmaking van de klokkenluiderregeling de norm en de positie van de ambtenaar kan schaden, ook bij collega's. Is dat te voorkomen? Dat is in feite een cultuurvraagstuk. Het integriteitsbeleid is erop gericht, de juiste cultuur te bewerkstelligen. Ik ben daar mijn betoog ook zo ongeveer mee begonnen. Dat is dus een vereiste voor overheidsorganisaties. De heer Van Heukelum heeft ook een vraag gesteld over de rechtspositionele bescherming van de klokkenluider. Dat is buitengewoon moeilijk formeel te regelen. Dat heeft ook alles met de cultuur in een organisatie te maken. Daarom horen wetgeving en cultuur hand in hand te gaan, ook om de situaties die de heer Van Heukelum in gedachten heeft, te kunnen voorkomen.

De heer Terlouw heeft gevraagd hoe de integriteitsaudit eruitziet. Men moet daarbij denken aan antwoorden op vragen als: welke regelgeving wordt gehanteerd, welk beleid is er, is het in de organisatie breed bekend en wordt het nageleefd? Ik heb audits van de operatie in kaart gezien. Ik kan de Kamer verzekeren dat er ook aanbevelingen worden gedaan om verbetering in de situatie te brengen. Ik zou hier ook niet willen uitspreken met welke vaste regelmaat die audits nu herhaald moeten worden. Dat is helemaal afhankelijk van de specifieke situatie. In een bepaalde situatie kan er aanleiding zijn om er wat sneller naar te kijken. In dat opzicht moet je ook maatwerk kunnen bieden. De heer Terlouw vraagt ook of het een misstand oplevert waarmee je naar de commissie kan, als de ambtenaar geen gehoor krijgt bij zijn chef. Het antwoord is ja.

Er is naar aanleiding van de bouwfraude gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van integriteit en integriteitsbeleid. De Parlementaire Enquêtecommissie Bouwfraude heeft incidentele gevallen van ambtelijke corruptie aan het licht gebracht. Dat neemt niet weg dat integriteit doorlopend de aandacht verdient. Naast regelgeving is het cultuuraspect van minstens even groot belang. Het kabinet zal nog tot een nader oordeel over de aanbevelingen door de PEC moeten komen. Dat proces loopt nog. Daarbij zal het kabinet ongetwijfeld ook terugkomen op het punt van de integriteit.

De heer Holdijk heeft de vraag gesteld of de meldingsregeling en de beschermingsregeling wel of niet los van elkaar te zien zijn. Hij stelt deze vraag mijns inziens terecht, want die twee regelingen zijn natuurlijk niet los van elkaar te zien. Wij moeten ze in onderlinge samenhang beschouwen en dat is ook precies de bedoeling.

Verder heeft de heer Holdijk vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van de meldingsregeling. Laat ik ook in dit opzicht duidelijk aangeven dat je natuurlijk nooit kunt garanderen dat een regeling van deze orde alle integriteitrisico's uitsluit. Dat is een illusie. Daarom stel ik ook dat dit voorstel in een veel breder pakket beoordeeld dient te worden. Een geïsoleerde beoordeling van dit wetsvoorstel, los van de wat bredere context, acht ik ook heel moeilijk. Wel is het mijn stellige overtuiging dat dit een heel belangrijke schakel in dat bredere geheel is.

De leden van de commissie zijn inderdaad onafhankelijk. Zij komen uit de hoek van de wetenschap en de politiek, maar moeten echt onafhankelijk zijn. Anders kan niet worden voldaan aan de achterliggende bedoeling.

De heer Platvoet stelt de vraag hoe het staat met de afzonderlijke regeling per ministerie. De klokkenluidersregeling is een rijksbrede regeling. Alle ministeries hebben in hun departementale regelgeving beleidsregels of anderszins normen geformuleerd.

Ik heb al gereageerd op de vraag naar het jaarverslag van de commissie. Het verslag is er. Als u daar belangstelling voor hebt, ben ik graag bereid ervoor te zorgen dat het ook aan de Eerste Kamer wordt toegestuurd. Ik zie daar geen belemmering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In de toelichting op de regeling staat dat het jaarverslag aan de Eerste en aan de Tweede Kamer zal worden toegestuurd.

Minister **Remkes**: Dan zal het ongetwijfeld ook hier liggen. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan zal die omissie worden rechtgezet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik heb gisteren navraag laten doen en ik begreep dat het jaarverslag er nog

## Remkes

niet was, maar blijkbaar is dat een vergissing. Dat is niet het belangrijkste. Mijn punt was: geeft het jaarverslag ook inzicht in wat er in de departementen is gebeurd op dit terrein? Hebben bijvoorbeeld de klachten die zijn ingediend bij de vertrouwenspersoon van een ministerie al dan niet tot een resultaat geleid? Ik vind het belangrijk dat er inzicht komt in de totale situatie van het integriteitsbeleid en de klokkenluiders die aan de bel hebben getrokken. Het jaarverslag van de commissie gaat echter alleen over het topje van de ijsberg, in zekere zin. Is de minister met mij van mening dat het goed zou zijn om een totaler inzicht te krijgen?

Minister **Remkes**: Als ik het goed heb begrepen, hebben alle ministeries een klokkenluiderregeling. Het ministerie van Defensie heeft een eigen regeling. Ik wil natuurlijk best informatie aan de Kamer toesturen, maar ik aarzel om bij wijze van spreken een jaarlijkse rapportage aan de Eerste en de Tweede Kamer toe te zeggen. Dan wordt er weer heel veel papier geproduceerd en gaan wij weer op de toer van monitoring. Wij produceren nu al zoveel papier voor rapportages en andere informatie dat mij zo nu en dan een gevoel van cynisme bekruipt over de effectiviteit daarvan. Ik kies dan liever voor de begrotingscyclus als moment van informatieverstrekking zonder in allerlei details verzand te raken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik wil de minister de suggestie meegeven om in de begroting van zijn ministerie een overzicht op te nemen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik heb mij eerder afgevraagd of in de jaarverslagen ook wordt gerapporteerd over de interne gang. Het is mij opgevallen dat er in de jaarverslagen nogal wat niet-ontvankelijkverklaringen zijn opgenomen. Wordt daarbij aangegeven op welke gronden de commissie is overgegaan tot het niet-ontvankelijk verklaren? Wij kunnen dan wellicht een inzicht krijgen in de ontwikkeling van de normatiek.

Minister **Remkes**: Ik moet bekennen dat de inhoud van het jaarverslag mij nu niet voor de geest staat. Ik ga er echter van uit dat bij een niet-

ontvankelijkverklaring ook de reden voor die beslissing wordt aangegeven. Ik heb al toegezegd dat de Kamer het jaarverslag krijgt toegezonden. U kunt zich dan zelf hiervan vergewissen.

Ik ben bereid om na te gaan of hieraan extra aandacht kan worden besteed in de begrotingsstukken, want er wordt natuurlijk al in een aantal passages ingegaan op integriteit. De vraag is echter hoe uitgebreid die informatie moet zijn. Voor een beschrijving van de stand van zaken kan wellicht worden aangehaakt bij de audits.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden op de vragen die in de eerste termijn zijn gesteld. Zijn schets van het integriteitsbeleid van de overheid is overtuigend. Wij zijn het daarmee in grote lijnen eens. Ik onderschrijf wat de heer Terlouw heeft gezegd, namelijk dat leidinggevenden die zelf het goede voorbeeld geven, kunnen bijdragen aan een open organisatie waarin misstanden zonder al teveel problemen aan de orde kunnen worden gesteld en waarin daarover kan worden nagedacht en inhoudelijk kan worden gesproken. Dan zijn moeizame procedures vaak niet nodig. Soms zijn die echter wel nodig. Een cultuur van openheid en transparantie moet niet alleen een voornemen zijn, maar moet ook worden opgewekt en in stand gehouden. De commissie zou hierbij een belangrijke rol moeten spelen.

Ik wil nog even terugkomen op het vermoeden van een misstand en op de vraag hoe dit moet worden omschreven. Als ik naar de discussie luister, denk ik dat de omschrijving van het vermoeden van een misstand die nu vrij strikt is geformuleerd, in principe drie verschillende functies zou moeten hebben. Zo is het wenselijk voor de werkzaamheden van de commissie dat de omschrijving vrij selectief is. Voorkomen moet immers worden dat er een al te groot beroep wordt gedaan op deze commissie. Gelukkig gaf de minister al aan dat er geen enorme toeloop is en dat het aantal zaken dat aan de commissie wordt voorgelegd, vrij beperkt is. Het valt misschien dus wel mee. Voor de commissie zou dus een kort lijstje

van strenge criteria moeten worden opgesteld.

Voor hoger geplaatsten in de organisatie is het nuttig dat het scala wat breder is. Er zullen daardoor vermoedelijk meer zaken onder de aandacht worden gebracht, wat de mogelijkheid biedt om in de dialoog met degene die een misstand vermoedt, verder te komen. De criteria die Bovens en ik hebben genoemd, zijn hiervoor stuk voor stuk heel relevant.

De laatste groep bestaat uit ambtenaren die vermoeden dat er sprake is van een misstand en daarin graag wat duidelijkheid willen hebben. Voor hen moeten de criteria niet alleen duidelijk zijn, maar ook voorzien van voorbeelden. Ik denk dan aan casusposities van gevallen waarin het zinvol is om een misstand aan de orde te stellen. Die casusposities moeten toespitst zijn op de werkzaamheden van de desbetreffende ambtenaar. Het is belangrijk dat er binnen de organisaties openlijk wordt gediscussieerd, bijvoorbeeld aan de hand van denkbeeldige situaties of zaken die men in het verleden gelukkig heeft kunnen oplossen. Op die manier kan namelijk worden voorkomen dat het een pijnlijke aangelegenheid wordt. Tegelijkertijd wordt zo wel enige duidelijkheid geschapen over de vraag om welke misstanden het zou kunnen gaan.

Ik ben verheugd dat er een website komt, waarop informatie wordt gegeven over vermoedens van misstanden en de te volgen procedures. Een website is een mogelijkheid, zeker als het een interactieve site is, om drempels weg te nemen en duidelijkheid te verschaffen.

Dit waren zo wat losse gedachten. Ten slotte spreek ik de hoop uit dat met deze omschrijving van het vermoeden van een misstand creatief wordt omgegaan en dat deze omschrijving niet alleen wordt gezien als een drempel die voor mogelijke querulanten moet worden opgeworpen, maar ook als een bijdrage aan een op openheid gericht integriteitsbeleid. Ik heb gelukkig goed begrepen dat de minister dat ook nastreeft.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn beantwoording.

## Bemelmans-Vidéc

Ik sluit mij aan bij het pleidooi van de heer Witteveen voor een ruime duiding van de misstanden. In eerste termijn heb ik geprobeerd te illustreren dat de definitie van misstand vraagt om een nadere invulling en dat de omschrijving "een grove overtreding van" onvoldoende is. De minister releveerde terecht allerlei plaatsen waar jurisprudentie is opgebouwd. Ik denk dan aan het goed ambtenaarschap en artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, waarin allerlei vormen van ambtsmisbruik worden geformuleerd. Er zijn al met al tal van bronnen die kunnen worden gebruikt voor het duiden van het begrip "misstand". Een en ander is echter geen antwoord op de vraag of er in deze gevallen sprake is van een grove overtreding.

De minister merkte op dat er in jaarverslagen sprake is van een relatief klein aantal meldingen. Dat kan een goed teken zijn, maar even goed kan dit erop duiden dat de barrières te hoog zijn. Met het oog hierop ben ik geïnteresseerd in de motivering van de niet-ontvankelijkheid. In deze motivering kan immers een aanwijzing worden gevonden voor de juistheid van het vermoeden dat de ernst van de zaak die aan de orde gesteld dient te worden, toch een barrière is voor het verkennen van overschrijdingen die op het eerst gezicht wellicht klein zijn. Dergelijke overschrijdingen kunnen misschien niet alle ophef waard lijken te zijn, maar tegelijkertijd wel langzaam bijna onopgemerkt doordringen in de cultuur van een organisatie. Uiteindelijk kan dit tot onacceptabele gevolgen leiden.

Ik heb in eerste termijn niet voor niets gesproken over de noodzaak van consensus en de noodzaak van een transparant debat. Het is namelijk niet altijd duidelijk wanneer een grens wordt overschreden. Klokkenluiders zijn vaak voorlopers in de ontwikkeling van een bestuursmoraal. Zij attenderen op zaken, waarvan de rest zegt: ach, daar moet je niet over mekkeren, want het is tegenwoordig bon ton om dat zo te doen. Als er te strikt wordt getoetst, kunnen klokkenluiders worden ontmoedigd om deze rol op zich te nemen.

De minister gaf aan dat er een evaluatie zal worden gehouden. Ik zou het op prijs stellen als de Kamer zicht kan krijgen in de lopende casuïstiek. Verder zou ik graag

verslaglegging nalezen die wat duidelijker is dan de jaarverslagen.

Ik had een specifieke vraag gesteld over de vertrouwelijkheidsclausule. Uit de praktijk in de Verenigde Staten blijkt dat de bewijslast te snel bij de klokkenluider wordt gelegd. Als de CIR niet de mogelijkheid heeft om de juistheid en de volledigheid van de verschafte informatie door het bevoegd gezag te controleren, verschuift de bewijslast al heel snel naar de klokkenluider. Ik heb in eerste termijn gezegd dat het begrijpelijk is dat bepaalde informatie vertrouwelijk moet zijn, omdat het gaat om zaken van defensie en politie. De clausule kan wellicht aanleiding geven tot oneigenlijk gebruik door de eventueel gemelde bevoegde gezagsdrager. Ik heb de minister ook gevraagd wat hij heeft gedaan met de brief van het College bescherming persoonsgegevens. Misschien heeft hij die vraag al beantwoord; dan heb ik dat gemist.

Tot slot kom ik terug op een verwante zaak, de zaak-Winum. Het ging om leden van de gemeenteraad die tegelijkertijd ook ambtenaar van Rijkswaterstaat zijn. Wil de minister hierop ingaan?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens onze fracties wil ik de minister graag bedanken voor zijn reactie, die in lijn met de inbreng in eerste termijn deels een algemene toonzetting had en deels op concrete vragen betrekking had. Die concrete vragen betroffen vooral de onafhankelijkheid van de leden van de landelijke commissies. Ik heb begrepen dat er, behalve een commissie voor de rijksoverheid, inmiddels ook een landelijke commissie voor de gemeenten is. Ik onderstreep nogmaals dat kennis van de ambtelijke situatie gewenst en noodzakelijk is, maar dat er ook goed op moet worden gelet dat de leden van zulke commissies, die immers extern zijn, op voldoende afstand staan van het overheidsgebeuren. Daarom moeten, om maar eens iets te noemen, naar mijn mening zo weinig mogelijk bestuurders of ex-bestuurders als leden van dergelijke commissies worden gekozen.

Ik wil graag een opmerking maken bij de aanvangswoorden van de minister, waarbij hij in lijn met de heer Terlouw heeft gezegd dat het

ambtelijk apparaat integer is. Zo heb ik zijn woorden in ieder geval opgevat. Met andere woorden, er is de pretentie van ambtelijke integriteit. Ik wil dit op zichzelf niet tegenspreken, want daarvoor zou heel wat materiaal voorhanden moeten zijn, maar ik maak er toch een kanttekening bij. Zo'n uitspraak is natuurlijk een cultuurbepalende uitspraak. Met "cultuur" doel ik op de cultuur binnen organisaties. Ik ben zelf van mening dat men hier steeds met twee woorden zou moeten spreken. Enerzijds wil ik de uitspraak van de minister over de integriteit van het ambtelijk apparaat best overnemen. Anderzijds denk ik dat mensen door zo'n uitspraak geneigd zijn om een houding aan te nemen dat alles in orde is. Dat kan ertoe leiden dat het onderkennen van niet integer gedrag daardoor wordt belemmerd. Het kan tot een afwerende opstelling van de ambtelijke hiërarchie leiden; zij gaat er immers van uit dat zij integer is. Ten onrechte wordt dan verondersteld dat een doortastende aanpak onrust zal veroorzaken en de schade voor de eigen organisatie zal vergroten. Ik ben de mening toegedaan dat de ambtelijke doofpot niet verkozen mag worden boven het aan de kaak stellen van niet integer handelen. De weerstand tegen niet integer handelen wordt daardoor niet verbeterd. De organisatie zuivert zich op die wijze niet. Wanneer de doofpot op termijn bovendien niet waterdicht blijkt te zijn en de media of andere buitenstaanders verholde misstanden aan het licht brengen, dan blijkt het integriteitsverlies vaak aanzienlijk groter te zijn dan bij een adequaat ingrijpen na de eerste onderkenning nodig was geweest. Met andere woorden: ook hierbij kunnen te zachte heelmeeesters stinkende wonden maken.

Als het om de ambtenaar gaat voeg ik hier in lijn met mijn eerste termijn nog aan toe dat het treffen van maatregelen tegen niet integere politici ook een urgente zaak is. Daarbij is de neiging tot het toedekken ook vaak heel groot. Juist omdat ik in eerste termijn betoogd heb dat politici de maatstaf voor het handelen van ambtenaren zouden moeten vormen, heeft niet de overheid, maar hebben wel de politieke partijen zelf een primaire verantwoordelijkheid.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Namens mijn fractie dank ik de minister voor zijn reactie. Evenals de heer Holdijk begin ik bij de inleiding van de minister. Ik doe dat echter op een andere toon dan hij. Als je een wetsvoorstel behandelt, ben je helemaal gefocust op de inhoud ervan, met het risico dat je de schijn wekt dat het ambtelijk apparaat aan alle kanten rammelt. Ik was erg blij met de uitspraak van de heer Terlouw, want hij zei dat wij niet over de totale ambtenarij spreken. Er zijn in dit land duizenden en duizenden ambtenaren. Er is geen enkele aanleiding om eraan te twijfelen dat ons ambtelijk apparaat integer is. Net zoals de minister zegt, zal er echter een aantal uitzonderingen zijn. De verschillende enquêtes hebben dat bewezen. Het is goed dat wij daaraan ontzettend veel aandacht geven, hoewel dat ogenschijnlijk overdreven is, gezien de grote hoeveelheid ambtenaren. Daarom ben ik de minister er dankbaar voor dat hij dat nog eens heeft aangekaart.

Ik ben blij dat de minister in zijn betoog heeft laten zien dat het thema van de integriteit bij de overheid niet alleen in dit soort wetsvoorstellen leeft, maar in de volle breedte. Hij heeft een vrij indrukwekkende reeks al dan niet reeds in gang gezette maatregelen genoemd. Hij heeft dat misschien wel gedaan om wat ik nogal uitvoerig heb aangegeven in mijn eerste termijn, namelijk het feit dat de vernieuwde Ambtenarenwet er nog niet is, wat te verzachten. Hij excuseert zich daarvoor door te zeggen dat nogal wat bewindslieden wijzigingen hebben aangebracht, maar ik weet dat dit soort wetgevingsproces niet in de eerste plaats door de bewindslieden wordt gedaan, maar door hun ambtenaren. Wij kennen nog niet het fenomeen van politieke ambtenaren, waardoor met de bewindsman ook de ambtenaar verdwijnt. Ik neem het excuus aan, maar ik vind het niet echt geloofwaardig. Ik ben blij dat de minister heeft gezegd dat het wetsvoorstel er voor de zomer zal zijn. Dat zeg ik niet om formeel te doen over tijdslijmeten, maar ik vind inderdaad dat je dit soort maatregelen over integriteit moet kunnen plaatsen binnen het totaal van wetten en regelgeving. Er moet een kader zijn, waarin ook het hele verhaal van

normen en waarden is vastgelegd. Ik hoop niet dat de toezegging van de minister net zo weinig waard als de toezegging die vorig jaar in de Tweede Kamer is gedaan, namelijk dat het wetsvoorstel er in 2002 zou zijn. Ik ga er dan ook van uit dat het voorstel er echt voor de zomer is.

Ik maak nog een opmerking over de meerwaarde van het openbaar maken van de nevenfuncties. Het is mij nu helder, maar ik moet wel constateren dat wij door de considerans van het wetsvoorstel een klein beetje op het verkeerde been zijn gezet. Terwijl in de considerans staat dat openbaarmaking wenselijk is ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst, constateer ik dat de minister dit nu met zo veel woorden terugneemt. Hij zegt nu dat openbaarmaking wenselijk is voor de transparantie van het openbaar bestuur en ik kan mij daar volledig in vinden. De burgers in dit land hebben het recht om te weten welke nevenfuncties bepaalde ambtenaren hebben. Dat is echter iets anders dan dat dit op zich een meerwaarde heeft voor de bescherming van de integriteit.

In dat verband blijf ik er moeite mee hebben dat openbaarmaking heel erg beperkt blijft en wat mij betreft mag dat best wat verruimd worden. Ik wacht dat verder af, maar ik vraag mij wel af wie dat nu bepaalt. Voor het melden van financiële acties en de openbaarmaking van nevenfuncties wordt een omschrijving gegeven van de categorie ambtenaren die het betreft. Bij de nevenfuncties gaat het om topambtenaren en voor de melding van financiële transacties en financiële belangen geldt een andere definitie. Wordt dat per departement bepaald of vaardigt de minister generale richtlijnen uit?

Tot slot wil ik nog ingaan op de klokkenluiders. De minister heeft aangegeven dat alles gedaan moet worden om de rechtspositie van de klokkenluider te beschermen. In mijn eerste termijn heb ik verwoord – en de minister heeft dat ook gezegd – dat ik vind dat ambtenaren die misstanden signaleren, dit moeten melden. Hoe gek het ook mag klinken, betekent dit ook dat wij het klikken dat ons vroeger thuis en op school werd afgeleerd, willen stimuleren. Klikken heeft een negatieve bijklank, maar wij vinden dat misstanden gemeld moeten

worden en wij weten allemaal dat dit consequenties heeft. Klikspanen waren vroeger op school al niet geliefd en zij zullen nu ook bij collega's niet geliefd zijn en dit heeft weliswaar geen invloed op de rechtspositie, maar kan wel doorwerken in salaris, positie, rang en dergelijke. Ik wil niet zo ver gaan als de Amerikaanse FBI die getuigen een ander gezicht en een andere identiteit geeft, maar ik vind wel dat er meer bescherming moet komen voor mensen die misstanden aan de kaak stellen.

□

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter. De woorden van verschillende sprekers die mij zijn voorgegaan, klinken nog na in mijn oren. In de eerste plaats geldt dit voor de heer Holdijk. Toen ik in eerste termijn zei dat wij over het algemeen een integer ambtenarenapparaat hebben, bedoelde ik daarmee te zeggen dat je medewerking krijgt, dat ambtenaren hun werk goed proberen te doen, dat er weinig gevallen van fraude zijn en dat ambtenaren vaak ten onrechte worden afgeschilderd als niet erg arbeidzaam. Ik heb in het algemeen van ambtenaren alleen maar medewerking ondervonden en de intentie gezien om hun werk goed te doen en de politici te ondersteunen in hun taak. De heer Holdijk zegt dat het gevaarlijk is om dat te veel te zeggen, want dan kan een cultuur ontstaan dat men daarin lekker berust zodat men niet meer alert is. Dat kan best waar zijn en dat kan en wil ik ook niet bestrijden, maar deze zaken hebben altijd twee kanten. Als je niet af en toe tegen ambtenaren zegt dat je waardeert wat zij doen, levert dat ook gevaren op. Een mens heeft er recht op om bevestigd te worden in wat hij doet. Daarover kan het laatste woord nooit gezegd worden, maar het is goed dat deze verschillende benaderingen worden genoemd.

De heer Van Heukelum zei zojuist iets over klikspanen. Misschien is dat gevaar iets minder groot als een klokkenluider de goede weg bewandelt als hij een misstand constateert en eerst naar zijn chef gaat. Als een klokkenluider geen gehoor vindt, kan hij zeggen: denk eraan dat ik dan een andere weg heb te gaan. Als je het zo doet, denk ik dat er van de negatieve connotatie van klikspanen niet veel overblijft en



## Terlouw

dat zo'n chef het aan zichzelf te wijten heeft. Het moet in ieder geval gebeuren en ook daar zullen de heer Van Heukelum en ik het over eens zijn.

Dat brengt mij op een punt waarover de minister en ik een verschil van mening hebben. Volgens de minister heb ik gevraagd of een ambtenaar naar de commissie kan als hij geen gehoor krijgt bij zijn chef. Het antwoord was: ja, dat kan hij. Ik geloof dat hij dit kan en het staat ook in de stukken. Ik heb de minister schriftelijk het volgende gevraagd, uitgaande van dit voorbeeld: een ambtenaar meldt bij zijn chef een misstand. Het gaat niet om een zware misstand en deze wordt gebagatelliseerd; de ambtenaar hoort er nooit meer wat van. Zo gaat het maar door; er wordt geen aandacht aan besteed, er komt een niet ter zake doend antwoord of het wordt goedgepraat. Het feit dat zo'n chef niet ontvankelijk is voor het melden van misstanden vormt toch als zodanig een ernstige misstand? De minister schrijft daarover dat een dergelijke situatie op zichzelf genomen geen zelfstandige omstandigheid betreft die valt binnen de omschrijving van een vermoeden van een misstand en zich uit dien hoofde niet leent voor aanmelding bij de commissie. Is de minister het bij nader inzien met mij eens dat het wel een misstand is als je niet ontvankelijk bent voor geëigende klachten of aanmelding van misstanden?

Uit het boeiende antwoord van de minister heb ik begrepen dat er vrijwel geen gegronde meldingen zijn geweest bij de commissie. Dat verbaast mij eigenlijk ook niet zozeer, want ondernemingsraden durven vandaag de dag heel wat tegen hun chefs te zeggen. In een vrij groot gezelschap als een ondernemingsraad komt het heus wel naar voren als er iets niet deugt. Het wordt daardoor veel moeilijker om misstanden met de mantel der liefde te bedekken. De commissie moet er echter zijn, want ik ben ervan overtuigd dat die preventief werkt.

Het verheugt mij dat de minister zich enigszins teweer stelt tegen vragen naar teveel informatie. Onze samenleving heeft te maken met een gigantische papierwinkel en enige zelfbeperking is goed.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister ziet geen aanleiding voor grote verontrusting, want op basis van de getallen is het algemene beeld dat van een integer ambtenarenapparaat. Dat moge zo zijn, maar ik heb de neiging om de benadering van de heer Holdijk te volgen om kritisch en alert te blijven, ook gezien de uitwerking die dit kan hebben op de cultuur in overheidsorganisaties. Ik begrijp de relativerende opmerkingen van de minister en er zijn op zichzelf genomen argumenten voor. Het zou overigens goed zijn om dezelfde relativering aan de dag te leggen inzake migranten en criminaliteit. Het overgrote deel van de in Nederland woonachtige migranten zijn keurige burgers, die zich aan de wet houden. Als je de discussies volgt in kranten en tussen lijsttrekkers, zou je daarvan een ander idee kunnen krijgen. Het zou goed als ook in eigen kring dit zendingswerk werd verricht. Paars heeft 13 mld lastenverlichting teruggegeven aan de mensen en daar past vele malen het kwartje van Kok in.

Wat de motie van de Tweede Kamer betreft, denk ik dat ik inzake de zwaarwegende uitzondering het gelijk aan mijn zijde heb. De minister heeft volgens mij de toezegging van zijn voorganger gevolgd, terwijl in de motie iets anders stond. De minister heeft mij er niet van kunnen overtuigen dat hij de motie coulant heeft uitgevoerd. Het is echter niet aan mij om mij daar druk over te maken. Het zou in eerste instantie misschien op het bordje van de heer Terlouw liggen en eigenlijk nog meer op dat van de Tweede Kamer.

Het antwoord op de vraag die ik heb gesteld over de doorvertaling naar de afzonderlijke ministeries vond ik niet erg helder. Ik heb in de Staatscourant een klip en klare regeling gevonden, van het ministerie van Algemene Zaken. Hebben alle andere ministeries een soortgelijke regeling, die een vertaling is van het wetsvoorstel dat voorligt?

Er is genoeg gezegd over de definitie van een misstand. Ik sluit mij in dezen aan bij de woorden van de heer Witteveen en mevrouw Bemelmans. Mevrouw Bemelmans zei het heel mooi, zij sprak over ruime duiding. Ik volg dat. Ik ben het ook met de minister eens dat ook de

jurisprudentie op dat punt helderheid zal brengen. Ik vind wel dat er steeds gemakkelijk naar de commissie wordt verwezen, terwijl het in eerste instantie een melding in de hiërarchische lijn betreft. Er kan dus al snel een interpretatiediscussie ontstaan over de vraag wat wel of niet een ernstige misstand is.

De minister heeft niet gereageerd op mijn suggestie om ook te kijken welke adviezen van de commissie niet worden opgevolgd en waarom dat niet gebeurt. Dat kan toch iets zeggen over bijvoorbeeld de cultuur in de organisatie?

De minister zal bekijken of de verslaglegging kan plaatsvinden in het kader van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In weerwil van hetgeen de heer Terlouw aan het einde van zijn tweede termijn zei, wil ik die toezegging wel incasseren. Ik vind dat dit punt moet worden meegenomen, juist om de bedoeling van deze wet te effectueren.

De minister heeft niet geantwoord op mijn vraag, of er in die algemene maatregel van bestuur een limitatieve opsomming komt van de financiële belangen die spelen en over welke ambtenaren het dan gaat. Ook heeft hij niet gereageerd op mijn vraag over de positie van het College bescherming persoonsgegevens die advies moet uitbrengen over deze AMvB.

Ik heb gesproken over de hoge mate van zelfvoldaanheid van de gemeenten die uit de enquête is gebleken en over de geringe prestaties van gemeenten op dit punt, terwijl dit wel is afgesproken in het overleg tussen Rijk en gemeenten. Kan de minister nu of later concreet aangeven hoe gemeenten voor hun eigen ambtenaren de bescherming van klokkenluiders geregeld hebben?

Niet alleen ik maar ook anderen hebben vragen gesteld over de marktsector. Ik weet dat dit onderwerp niet in eerste instantie tot de portefeuille van deze minister behoort maar bij de voorbereiding zijn er wel enkele vragen over gesteld. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is met iets bezig. Leidt dat tot iets?

□

Minister **Remkes**: Mijnheer de voorzitter. Ik trek de conclusie dat wij het erover eens dat er sprake zal

## Remkes

moeten zijn van een ruime duiding zoals mevrouw Bemelmans zei en dat wij de ontwikkeling van de jurisprudentie op dit gebied goed zullen moeten volgen en op basis daarvan in de toekomst moeten bekijken of er aanleiding is om de regeling aan te passen.

Ik ben het in dit verband eens met de drietrapsraket van de heer Witteveen. Om die reden heb ik in mijn eerste termijn ook verwezen naar websiteachtige instrumenten. Er kan van dat soort instrumenten gebruikgemaakt worden om heel concreet aan te geven waaraan gedacht moet worden. Wij zullen dat soort instrumenten zeker benutten.

De discussie tussen de heer Terlouw en de heer Holdijk ging over de vraag, of er geen sprake is van een zekere mate van zelfgenoegzaamheid. Dat is wat mij betreft niet aan de orde. Iedere rotte appel in de mand is er één te veel, daarover moet geen enkel misverstand bestaan. Wel is het goed om aan te geven dat wanneer er een incident plaatsvindt, daarvan vaak met chocoladeletters in de krant verslag wordt gedaan, hetgeen naar buiten toe heel gemakkelijk een scheve voorstelling van zaken oproept. Voor een evenwichtige beoordeling is het goed om te benadrukken dat grosso modo onze ambtelijke organisatie integer in elkaar steekt. Dat neemt overigens niet weg dat je voortdurend alert moet zijn om dat zo te houden en dat je waar dat mogelijk is, verbeteringen moet aanbrengen. Het proces tussen de oren vraagt dan ook regelmatig onderhoud. Uit de audits die bij een aantal departementen zijn gehouden, is naar voren gekomen dat je niet moet toegroeien naar situaties waarin je één maal een impuls geeft en vervolgens een groot aantal jaren niets doet om daarna aan de hand van evaluaties te ontdekken dat sommige zaken niet zijn gelopen zoals ze hadden moeten lopen.

In eerste termijn heb ik mijn eigen verantwoordelijkheden geschetst, maar het is natuurlijk ook zo dat ik in het kader van mijn coördinerende verantwoordelijkheid zal proberen de collega's en de medeoverheden alert te houden. Overigens weet ik niet of de heer Bos nu het klassieke voorbeeld van een klokkenluider is. Wat dat betreft is het goed om de dingen bij hun naam te noemen.

Mevrouw Bemelmans heeft gevraagd of op de klokkenluider de

bewijslast rust. De ambtenaar die gebruikmaakt van de mogelijkheid om naar de commissie te gaan, zal uiteraard moeten aangeven waar de geconstateerde misstand uit bestaat en waar zijn vermoedens op zijn gebaseerd. Vervolgens is het dan aan de commissie om zich een oordeel te vormen. De commissie kan daarvoor ook zelf informatie inwinnen en zich bijvoorbeeld tot de minister wenden. Op basis van de verkregen gegevens zal de commissie tot het eigen oordeel komen. Het is dus niet zo dat er sprake is van een bewijslast voor degene die de zaak aanbrengt.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik heb goed geluisterd naar de minister maar ik had dit punt specifiek in relatie gebracht tot de vertrouwelijkheidsbepalingen in de regeling. Er zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de vertrouwelijkheid van de te verschaffen informatie en de wijze waarop er met die vertrouwelijkheid moet worden omgegaan. Dat kan aanleiding geven tot het niet volledig of niet juist informeren door het bevoegd gezag richting CIR, waardoor het ook voor de CIR moeilijk wordt om te achterhalen of ze compleet geïnformeerd is. Daar zit een spanningsveld tussen.

Minister **Remkes**: Dat spanningsveld zie ik ook, maar je kunt er tegelijkertijd geen allesomvattende wijsheden over verkondigen omdat het van geval tot geval zal verschillen. Wat mij betreft is het ook bij deze zaak zo. Wat openbaar kan, moet je vooral openbaar doen. Waar vertrouwelijkheid nodig is, zal die in acht moeten worden genomen.

De vier niet ontvankelijke gevallen in 2001, waarop mevrouw Bemelmans doelde, hadden geen betrekking op rijksambtenaren. Het is dan ook logisch dat de commissie tot de conclusie van niet ontvankelijk komt.

Bij de Winsumzaak gaat het met name om de verhouding tussen de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. Wij zijn daar nog niet op uitgestudeerd. Ik ben bereid om, zodra dat wel het geval is, de Eerste Kamer daarover te informeren.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Op welke termijn denkt de minister dat te kunnen doen? Ik verwees naar Winsum. Inmiddels hebben zich ook bij bepaalde

provinciale staten overeenkomstige gevallen voorgedaan, zoals de minister wellicht weet. De noodzaak van helderheid dringt een beetje.

Minister **Remkes**: Dat is bekend. Het antwoord is dan ook: zo spoedig mogelijk.

Voorzitter. De heer Platvoet heeft een vraag gesteld over het College bescherming persoonsgegevens en de AMvB. Het is zeker de bedoeling om de kwestie van de AMvB voor te leggen aan de commissie. Ik zal de Kamer schriftelijk op de hoogte stellen van de stand van zaken met betrekking tot de beantwoording van deze brief. Ik zeg dit ook in de richting van mevrouw Bemelmans.

Voorzitter. De heer Holdijk heeft nog iets gezegd over te zachte heelmeesters. Ik heb daar in feite antwoord op gegeven. Ik ben dat met hem eens. Het is in een overheidsorganisatie nodig om, als daar aanleiding toe is, signalen te geven die duidelijk en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn.

De heer Van Heukelum suggereert dat er een tegenstelling zou zijn tussen transparantie en integriteit. Ik denk dat je daar ook op een andere manier tegenaan kunt kijken. Ik begrijp het misverstand nu iets beter. Het is nodig om transparantie na te streven om de burger tot de overtuiging te laten komen dat het allemaal deugt en hem te laten zien dat er sprake is van een integere organisatie die ook met de feiten voor de dag durft te komen. In die zin is die tegenstelling niet aan de orde. Volgens mij zijn wij het eens.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Volgens mij zijn wij het inderdaad eens, voorzitter. Ik heb alleen gezegd dat het wetsvoorstel stelt dat openbaarmaking van de nevenfuncties een grotere integriteit geeft van het ambtelijk apparaat. Zo heb ik het althans gelezen. Dat hoeft niet het geval te zijn. Het is eerder omgekeerd. Het feit dat de functies openbaar zijn, betekent dat de burger inderdaad weet dat er sprake is van een integere organisatie. In dat opzicht ben ik het met de minister eens. Nogmaals, ik ben wel op het verkeerde been gezet.

Minister **Remkes**: De heer Platvoet heeft gevraagd hoe het precies zit met de marktsector. Collega De Geus gaat hier primair over. Hij heeft de Stichting van de Arbeid gevraagd om

## Remkes

een klokkenluideregeling voor de marktsector op te stellen. Ik ben graag bereid om iets te doen in de communicatieve sfeer tussen de GroenLinksfracties aan de overzijde en in deze zaal. Het zal de heer Platvoet ongetwijfeld bekend zijn dat mevrouw Van Gent een initiatief-wetsvoorstel in procedure heeft gebracht.

Bij gemeenten en provincies zal de vinger aan de pols gehouden worden. Men heeft zijn eigen autonome verantwoordelijkheid, maar het kan soms nodig zijn – bijvoorbeeld als zaken te traag gaan – dat een minister van Binnenlandse Zaken de medeoverheden op een aantal ontwikkelingen aanspreekt. Ik kan in de richting van de heer Platvoet zeggen dat mijn mentale instelling zodanig is dat de bereidheid daartoe gaarne aanwezig is.

De heer Terlouw heeft, onder verwijzing naar de memorie van antwoord, gevraagd of daar geen zelfstandige aanleiding is om bij de commissie terecht te komen. Ik heb nog even naar de memorie van antwoord gekeken. Als ik de omschrijving lees die bij de drie gevallen op pagina zeven staat aangegeven, dan zal de case die hij voorlegt niet onder alle omstandigheden uitgesloten moeten worden. Zo zou ik het ook willen aangeven, want ook hier geldt natuurlijk dat de ene situatie de andere niet is. Dat moet dan aan de commissie worden overgelaten. Is er echter sprake van een situatie waarbij de leidinggevende stelselmatig "njet" roept en er blijk van geeft geen open oog te hebben voor die zaken, dan komt de commissie op een gegeven ogenblik ongetwijfeld tot de conclusie dat het nodig kan zijn om daar nader naar te kijken.

Naar ik meen, waren dit de vragen die aan mij gesteld zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De vraag over de algemene maatregel van bestuur, die de heer Van Heukelum ook heeft gesteld, is nog niet beantwoord.

Minister **Remkes**: Die is nog niet klaar. Daarop kan ik nog geen definitief antwoord geven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik zal u helpen. Het gaat daarbij om de limitatieve opsomming. Dat begrijp ik.

Ik realiseer mij nu dat u een vraag die ik in eerste termijn heb gesteld, nog niet heeft beantwoord: wat moet een ambtenaar van het ministerie van Volkshuisvesting doen als hij een ernstige misstand denkt te hebben ontdekt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken? De minister zal begrijpen dat dit een voorbeeld is.

Minister **Remkes**: Ja, dat begrijp ik. Dit voorbeeld is niet bewust gekozen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, in het geheel niet.

Minister **Remkes**: Als de ambtenaar de indruk heeft dat er echt een misstand bestaat, meen ik dat die ambtenaar gewoon een brief moet sturen aan de desbetreffende bewindspersoon waarin hij aangeeft dat er sprake is van een misstand. De klokkenluidersregeling is immers juist in het leven geroepen vanwege de gevoeligheden in de eigen omgeving. De heer Van Heukelum heeft nog eens een en ander onderstreept. Als er op een ander departement een misstand is, is de medewerker rijksmedewerker, maar tegelijkertijd burger. Ik redeneer even vanuit de vraag wat ik zelf zou doen. Als ik daarvan op de hoogte zou zijn, zou ik de verantwoordelijke bewindspersonen op de hoogte stellen. De gevoeligheden die juist aan de orde zijn bij een klokkenluidersregeling doen zich dan natuurlijk niet voor.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het moet voor zo iemand dus makkelijker zijn om een brief te schrijven of een klok te luiden. Ik vraag mij af of dat zo is. Ik weet niet of dit punt is overwogen bij de voorbereiding van deze wet. Ik heb het niet kunnen ontdekken in de stukken. Het lijkt mij toch wel iets waarop je een vast antwoord moet kunnen ontwikkelen.

Minister **Remkes**: Wat het meest logisch is om te doen, heb ik nu zo uit het zadel aangegeven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 18.50 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

- a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op 28 januari 2003:
  - Aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (28243);
  - Wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (verbetering van de handhaving en bepalingen inzake uitbreidingstoelatingen) (28358);
  - Wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 in verband met uitbreiding van het effectentypisch gedragstoezicht naar alle financiële instellingen die actief zijn op de effectenmarkten (28361);
  - Wijziging van de Wet op het primair onderwijs onder meer in verband met de vereenvoudiging van de voorschriften verband houdend met Weer Samen Naar School (28493);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2003 (28600 V);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003 (28600 VI);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2003 (28600 VIII);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003 (28600 XII);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2003 (28600 XIV);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2003 (28600 A);
  - Vaststelling van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2003 (28600 F);
  - Wijziging van de Ziekenfondswet en de Wet financiering volksverzekeringen mede in verband met het scheiden van de financiering van de beheerskosten Zfw en AWBZ (28678);
  - Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met versnelde invoering toets nieuwe opleiding (28681);