

Vergaderjaar 2001–2002

27 602

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 november 2001

Het verheugt de regering dat de fracties het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993 met zoveel belangstelling en interesse hebben ontvangen.

1. Algemeen

De leden van PvdA-fractie stellen terecht dat het bij de discussies over investeren in de kwaliteit van het openbaar bestuur niet past om de discussie over het «specifieke» aan de ambtelijke positie te stagneren. Als het gaat om het investeren in de kwaliteit van het openbaar bestuur betekent dat tevens investeren in de kwaliteit van het personeel. In dat kader is het juist ook van belang aandacht te besteden aan de specifieke waarden en normen die verbonden zijn aan het vak van ambtenaar. Bij verschillende gelegenheden, laatstelijk in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, is dan ook het voornemen aangekondigd het «specifieke» verbonden aan het werken voor de overheid versterkt onder de aandacht te brengen en een gemoderniseerde Ambtenarenwet daarvoor het voertuig te laten zijn. Dat wetsvoorstel is momenteel ambtelijk in voorbereiding. In het nu bij de Tweede Kamer voorliggende wetsvoorstel is een drietal onderwerpen naar voren gehaald waarvan het gezien de betekenis voor het verder waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur, naar de mening van de regering niet wenselijk was deze te laten wachten op de algehele modernisering van de Ambtenarenwet. Daarmee zijn – voor zover dat misverstand mocht bestaan – de voorbereidingen voor een modernisering van de Ambtenarenwet echter geenszins stil komen te liggen.

De leden van de D66-fractie zouden graag wat meer geëxpliciteerd zien welke aspecten van het ambtenaarschap de regering versterkt onder de aandacht wil brengen.

Het zal gaan om die waarden en normen die samenhangen met het feit dat men werkzaam is bij een unieke werkgever, namelijk de overheid. Die overheid heeft als taak het algemeen belang te dienen waarbij rekening moet worden gehouden met zaken als internationale verdragen, de Grondwet, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de verantwoordingsplicht aan de volksvertegenwoordiging enz. Een en ander bete-

kent ook wat voor de werknemers die bij de overheid werken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aspecten die samenhangen met de taakopvatting (zoals eisen op het gebied van objectiviteit en integriteit), aspecten die samenhangen met de rechtsstatelijke context (zoals het rekening houden met nationaal en internationaal recht) en de democratische context (zoals geheimhoudingsplicht, maar ook een informatieplicht aan de bestuurder) alsook aan aspecten die meer liggen op het vlak van ambtelijke professionaliteit (zoals eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid). Het betreft alle zaken die samenhangen met «goed ambtenaarschap». Het voornemen is in dit verband ook het «goed werkgeverschap» onder de aandacht te brengen. Inmiddels is wel duidelijk geworden dat een deel van de waarden en normen zich meer lenen voor vastlegging in een beroepscode dan voor opname in de Ambtenarenwet. Bij de modernisering van de Ambtenarenwet is daarom thans het voornemen, de waarden en normen niet alle in de wet zelf op te nemen, maar de wet tevens de grondslag te laten zijn voor een of meerdere beroepscodes voor ambtenaren. Verwezen zij naar de brief hierover van 4 oktober 2001.

De leden van de PvdA-fractie alsook de leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de planning van de gemoderniseerde Ambtenarenwet.

De voorbereidingen voor het wetsvoorstel zijn in volle gang. Het streven is er op gericht om dit najaar het conceptwetsvoorstel met de organisaties van werkgevers en werknemers te bespreken. Naar verwachting kan het wetsvoorstel begin volgend jaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet in de Ambtenarenwet is vastgelegd dat:

- de overheid zich als behoorlijk werkgever dient te gedragen;
- de individuele ambtenaar zich als goed ambtenaar dient te gedragen;
- de ambtenaar die zich genoodzaakt ziet misstanden openbaar te maken rechtsbescherming geniet analoog aan (kandidaat-)leden van een ondernemingsraad.

Zoals gezegd is besloten om vooruitlopend op een algehele modernisering van de Ambtenarenwet het nu voorliggende wetsvoorstel tot stand te brengen met daarin een drietal onderwerpen op het terrein van de integriteit. Onderwerpen als goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap zullen in het kader van de op handen zijnde modernisering van de Ambtenarenwet aan bod komen en zijn daarom niet in het nu voorliggende wetsvoorstel opgenomen.

De bescherming van de ambtenaar die misstanden meldt, maakt wel onderdeel uit van het nu voorliggende wetsvoorstel in die zin dat artikel 125, eerste lid, onderdeel m, de sectorwerkgevers ertoe verplicht de rechtsbescherming van de desbetreffende ambtenaar te regelen. Gelet op het standpunt dat sociale partners op dit punt hebben ingenomen in de Raad van het Overheidspersoneelsbeleid (de Rop) heb ik er alle vertrouwen in dat dit ook gebeurt. In het modelrechtspositiereglement voor de gemeenten, de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling/Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO), is inmiddels vooruitlopend op het onderhavig wetsvoorstel al zo'n bepaling opgenomen (artikel 15:2, tweede lid).

In de memorie van toelichting is uitdrukkelijk aangegeven dat het uitgangspunt van de te regelen rechtsbescherming moet zijn dat de ambtenaar niet met negatieve maatregelen mag worden geconfronteerd wegens het ter sprake brengen van vermeende misstanden. Een aldus geregelde rechtsbescherming correspondeert materieel met de rechtsbescherming voor ondernemingsraadsleden.

De leden van de VVD-fractie refereren aan de door de regering onderschreven opmerkingen van de Raad voor het Overheidspersoneel dat in

het onderhavige wetsvoorstel wordt gekozen voor een juridisch instrumentarium waarbij normen worden aangescherpt, maar dat daarnaast integriteit ook wordt bevorderd door een organisatiecultuur waarin integriteitdilemma's open aan de orde kunnen worden gesteld. De leden van de VVD-fractie missen een beschouwing van de regering op dit punt. Bij het bevorderen van integriteit gaat het naar de mening van de regering allereerst om twee dingen, te weten integriteitsbesef bij de medewerker en ten tweede een bedrijfsklimaat waar het volstrekt normaal is dat in alle openheid kan worden gesproken over wat wel en niet toelaatbaar is en waarbij er tevens ruimte is om elkaar aan te spreken op elkaars gedrag. Kortom het is vooraleerst een kwestie van attitude en cultuur. Dat moet vooral door de organisatie zelf worden georganiseerd. Het uitdrukkelijk aandacht besteden aan integriteit in functioneringsgesprekken, het organiseren van integriteitstrainingen en het bieden van goede voorlichting aan nieuwe ambtenaren zijn enkele van de vele instrumenten die daartoe kunnen worden ingezet. In de praktijk blijkt dat de overheidsorganisaties hun verantwoordelijkheid in deze hebben opgepakt. Verwezen zij ondermeer naar de recente evaluatie van het integriteitsbeleid in de rijksdienst (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 806) waaruit blijkt dat er veel aandacht is voor integriteit onder meer in de vorm van gedragscodes en brochures, van speciale modules in het kader van opleidings- en professionaliseringstrajecten en dilemmatrainingen voor leidinggevenden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierin een stimulerende taak. Hieraan wordt bijvoorbeeld uitvoering gegeven door in het bestuurlijk overleg met de VNG en IPO het thema integriteit nadrukkelijk op de agenda te plaatsen. Vermeldenswaardig in dit verband is dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG en het IPO onlangs gezamenlijk een modelcode voor integriteit voor bestuurders tot stand hebben gebracht die eveneens model kan staan voor de integriteit van ambtenaren, welke een dezer dagen zal verschijnen.

Het bovenstaande neemt niet weg dat ook regelgeving een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de bevordering van de integriteit. Regelgeving is bijvoorbeeld een zinvol instrument als er behoefte bestaat om op onderdelen van integriteitsbeleid meer uniformiteit en gelijkvormigheid te bewerkstelligen. Het in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorschrift dat alle sectorwerkgevers binnen hun integriteitsbeleid ook voorzien in een regeling voor het omgaan met vermoedens van misstanden (klokkenluiden) moet tegen deze achtergrond worden gezien. Voorts kan regelgeving ertoe bijdragen dat overal eenduidig dezelfde norm wordt gehanteerd, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag welke nevenwerkzaamheden verboden zijn. In een aantal gevallen zal regelgeving noodzakelijk zijn omdat de gewenste integriteitsmaatregelen de grondrechten van ambtenaren raken, zoals bij het melden en registreren van nevenwerkzaamheden en financiële belangen. In alle gevallen geldt dat regelgeving moet worden gezien als een instrumentarium ter ondersteuning van en ter aanvulling op een beleid dat gericht is op het bewust worden en bespreekbaar maken van het thema integriteit.

Zowel de leden van de PvdA-fractie, als de leden van de VVD-fractie brengen een evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel ter sprake. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe wordt nagegaan of en in welke mate met de voorgestelde maatregelen ook werkelijk het gewenste effect wordt bereikt.

Het zorgdragen voor een integere organisatie is, zoals reeds in antwoord op vragen van de VVD-fractie is aangegeven, primair de verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie. Het nu voorliggende wetsvoorstel heeft binnen een totaal pakket aan integriteitsmaatregelen een beperkte betekenis in die zin dat het slechts voor een drietal onderwerpen kaders biedt en bovendien overeenkomstig de decentrale opzet van het sectoren-

model in de vorm is gegoten van een opdracht c.q. de mogelijkheid om op decentraal niveau regels terzake te stellen. Het is vervolgens aan de desbetreffende organisaties om hieraan op het decentrale niveau nader vorm en inhoud te geven en in te passen in het bredere lokale integriteitsbeleid.

Als het gaat om evaluatie van het integriteitsbeleid bij de verschillende organisaties ligt dat naar de mening van de regering vooral op de weg van de verschillende organisaties en de overkoepelende sectorwerkgevers. Dat past bij de sectorale verantwoordelijkheidsverdeling. Bij eventuele onvolkomenheden zal verantwoording moeten worden afgelegd aan de lokale democratische organen.

Als sectorwerkgever voor het personeel bij de ministeries heeft het ministerie van BZK onlangs een evaluatie van het integriteitsbeleid bij de ministeries afgerond. Verwezen daarvoor zij naar de brieven gepubliceerd als Kamerstukken II, 2000–2001, 26 806, nrs. 5 en 7 en het algemeen overleg op 13 februari 2001 (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 806, nr. 8).

Vanuit de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het integriteitsbeleid bij overheidsorganisaties is de regering wel voornemens om na te gaan in hoeverre bij de verschillende sectoren uitvoering is gegeven aan de opdracht c.q. de mogelijkheid regels te treffen over het openbaar maken van nevenfuncties en over het melden van misstanden, respectievelijk het melden van financiële belangen. De regering zal de betrokken sectorwerkgevers vragen om 2 jaar na inwerkingtreding van de wet een en ander te inventariseren. Op basis daarvan zal vervolgens aan de Tweede Kamer de stand van zaken worden gerapporteerd.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie hoe de regering denkt de controle op het integriteitsbeleid meer handen en voeten te geven, zij in de eerste plaats verwezen naar de aangekondigde inventarisatie 2 jaar na de inwerkingtreding van de wet. Voor het overige ligt er een verantwoordelijkheid op sectoraal c.q. lokaal niveau. Voor wat het integriteitsbeleid bij de ministeries betreft, is de regering onder andere voornemens om de departementen met behulp van best practices (bijvoorbeeld integriteitsaudits) en benchmarks (rijksbrede overzichten) te stimuleren om hun activiteiten op het terrein van integriteitsbeleid verder voort te zetten. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de controle op de uitvoering van het beleid en de rol van de interdepartementale accountantsdienst daarbij.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de zelfstandige bestuursorganen onder de voorgestelde regeling vallen. De leden van de GroenLinks fractie informeren naar de afwijkende situatie van ambtenaren werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen. Ambtenaren werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat vallen in beginsel – tenzij bij wet anders geregeld – rechtstreeks onder de werking van de het wetsvoorstel. Voor personeel werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid die publiekrechtelijk zijn vormgegeven, geldt als uitgangspunt dat de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren aangesteld bij de ministeries van overeenkomstige toepassing zijn. Een en ander ongeacht – in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de SGP-fractie – of het personeel op basis van een aanstelling dan wel een arbeidsovereenkomst bij het bestuursorgaan werkzaam is. Dit uitgangspunt wordt uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 10 van het bij uw Kamer aanhangige voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2) en vloeit thans reeds voort uit aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat betekent dat de in het wetsvoorstel geregelde materie en de uitwerking daarvan voor het personeel bij de ministeries van overeenkomstige

toepassing is voor het personeel van de hier bedoelde zelfstandige bestuursorganen.

Voor wat betreft de rechtspositie van personeel van privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen geldt dat deze bestuursorganen – binnen het CAO-recht – vrij zijn om de rechtspositie van hun personeel vorm te geven. Daarbij kan heel wel worden gekozen voor een arbeidsvoorwaardenpakket dat materieel de ambtelijke rechtspositie volgt.

In zijn algemeenheid gaat de regering er vanuit dat ook zelfstandige bestuursorganen grote waarde hechten aan een integere organisatie en derhalve ook een actief integriteitsbeleid voeren waarin de elementen die in dit wetsvoorstel voorkomen, aandacht krijgen.

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat onduidelijk is of klokkenluiders bij het Rijk die een misstand melden die zich al langere tijd voordoet, of die in het verleden heeft gespeeld, niet worden beschermd door die regeling en evenmin door de komende wetgeving.

De regeling voorziet erin dat iedereen die overeenkomstig de voorgescreven procedure een vermoeden van een misstand meldt, bescherming geniet, ongeacht het tijdstip waarop de misstand zich heeft voorgedaan of heeft aangevangen.

De leden van de ChristenUnie vragen waarom er zoveel tijd verstreken is tussen de nota Integriteit van het openbaar bestuur en het indienen van het wetsvoorstel.

Een zorgvuldige voorbereiding en afstemming hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel eerst op 2 februari 2001 kon worden ingediend.

Zij vragen voorts om een actuele stand van zaken en met name naar de uitwerking van de recente beleidsregel inzake klokkenluiders. Een soortgelijke vraag is ook gesteld door de leden van de GroenLinks-fractie. Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich ook af wat de ervaring is van decentrale overheden met het gebruik van deze regeling. Dit laatste indachtig de reactie van de regering op het advies van de Raad van State dat decentrale overheden gebruik kunnen maken van de hiermee opgedane ervaringen.

Er is nog nauwelijks jurisprudentie beschikbaar van de commissie. Er zijn tot nu toe 3 schriftelijke meldingen bij de commissie voor de sector Rijk binnengekomen die geen meldingen bleken te zijn in de zin van de regeling aangezien zij niet werden gedaan door rijksambtenaren maar door een burger en vanuit een gemeente. Deze klachten zijn door verwezen naar de voor de betreffende gevallen wel geëigende instanties.

Wat betreft het tweede zijn een aantal sectoren doende met het ontwikkelen van soortgelijke regelingen als die thans voor de sector Rijk gelden. Zo bevat de CAR/UWO voor de sector Gemeenten een modelregeling en is in de sector Defensie een dergelijke regeling tot stand gebracht.

De leden van de ChristenUnie vragen tevens of de minister de uitkomsten van de OESO kent over het integriteitsbeleid in de publieke sector van de OESO-landen en hoe het thans voorgestelde beleid zich verhoudt tot dat van andere OESO-landen.

Het belangwekkende rapport van de OESO geeft in een systematisch overzicht weer wat het integriteitsbeleid inhoudt in 29 OESO-landen. Veel aspecten van het gevoerde integriteitsbeleid, zoals beschreven in het rapport, zijn door vertegenwoordigers van de verschillende landen toegevoegd op de Global Forum conferentie van mei jl. Deze Global Forum conferentie was immers een uitstekend platform om de «best practices» uit te wisselen.

Uit zowel het OESO-rapport als de ervaringen tijdens de Global Forum conferentie blijkt, dat Nederland op alle voorkomende terreinen van het integriteitsbeleid c.q. het tegengaan van corrupt handelen door overheids-

functionarissen, een beleid voert dat de vergelijking met de andere landen goed kan doorstaan.

In antwoord op de vraag van deze leden waarom er niet voor gekozen is om de openbaarheid van kortingsregelingen nu vast te leggen, merkt de regering op dat het vastleggen van het openbaar maken van kortingsregelingen in de Ambtenarenwet geen optie is. Kortingsregelingen worden aangeboden door personeelsverenigingen. De Ambtenarenwet voorziet in de regulering van de rechtsrelatie tussen de overheid als werkgever en zijn werknemers. Zo'n rechtsrelatie bestaat er niet met de personeelsvereniging. De regering ziet overigens ook geen enkele noodzaak tot het wettelijk verplichten tot openbaarheid van dergelijke regelingen. Kortingsregelingen zijn namelijk altijd wel bekend, hetzij via een individuele werknemer, hetzij via de personeelsvereniging. Alhoewel het bestaan van kortingsregelingen naar de mening van de regering niet als een van de grootste integriteitsbedreigingen worden beschouwd, is het aan te bevelen dat het bevoegd gezag kennis neemt van de voor zijn personeel geldende kortingsregelingen en deze kritisch volgt.

De vraag van de leden van de ChristenUnie of het bedrag van honderd gulden, die de richtlijn voor het aanpakken van geschenken noemt als grens voor geschenken die ambtenaren kunnen aanvaarden in persoonlijk eigendom, nog steeds passend is, kan bevestigend worden beantwoord. Wanneer uitsluitend het bedrag van nu f 100,- en straks € 50 in aanmerking wordt genomen, is dit volgens de regering nog steeds een passende grens. De regering merkt hierbij echter nadrukkelijk op dat dit bedrag beoogt een norm te geven met de achterliggende gedachte dat meer in het algemeen een van de doelen van integriteitsbeleid is, te bevorderen dat een open cultuur ontstaat waarin bewustwording en het afleggen van verantwoording «gewoon» gevonden wordt. Hierbij hoort het besef dat ook lagere bedragen de strijdigheid in het geding kunnen brengen. Zie in dit verband het antwoord op vraag van de leden van de VVD-fractie over attitude en cultuur.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de relevantie van het wetsvoorstel wellicht kleiner zal zijn voor kleinere overheidsorganisaties en diensten waar de lijnen tussen ambtenaren en de ambtelijk top kort zijn. De aanname dat het wetsvoorstel bij kleinere organisaties minder relevantie zal hebben, deelt de regering niet. De regering acht integriteit van groot belang in alle lagen van het openbaar bestuur ongeacht de omvang van de organisatie. Juist ook bij kleinere organisaties, waarin «iedereen elkaar kent», is het goed zakelijke heldere procedures te hebben waar een ieder op aanspreekbaar is.

2. Nevenwerkzaamheden en financiële belangen

2.1 Nevenwerkzaamheden

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere argumentatie voor het feit dat in het wetsvoorstel ten aanzien van de openbaarmaking van nevenfuncties alsmede het klokkenluiden de mogelijkheid van delegatie is opgenomen.

De mogelijkheid van delegatie is naar de mening van de regering passend omdat het gezien de aard van de materie heel wel denkbaar is dat ook voorschriften van administratieve en procedurele aard moeten worden vastgesteld, toegesneden op de lokale situatie. Te denken valt bijvoorbeeld aan procedures voor het melden van misstanden. De nu voorliggende wijzigingen zijn overigens op dezelfde wijze vormgegeven als de wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931, waarbij de meldplicht voor nevenfuncties werd ingevoerd. Aan de daarin

opgenomen mogelijkheid van delegatie liggen dezelfde argumenten ten grondslag.

Conform het daartoe strekkend verzoek van de leden van de PvdA-fractie zal aan de vertegenwoordigers van de medeoverheden aandacht worden gevraagd voor modelverordeningen ter uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel. Voor wat betreft een procedure voor het melden van misstanden en de bescherming van de ambtenaar heeft de VNG overigens inmiddels reeds haar modelverordening, de CAR/UWO, aangepast en voorzien in een voorbeeldregeling klokkenluiders.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66, GroenLinks en Christen-Unie hebben allen vragen gesteld met betrekking tot de afbakening van de categorie van functionarissen waarvoor een actieve openbaarmakingsplicht voor gemelde nevenfuncties moet gaan gelden. Deze vragen worden hieronder gebundeld beantwoord.

Vooropgesteld zij dat bij het nemen van integriteitsmaatregelen ten aanzien van nevenfuncties van ambtenaren het allereerst gaat om het voorkomen van belangenverstremming bij de uitoefening van de overheidstaak. Dat is een zaak tussen de werknemer en de werkgever. Het gaat erom dat zowel bij de werknemer als de werkgever continu waakzaamheid bestaat voor nevenfuncties die kunnen interfereren met het werk. De voor alle ambtenaren geldende meldplicht van voor het werk relevante nevenfuncties, de verplichting voor de overheidswerkgevers om die te registreren en het verbod op nevenfuncties die – kort gezegd – leiden tot belangenverstremming of de schijn daarvan, zijn de belangrijkste instrumenten om een objectieve taakuitoefening te waarborgen. Deze maatregelen zijn thans in de bedrijfsvoering van de verschillende overheidsorganen geïmplementeerd.

Het publiceren van geregistreerde nevenfuncties kan hierop een zinvolle aanvulling vormen in die zin dat daarmee de transparantie van het overheidsoptreden wordt vergroot, maar is tegen de achtergrond van de reeds getroffen maatregelen toch van meer marginale betekenis.

Dit gegeven gevoegd bij het feit dat met openbaarmaking een vergaande inbreuk op het beginsel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer plaatsvindt, maakt dat een openbaarmakingsplicht voor alle ambtenaren of het huldigen van het principe «openbaar, tenzij» naar de mening van de regering disproportioneel is. Zoals gezegd is openbaarmaking zinvol ter vergroting van de transparantie van het overheidsoptreden. In dat licht bezien moet het openbaar maken van de bij de werkgever geregistreerde nevenfuncties worden beperkt tot die gevallen waarin dat een wezenlijke bijdrage levert aan een transparant en deugdelijk overheids-optreden. Daarbij valt dan vooraleerst te denken aan functionarissen die – na het bestuur – eindverantwoordelijkheid dragen voor overheids-optreden of overheids-optreden in belangrijke mate beïnvloeden. Daarom is in de memorie van toelichting de categorie topambtenaren die dicht bij de politiek staan als voorbeeld genoemd.

De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband wat de regering onder topambtenaren verstaat. Voor wat betreft de ministeries wordt vooralsnog gedacht aan de managementlaag die direct verantwoording aflegt aan de minister, het zogeheten topmanagement.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wenselijk en mogelijk wordt geacht om de categorie-indeling ten aanzien van de openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden analoog aan de diepgravendheid van het vertrouwensonderzoek bij aanstelling te laten lopen.

Het trekken van parallellen tussen het aanwijzen van functies waarin gemelde nevenfuncties openbaar gemaakt moeten worden en het aanwijzen van vertrouwensfuncties waarvoor een veiligheidsonderzoek moet worden uitgevoerd ligt naar de mening van de regering niet voor de

hand omdat de doelstellingen en de omvang van de aanwijzingen verschillend zijn. Openbaarmaking van nevenfuncties moet worden gezien tegen de achtergrond van het bevorderen van transparant en integer overheidsoptreden. In dat licht bezien kan de regering zich voorstellen dat met betrekking tot bijvoorbeeld de functionarissen die na de minister eindverantwoordelijkheid dragen voor dat overheidsoptreden, openheid van zaken omtrent hun nevenfuncties wordt verschaft. Bij het aanwijzen van vertrouwensfuncties gaat het om die functies die de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden. Deze functies kunnen van hoog tot laag bij de overheid voorkomen. Onder aangewezen functies vallen bijvoorbeeld de functie van secretaris-generaal, maar ook administratieve ondersteunende functies. Als het gaat om transparantie en het waarborgen van integriteit van overheidsoptreden gaat het niet aan om de nevenwerkzaamheden van alle medewerkers op de functies die als vertrouwensfunctie zijn aangewezen openbaar te maken. Integendeel, het is juist onwenselijk om überhaupt algemene bekendheid te geven aan welke functies als vertrouwensfuncties zijn aangewezen en wie deze functies vervullen. Kortom een koppeling is gezien de bovenstaande motieven niet wenselijk, noch mogelijk.

Ook een begrenzing van de categorie ambtenaren tot degenen met een publiekelijke functie, zoals de leden van de VVD-fractie als mogelijkheid aangaven, acht de regering niet opportuun. Nog los van de vraag hoe deze categorie precies is af te bakenen, zou het in theorie ook kunnen gaan om communicatiemedewerkers of juristen die namens de organisatie procederen. Niet valt in te zien dat het publiceren van nevenfuncties van dit type medewerkers een zodanige wezenlijke bijdrage levert aan het streven naar een transparant en integer overheidsoptreden, dat daarvoor een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te overwegen om in gesprekken met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen te komen tot een zekere mate van afstemming in verschillende regimes op dit punt. Het tot stand brengen van regelingen met betrekking tot het openbaar maken van nevenfuncties op het niveau van de gemeente, de provincie c.q. het waterschap behoort tot de verantwoordelijkheid van de desbetreffende organisatie. Het is daarbij niet onwenselijk dat binnen de onderscheiden sectoren de verschillende organisaties zich aan elkaar spiegelen en waar mogelijk tot een gezamenlijke lijn komen. De medeoverheden zullen op deze mogelijkheid worden geattendeerd.

De leden van de ChristenUnie vragen of het gegeven dat lokale bestuurders publiekelijk verantwoording moeten afleggen ten aanzien van hun beslissingen en activiteiten, terwijl dat voor ambtenaren niet het geval is, er juist niet toe zou moeten leiden dat voor ambtenaren een verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties zou moeten bestaan. De regering is meer geneigd om andersom te redeneren. Bestuurders hebben anders dan ambtenaren geen werkgever aan wie verantwoording moet worden afgelegd. De aanvaardbaarheid van nevenfuncties wordt daarom in beginsel uitsluitend door de betrokkenen zelf afgewogen. Door publicatie wordt een en ander voor de democratische organen controlebaar en kan er zonodig een publiek debat in de staten en de raad worden gevoerd omtrent de toelaatbaarheid van bepaalde nevenactiviteiten. De ambtenaar moet over zijn werk en gedrag verantwoording afleggen aan het management. De controle van de toelaatbaarheid van nevenfuncties vindt primair in de verhouding werknemer-werkgever plaats. Voor het werk en gedrag van ambtenaren legt het bestuur uiteindelijk publieke

verantwoording af. Aldus gezien ligt publicatie van nevenfuncties van ambtenaren juist minder voor de hand.

2.2 Financiële belangen

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de sancties indien de ambtenaar de meldplicht schendt en vragen tevens naar de mogelijkheden om interpretatieverschillen over wat wel en wat niet toelaatbaar is, te minimaliseren dan wel te doen verdwijnen.

De ambtenaar die zich niet houdt aan een voor hem geldende verplichting voor het melden van voor het werk relevante financiële belangen gedraagt zich niet «als een goed ambtenaar betaamt». Het bevoegd gezag kan met disciplinaire maatregelen tegen de betreffende ambtenaar optreden. De maatregelen, die vastliggen in ambtenarenreglementen, lopen uiteen van het berispen, het inleveren van vakantieverlof tot het verlenen van disciplinair strafontslag. Uitgangspunt is overigens wel dat als in voorlichtingscampagnes of in functioneringsgesprekken vooraf duidelijk wordt gemaakt waarom en waarvoor de meldplicht geldt en er ook voorts sprake is van een klimaat waarin het al dan niet kunnen samengaan van het werk en het bezit van een bepaald financieel belang in alle openheid kan worden besproken, interpretatieverschillen en eventuele disciplinaire trajecten in de meeste gevallen kunnen worden voorkomen.

Deze leden vragen tevens of de instrumenten met betrekking tot financiële belangen niet beperkt worden tot de in de memorie van toelichting genoemde ministeries.

De instrumenten met betrekking tot financiële belangen zijn inderdaad niet beperkt tot de in de memorie van toelichting genoemde ministeries. Ook voor andere ministeries of voor andere overheden kan van deze mogelijkheid tot het opleggen van een meldplicht voor financiële belangen gebruik worden gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat het risico van oneigenlijk gebruik van in de functie verkregen informatie teveel is toegespitst op effectentransacties. Worden andere vormen van oneigenlijk gebruik van in de functieuitoefening verkregen informatie niet in het wetsvoorstel onderzocht, zo vragen deze leden. In het verlengde daarvan vragen de leden van de CDA-fractie of ook niet andere informatie, bijvoorbeeld met betrekking tot grondbeleid en/of ruimtelijke ordening risico's kan inhouden. Voor zover er sprake is van een functie waarin het risico van misbruik van in de functie verkregen informatie samenhangt met het risico van belangenverstremgeling bij de functieuitoefening, hetgeen in de praktijk veelal het geval is, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om een meldplicht op te leggen voor de voor het werk relevante financiële belangen. Dat kunnen alle type financiële belangen zijn, ook bijvoorbeeld het in eigendom hebben of verkrijgen van onroerende zaken. De gemeenteambtenaar die zich bij een gemeente bezighoudt met gronduitgifte of ander ruimtelijk orderingsbeleid, kan derhalve op basis van het onderhavig wetsvoorstel worden verplicht te melden of hij bijvoorbeeld eigenaar is van grond (zoals een beoogd bouwterrein).

In reactie op de desbetreffende vraag van de VVD-fractie kan de regering bevestigen dat de keuze voor de invoering van een meldplicht aan de decentrale regelgevers wordt overgelaten niet tot gevolg mag hebben dat decentraal aan de strenge criteria getornd kan worden. De meldplicht mag alleen worden ingevoerd voor functies waarin in het bijzonder de risico's als weergegeven in het wetsvoorstel verbonden zijn. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, brengt deze beperking met zich mee dat bij het opleggen van een meldplicht steeds uitdrukkelijk gemoti-

veerd dient te worden waarom juist aan die functies de bedoelde risico's verbonden zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of het feit dat een verplichte melding een zeer arbeidsintensieve procedure met zich meebrengt, een relevant criterium is daar waar de integriteit van de overheid in het geding is. Naar de mening van de regering is doelmatigheid op elk beleidsterrein een relevant criterium. Bij een deugdelijke beleidsvorming hoort nu eenmaal ook de vraag of kosten van een instrument (het registreren en actualiseren van financiële belangen en/of van effectentransacties) opwegen tegen de mate waarin een bijdrage geleverd wordt aan de doelstelling van het beleid (waarborgen van integriteit).

Op de vraag van deze leden op welke termijn de verschillende overheden regels moeten hebben vastgesteld met betrekking tot de meldplicht, kan worden geantwoord dat deze regels vanaf de datum van inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel kunnen worden ingevoerd. Als eenmaal vastgesteld is dat en waar zich binnen de organisatie risicovolle functies bevinden, ligt het in de rede dat het stelsel van melden op, of zo spoedig mogelijk na, de datum van inwerkingtreding van de wet wordt ingevoerd. Zoals eerder vermeld zal overigens twee jaar na inwerkingtreding van de wet een en ander worden geïnventariseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts nog waarom het invoeren van een meldplicht in het kader van «het belang van de dienst» moet worden geplaatst. Zij vragen zich af of dit niet een te enge benadering is. Het doorvoeren van een meldplicht voor financiële belangen brengt een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met zich mee en dient te voldoen aan daarmee samenhangende eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Tegen deze achtergrond is het kunnen doorvoeren van een meldplicht aan enkele voorwaarden gebonden. Eén daarvan is dat de meldplicht alleen betrekking mag hebben op de financiële aangelegenheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken. De betreffende financiële belangen dienen – kort gezegd – raakvlakken te hebben met het werk van de ambtenaar. Gelet op het proportionaliteitsbeginsel voert het te ver om belangen die geen raakvlakken met het werk hebben ook aan een meldplicht onderhevig te laten zijn. Naar de mening van de regering wordt met het voorbeeld op pag. 8 van de memorie van toelichting, anders dan de leden van de D66-fractie menen, helder aangegeven waar de grenzen liggen. Dat wil niet zeggen dat in andere gevallen nooit het risico van belangenverstremming kan voorkomen, echter in de afweging tussen het streven naar integriteit en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer is een meldplicht hier niet passend omdat de risico's in dat geval kleiner zijn. Tot slot is dat de reeds geldende meldplicht voor nevenfuncties dezelfde beperking verbonden. Voor zover bekend heeft dit in de praktijk geen extra integriteitsrisico's met zich meegebracht.

De leden van de D66-fractie vinden de voorgestelde meldplicht niet ver genoeg gaan en vragen of er in het kader van de transparante overheid geen publieke controle op dit proces mogelijk zou moeten zijn. In feite vragen deze leden daarmee om een openbaarmaking van gemelde financiële belangen.

Dat zou naar de mening van de regering een te vergaande maatregel zijn. Via de normale wegen van bijvoorbeeld een evaluatie of antwoorden op kamervragen, kan in algemene zin informatie worden gegeven over waar een meldplicht voor financiële belangen is ingevoerd, voor welke soort functies en om welke type financiële belangen het gaat. Echter een openbaarmaking van de financiële belangen op individueel niveau gaat, gelet op de mate waarin dat een inbreuk vormt op de bescherming van de

persoonlijke levenssfeer, het proportionaliteitsbeginsel te boven. Voor wat betreft de vraag van deze leden over de duidelijkheid van de voorgestelde meldplicht, wordt verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag.

Het door de leden van de D66-fractie voorgestane principe «de meldplicht is noodzakelijk, tenzij» wordt door de regering niet onderschreven. In de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de afwegingen die ten grondslag liggen aan het nu voorgestelde stelsel. Samengevat komt deze er op neer dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer afgezet tegen het waarborgen van een integere overheidsorganisatie een verdergaand regiem niet toelaat. Voor de precieze overwegingen verwijst de regering naar de pagina's 7 tot en met 9 van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie vragen voorts in welk opzicht aan ambtenaren minder eisen worden gesteld dan aan werknemers in de marktsector voor wat betreft de openbaarheid van financiële belangen.

Voor werknemers in de marktsector geldt geen algemene regeling inzake openbaarheid van financiële belangen. Ingevolge de Wet toezicht effectenverkeer geldt wel voor een beperkt aantal bijzondere gevallen een openbaarmakingsregiem ten aanzien van transacties in effecten van de onderneming waar men werkzaam is. Verder is er op dit moment een voorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek bij de Tweede Kamer aanhangig, waarbij onder meer uitsluitend voor bestuurders en commissarissen van naamloze vennootschappen die een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt openbaarmaking van aandelen- en optiebezit met betrekking tot de betreffende vennootschap en met de vennootschap gelieerde vennootschappen wordt geregeld (Kamerstukken II, 2000–2002, 27 900). Tegen deze achtergrond zou de regering niet willen stellen dat aan de ambtenaar minder eisen gesteld worden dan aan werknemers in de particuliere sector.

Uit het geconstateerde gebrek aan uniformiteit inzake de toelaatbaarheid van bepaalde financiële belangen volgt dat regels over dit onderwerp de mogelijkheid voor diversiteit in zich moeten hebben. Dit in antwoord op de vraag daarover van de leden van de GroenLinks-fractie. Of het bezit van een bepaald financieel belang wel of niet toelaatbaar is, is afhankelijk van de organisatie waar betrokkene werkzaam is, het takenpakket van de betrokken ambtenaar en de aard van het betreffende belang. Dat is ook de reden om de keuze van de invoering van de meldplicht over te laten aan de decentrale regelgevers. Overigens is deze keuzemogelijkheid, zoals deze leden suggereren, niet ongeclausuleerd. Er mogen alleen regels worden gesteld voor functies waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. Voorts mogen die regels alleen die belangen en effectentransacties betreffen die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functieervulling, kunnen raken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een lijst kan maken van de bijzondere functies waarvoor de meldplicht naar haar oordeel zou moeten gelden.

De regering heeft geen voornemens in die richting omdat, zoals hierboven aangegeven, een en ander het beste op het lokale niveau beoordeeld kan worden.

Op de vraag van deze leden of de regering toeziet op een adequate implementatie van een meldplicht en zo ja, wanneer zij daar de Kamer over rapporteert, kan worden verwezen naar de toegezegde rapportage over de implementatie van dit wetsvoorstel in de eerste paragraaf van deze nota.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een richtlijn waarnaar gehandeld kan worden in de situatie waarin belangenverstrengeling zich voordoet.

Een algemene richtlijn voor in welke gevallen het bevoegd gezag geacht wordt de taak van de ambtenaar aan te passen en in welke gevallen van de ambtenaar geëist kan worden het betreffende financiële belang af te stoten, is moeilijk te geven. Voorop staat dat het primair de verantwoordelijkheid van de ambtenaar is om te voorkomen dat hij door privé-acties in zijn taakuitoefening de schijn van belangenverstrengeling oproept. Als dat risico zich voordoet, geldt als uitgangspunt dat of die privé-actie stop zal moeten worden gezet, in casu het financieel belang op adequate wijze zal moeten worden afgestoten, of de ambtenaar die functie niet kan bekleden. Alvorens dit aan de orde is, ligt het vanuit goed werkgeverschap in de rede dat het bevoegd gezag samen met de ambtenaar nagaat in hoeverre er mogelijkheden bestaan om door aanpassing van de taakinhoud het risico van de schijn van belangenverstrengeling weg te nemen. Of dat een reële optie is, is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Soms zal het duidelijk zijn dat een bepaalde functie onverenigbaar is met bepaalde financiële belangen. In andere gevallen kan wisseling van takenpakket wellicht een oplossing bieden. Bestaat er echter bijvoorbeeld op de betreffende afdeling onvoldoende capaciteit om hieraan uitvoering te geven, dan zullen andere maatregelen moeten worden getroffen. Uitgangspunt is wel dat als uiteindelijk van de ambtenaar wordt gevraagd zijn financieel belang af te stoten, van de werkgever een motivering voor het niet kunnen treffen van andere lichtere maatregelen mag worden verwacht.

Deze leden uiten voorts twijfel met betrekking tot de mogelijkheid om in bijzondere gevallen het pakket aan financiële belangen in beheer te geven aan een vermogensbeheerder. Na verloop van tijd komt het vermogen dan toch weer in handen van de desbetreffende ambtenaar, zo vroegen deze leden?

Het betreft hier de situatie waarin een ambtenaar door bijzondere omstandigheden, waarvan enkele voorbeelden in de memorie van toelichting zijn genoemd, te maken krijgt met effectentransacties die de werkgever gezien de mogelijke schijn van misbruik van koersgevoelige informatie, heeft verboden. Met het pakket in het «vrije beheer» geven van een vermogensbeheerder wordt de schijn van misbruik van koersgevoelige informatie uitgesloten, omdat de ambtenaar geen invloed meer kan uitoefenen op de effectenportefeuille. Het spreekt voor zich dat zolang de schijn van misbruik van informatie kan ontstaan, het pakket in handen dient te blijven van de vermogensbeheerder. Pas als de functie van ambtenaar geen aanleiding meer geeft voor het verbieden van bepaalde transacties, kan de ambtenaar weer zelf de beschikking hebben over zijn effectenportefeuille. De schijn van misbruik van informatie is dan ook niet meer aan de orde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering de meldplicht denkt te regelen voor rijksambtenaren.

De mogelijkheid hiertoe die de Ambtenarenwet oplegt, moet zijn vertaling vinden in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Zoals het geval is met alle wijzigingen van het ARAR, zal dit onderwerp van overleg zijn met de centrales van overheidspersoneel zodra de onderhavige wijziging van de Ambtenarenwet een feit is. De ministeries van Financiën en van Economische zaken hebben nu reeds eigen ministeriële regelingen. Deze hebben betrekking op de specifieke situatie bij die departementen ten aanzien van het gebruik van voorwetenschap bij de handel in effecten. Gelet op de specifieke aard van deze regelingen is de regering van mening dat vooraleerst moet worden bezien of een rijksbrede regeling op dit punt noodzakelijk is.

Kan de openbaarmaking van gemelde financiële belangen niet anders dan met toestemming van degene die het betreft, althans zo begrijp ik de laatste vraag over dit onderwerp van de leden van de fractie van Christen-Unie. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering nader te beargumenteren waarom in het wetsvoorstel het stellen van voorschriften over de onderwerpen genoemd in het tweede lid van artikel 125 niet imperatief zijn gesteld.

Het invoeren van een verplichte melding van financiële belangen of effectentransacties vormt een vergaande inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Kort gezegd is zulks alleen gerechtvaardigd indien daarmee ook daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan de vermindering van de risico's voor een integere overheidsorganisatie en het qua vormgeving voldoet aan het de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Omdat niet op voorhand vaststaat dat bij alle organisaties die onder het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel vallen daadwerkelijk functies aanwezig zijn waarbij het risico van belangenverstrengeling of misbruik van koersgevoelige informatie zich voordoet, is naar de mening van de regering een verplichting aan alle onder dit wetsvoorstel vallende overheidsorganisaties om een meldplicht in te voeren, in het licht van het bovenstaande niet opportuun.

3. Klokkenluiden

Kan de regering de taken en bevoegdheden van de Commissie integriteit rijksoverheid toelichten, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Hoofdstuk 3 van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Staatscourant 14 december 2000, nr. 243/pag 8) bevat de taakbeschrijving van deze commissie.

Volgens artikel 3.1. heeft de commissie tot taak een door een betrokkene gemeld vermoeden van een misstand te onderzoeken en daarover het bevoegd gezag te adviseren. Op grond van artikel 3.5. is de commissie bevoegd bij het bevoegd gezag alle inlichtingen in te winnen die zij voor de vorming van haar advies nodig acht. De commissie is pas bevoegd een melding in behandeling te nemen indien de ambtenaar aantoonbaar eerst de weg binnen de eigen organisatie heeft bewandeld (artikel 3.6). Pas indien deze weg niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid of na een bepaalde termijn in het geheel geen resultaat heeft oplevert, neemt de commissie een melding in behandeling.

De leden vragen voorts hoe de regering staat tegenover de suggestie dat de commissie een rol krijgt in de informatieverstrekking over de handelwijze met betrekking tot integriteitskwesaties en ambtenaren.

Gelet op de boven omschreven taak van de commissie ligt het niet voor de hand de commissie deze rol te geven. De regeling gaat ervan uit dat (het vermoeden van) een misstand intern in de lijn van het betreffende ministerie aan de orde moet worden gesteld. De taak van de commissie richt zich primair op het onderzoeken van misstanden en de commissie fungeert als sluitstuk van de regeling in de hoedanigheid van een onafhankelijk orgaan dat een gezaghebbend advies uitbrengt in het uitzonderlijke geval dat de ambtenaar niets meer van zijn melding verneemt of de ambtenaar niet tevreden is met de uiteindelijke conclusie. Het effect van het feit dat de adviezen van de commissie openbaar zijn, moet daarbij niet onderschat worden.

De leden vragen ook naar de rol van de commissie in het kader van de wettelijke instrumenten die met deze wetswijziging worden geïntroduceerd.

Het wettelijk instrumentarium met betrekking tot een zogenaamde klokkenluidersregeling heeft tot doel overheidsorganisaties te verplichten heldere procedures te bieden voor ambtenaren die vermoedens van

misstanden melden opdat eventuele misstanden kunnen worden opgespoord en worden beëindigd. De Commissie Integriteit Rijksoverheid, die vooruitlopend op het onderhavig wetsvoorstel is ingesteld voor de sector Rijk, heeft hierin een belangrijke taak als zijnde een laatste en onafhankelijk station waar vermoedens van misstanden ter sprake kunnen worden gebracht en als adviseur van de organisatie waar de vermeende misstand aan de orde is.

De leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SGP-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot de definitie van een misstand. De leden van de PvdA vragen hoe ambtenaren met kleine misstanden dienen om te gaan. De leden van de GroenLinks-fractie vragen om volledig aansluiting te zoeken bij de definitie in de Engelse wetgeving, dat wil zeggen zonder de kwalificaties ernstig of grove. Volgens deze leden ligt het voorts voor de hand om het begrip misstand zo ruim mogelijk te interpreteren. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regeling beperkt zou moeten blijven tot vergaande misstanden.

Bij het bewaken van een integere overheidsorganisatie dient het bevoegd gezag alert te zijn op alle zaken die zich niet met een deugdelijk werkende overheid verdragen. Gelet hierop alsmede vanuit goed werkgeverschap mag van het bevoegd gezag worden verwacht dat deze de ambtenaar de ruimte biedt om alle type signalen bij hem neer te leggen alsmede daar, ook als het ogenschijnlijk minder ernstige aangelegenheden betreft, serieus aandacht aan besteedt gericht op het wegnemen van eventuele onregelmatigheden. Dat past bij een overheidsorganisatie die integriteit hoog in het vaandel heeft staan en is ook het beleid dat de regering voorstaat. In die zin onderschrijft de regering derhalve een ruime uitleg van het begrip misstand.

In de memorie van toelichting is een procedure beschreven voor het omgaan met misstanden waarvan de kern is dat steeds onverwijld de ambtelijke top, in casu de Secretaris-Generaal wordt geïnformeerd en uiteindelijk een onafhankelijk opererende commissie kan worden ingeschakeld, welke procedure inmiddels bij de sector Rijk is ingevoerd. Het ligt in de rede om een procedure met deze elementen voor te behouden voor meer gewichtige aangelegenheden. Bij de definitie van het begrip misstand zoals die in de memorie van toelichting is neergelegd, had de regering deze procedure voor ogen. Voor wat betreft de grens tussen ernstige en minder ernstige misstanden en derhalve de toegankelijkheid van de procedure zoals die thans bij de sector Rijk geldt, zal er een grijs gebied zijn waarbij steeds van geval tot geval beoordeeld zal moeten worden of de ambtelijke top onverwijld van een gemelde situatie op de hoogte moet worden gebracht en voorts of – indien de melding voor de ambtenaar niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid – de commissie de betreffende melding in behandeling moet nemen. De regering staat daarbij een ruime toegankelijkheid van de procedure voor. Voor de regering staat echter voorop dat de ambtenaar te allen tijde terecht moet kunnen bij zijn bevoegd gezag met vermoedens over alle type misstanden zonder risico's op repercussies. De regering rekent erop dat dit uitgangspunt bij alle overheidsorganisatie de grondslag vormt voor het beleid inzake het melden van vermoedens van misstanden.

Of en welke rechtspositionele consequenties of sancties verbonden moeten worden aan het afzien van het melden van een misstand is -in antwoord op de desbetreffende vraag van de PvdA-fractie -afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Om misstanden te kunnen beëindigen dient het bevoegd gezag er kennis van te hebben. In dat kader is het een groot goed als ambtenaren – naar eer en geweten – de verantwoordelijkheid nemen om misstanden aan de orde te stellen. Dat vloeit voort uit het beginsel van «goed ambtenaarschap» maar is zeker niet overal heersende praktijk. Om te bereiken dat de ambtenaren deze verantwoordelijkheid

oppakken is het sanctioneren van het afzien van het melden naar de mening van de regering niet het primaire instrument. Het gaat er allereerst om een open klimaat te scheppen waarin het gewoon is vermoedens van misstanden te bespreken zonder dat daar represailles tegenover staan. Het wetsvoorstel is erop gericht om hieraan een bijdrage te leveren door te verplichten tot het opstellen van heldere procedures waarmee de ambtenaar in staat wordt gesteld zijn verantwoordelijkheid in deze op te pakken.

Een en ander laat onverlet dat in bepaalde concrete omstandigheden disciplinaire maatregelen heel wel aan de orde kunnen zijn. De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de wet en de toelichting daarop er niet in voorzien dat een ambtenaar zich onder bepaalde omstandigheden direct tot de Commissie integriteit rijksoverheid kan wenden. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de zienswijze deelt dat zich omstandigheden kunnen voordoen dat de ambtenaar zich rechtstreeks wendt tot de Commissie integriteit rijksoverheid. De regering benadrukt het vereiste dat de interne procedure de aangewezen weg is om een vermoeden van misstanden aan de orde te stellen. Zoals ook is uiteengezet aan de leden van de PvdA-fractie, fungeert de commissie hierin als het sluitstuk. Als zodanig past hierin niet een optreden zonder eerst het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen adequate maatregelen te treffen. In zeer bijzondere gevallen dient een rechtstreekse melding aan de Commissie Integriteit echter niet onmogelijk te zijn. De commissie beslist uiteindelijk over de vraag of de melding ontvankelijk is en hoe zij met de melding om gaat. Het uitgangspunt blijft dat misstanden of vermoedens daarvan eerst intern aan de orde worden gesteld, zodat degenen die verantwoordelijk zijn in staat worden gesteld onvolkomenheden aan te pakken. Het is de verwachting dat de commissie slechts incidenteel wordt benaderd, omdat door de interne procedure misstanden in de meeste gevallen intern zullen worden opgelost.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de voorgestelde procedure voor het melden van misstanden zich verhoudt tot de mogelijkheid van melden bij de BVD. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de mogelijke overlapping in taken of bevoegdheden met het meldpunt bij de BVD, waar ambtenaren vermeende misstanden kunnen melden die raken aan het nationale belang of de veiligheid van de staat. Het meldpunt bij de BVD is bedoeld als laatste vangnet voor personen die nergens anders meer terecht kunnen en als zodanig is het ook niet bedoeld als onderzoeksinstantie die in het openbaar haar bevindingen rapporteert. In die zin is het meldpunt eerder aanvullend dan overlappend van aard. De Commissie integriteit rijksoverheid en het meldpunt van de BVD zijn in het leven geroepen om verschillende type meldingen in behandeling te nemen. De Commissie integriteit rijksoverheid neemt in beginsel uitsluitend meldingen in behandeling die eerst binnen de eigen organisatie aan de orde zijn gesteld teneinde die organisatie in de gelegenheid te stellen de problemen op te lossen. Er kunnen zich evenwel omstandigheden voordoen waarbij de aantasting van de integriteit van een bestuurder of ambtenaar buiten de rijksoverheid een gevaar kan inhouden voor de democratische rechtsorde of de veiligheid van de staat. In dat geval zal de zaak voorwerp van onderzoek van de BVD kunnen zijn. Naast het bieden van bronbescherming kan de BVD daarbij, binnen daarvoor gestelde voorwaarden en procedures, bijzondere bevoegdheden inzetten. Zoals hiervoor reeds is aangegeven staat het meldpunt van de BVD open voor meldingen die ook op andere dan de eigen organisatie betrekking kunnen hebben.

Enkele kenmerkende verschillen met de Commissie integriteit rijksoverheid zijn: de niet-openbaarheid, de mogelijkheid van anonieme melding van misstanden en de afwezigheid van criteria voor het melden zoals die wel gelden voor de Commissie integriteit rijksoverheid. (grove schending

van beleidsregels, groot gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid).

Deze leden vragen ook hoe de voorgestelde procedure voor het melden van misstanden zich verhoudt tot de verplichting krachtens 162 van het Wetboek van strafvordering en naar eventuele rechtspositionele consequenties of andere vormen van sancties indien ambtenaren geen gevolg geven aan die verplichting. Tevens informeren zij naar de verhouding tot de Aanwijzingen voor rijksambtenaren voor het omgaan met externe contacten.

Het artikel 162 van het Wetboek van strafvordering (Sv) heeft betrekking op het melden van een misdrijf. Ingevolge artikel 162 dient de ambtenaar die bij de uitoefening van zijn functie kennis krijgt van een misdrijf, daarvan aangifte te doen bij de officier van justitie. Daarbij is het niet de bedoeling dat iedere ambtenaar zelfstandig beslist over het doen van aangifte. In beginsel moet de ambtenaar bij vermoedens van strafbare feiten contact opnemen met de ambtelijke leiding. De «misstand» waarop de nieuwe regeling voor het melden van een (vermoeden) van het bestaan van een serieuze misstand doelt, betreft zoals hiervoor reeds is aangegeven vermoedens van misstanden betreffende een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving of beleidsregels, het misleiden van justitie, een groot gevaar voor volksgezondheid, veiligheid of milieu, of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. Hoewel deze misstanden op zich ernstig genoeg kunnen zijn, vallen zij niet allemaal zonder meer onder de noemer misdrijf. Indien er sprake is van een misdrijf, zal de weg van 162 Sv in ieder geval moeten worden gevolgd in het belang van (het herstel van) de rechtsorde. Dit traject is er evenwel op gericht de dader te straffen. Daarnaast zal de melding van de misstand voor de organisatie aanleiding moeten zijn om in de organisatie orde op zaken te stellen. Beide trajecten hebben hun eigen functie. Voor de ambtenaar is dit onderscheid minder relevant, omdat hij in beide gevallen geacht wordt zich te wenden tot zijn leidinggevende. Het nalaten aangifte te doen is overigens niet strafbaar. Wel kan – evenals bij het nalaten van het melden van misstanden – sprake zijn van plichtsverzuim dat disciplinair bestraft kan worden.

De Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren hebben betrekking op een andere informatiestroom. Zij gaan over het reguleren van de functionele contacten tussen ambtenaren en leden van de Tweede Kamer in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. De richtlijnen komen er in het kort gezegd op neer dat ambtenaren zonder meer openbare feiten aan de Tweede Kamer kunnen verschaffen; voor andersoortige informatie is toestemming van de minister nodig. Verder geven deze aanwijzingen een toelichting op de betekenis van het recht op vrijheid van meningsuiting voor een ambtenaar. De verhouding tussen dit recht en een procedure voor het omgaan met misstanden is reeds op pag. 11 van de memorie van toelichting bij het onderhavig wetsvoorstel toegelicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot welke consequenties er zijn indien een ambtenaar zich gedwongen ziet rechtstreeks voor de openbaarheid te kiezen en de media te benaderen.

Degene die de openbaarheid zoekt, loopt het risico te worden beticht van plichtsverzuim. Het is afhankelijk van aard en omstandigheden van het concrete geval of een en ander voor de betrokkene consequenties heeft. Zo kan het van belang zijn dat in een eerder stadium vergeefs is gepoogd de zaak intern aan de orde te stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen voorstellen zijn opgenomen met betrekking tot de instantie tot wie de ambtenaar die bij een andere overheid dan de Rijksoverheid werkzaam is, zich kan wenden. Ook missen zij een overweging ten aanzien van de vraag of deze andere overheden verplicht zijn een dergelijke commissie in te stellen. Zij gaven in

overweging één commissie ten behoeve voor alle betrokken overheidsorganen in het leven te roepen om aldus eenheid van beoordeling, behandeling en beleid te waarborgen.

De verantwoordelijkheid voor het inrichten en bewaken van een integere overheidsorganisatie ligt primair op het lokale niveau. Daar kan het beste beoordeeld worden op welke wijze een procedure met betrekking tot het melden van misstanden bij de betreffende organisatie – mede met het oog op het al bestaande integriteitsbeleid – moet worden vormgegeven. Ook het instellen van een commissie waartoe ambtenaren zich kunnen wenden is een keuze die thuis hoort bij de lokale overheden. Deze benadering correspondeert ook met de uitgangspunten van het zogeheten sectorenmodel op basis waarvan ook het terrein van de arbeidsvoorwaarden decentraal (sectoraal) is vormgegeven. Gelet op de opstelling van sociale partners in de Raad voor het overheids personeelsbeleid ziet de regering aanleiding te veronderstellen dat gemeenten, provincies en waterschappen een voorziening zullen treffen die vergelijkbaar is met de voorziening voor de sector Rijk, doch toegesneden op de lokale situatie. De voorgestelde aanpassing van artikel 125 van de Ambtenarenwet biedt daartoe alle ruimte. Inmiddels is in de sector gemeenten via een wijziging van het modelreglement voor de gemeenten, de CAR/UWO reeds vorm gegeven aan een klokkenluidersregeling. Deze voorziet tevens in een door de gemeenteraad aangewezen meldpunt voor vermoedens van misstanden. In de sector Defensie is een vergelijkbare regeling vastgesteld, terwijl ook in de sectoren Provincies en Politie soortgelijke regelingen in ontwikkeling zijn.

Gelet op het vorenstaande heeft de regering geen voornemens om één commissie voor alle betrokken overheidsorganen in het leven te roepen. Gedachte is tevens dat een commissie op lokaal niveau, gelet op de specifieke kennis van het lokale reilen en zeilen, het beste in staat is om tot een afgewogen oordeel te komen over lokale kwesties. Een en ander laat onverlet dat verschillende overheden op vrijwillige basis de handen ineen kunnen slaan om te komen tot een gezamenlijke commissie. Op het niveau van de gemeenten wordt dit uitdrukkelijk als optie door de VNG aangegeven.

De leden van de CDA-fractie vragen met welke maatregelen de positie van de klokkenluider kan worden gewaarborgd om alsnog negatieve gevolgen in de informele sfeer te voorkomen. Ook de leden van de SGP-fractie hebben hierover hun zorg uitgesproken.

Daar waar formeel handelen herkenbaar en aantoonbaar is, heeft informeel handelen niet die kenmerken. Dat maakt informeel handelen minder «grijpbaar» en om die reden ook minder beheersbaar. Aangenomen mag echter worden dat managers mede naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel en de implementatie daarvan zich terdege bewust zijn van hun verantwoordelijkheid in dit verband en alert zijn op elke vorm van intolerant gedrag jegens een ambtenaar die melding heeft gemaakt van een vermeende misstand. In voorkomende gevallen moet de ambtenaar zich kunnen beroepen op de voor hem geldende rechtsbescherming. Naar de mening van de regering dient deze zich uitdrukkelijk ook uit te strekken tot informele handelingen. Uitgangspunt is dat de regeling van de sector Rijk ook op dit onderdeel model staat voor de overige sectoren. Bij rechtspositionele besluiten kan de ambtenaar bij de rechter een beroep doen op deze rechtsbescherming. Bij informele benadeling zijn eventuele klachtprocedures of procedures bij de ombudsman denkbaar.

Tot slot vragen de leden of bij het opstellen van deze regeling rekening is gehouden met procedures die elders in Europees verband van toepassing zijn en of dit wetsvoorstel daarmee harmonieert.

Het wetsvoorstel zoals dat thans op het punt van de klokkenluiders is vormgegeven, sluit in hoge mate aan bij de Britse Civil Service Code zoals

die in het Verenigd Koninkrijk functioneert. Ook die regeling kent een procedure voor het melden van een misstand, waarvan de definitie vrijwel overeenkomt met de definitie zoals in de memorie van toelichting is weergegeven, met de mogelijkheid om naar een onafhankelijke commissie te gaan. Buiten de regeling van het Verenigd Koninkrijk zijn in andere landen geen soortgelijke regelingen bekend.

Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie moet er voor ieder ministerie een onafhankelijk, buiten de directe lijn gestelde, functionaris of instituut zijn waarbij de klokkenluider de klacht kwijt kan.

Uitgangspunt blijft dat misstanden of vermoedens daarvan eerst intern aan de orde worden gesteld, zodat degenen die verantwoordelijk zijn, in staat worden gesteld onvolkomenheden aan te pakken. Dat is de kern van de regeling. Voor die gevallen waarin de problematiek zich juist in de lijn voordoet, kan de vertrouwenspersoon een functie vervullen. Departementen beschikken reeds over deze vertrouwenspersonen. De vertrouwenspersonen zijn buiten de lijn geplaatst en fungeren als klankbord voor ambtenaren die hem over een bepaalde materie willen raadplegen. Indien betrokkene aarzelingen heeft om een vermoeden van een misstand bij zijn directe leidinggevende aan te geven, kan de vertrouwenspersoon heel wel het alternatieve kanaal zijn waarlangs signalen kenbaar kunnen worden gemaakt. Met de inwerkingtreding van de regeling voor het melden van misstanden voor ambtenaren bij de sector Rijk kan de ambtenaar zich voorts onder bepaalde omstandigheden wenden tot de Commissie integriteit rijksoverheid. Met dit geheel aan voorzieningen wordt naar de opvatting van de regering voldoende mogelijkheden geboden om, ook indien nodig buiten de lijn, vermoedens omtrent onregelmatigheden adequaat aan de orde te stellen.

De leden van de D66-fractie en GroenLinks-fractie vragen waarom de rechtsbescherming van ambtenaren die een vermeende misstand ter sprake brengen, niet wettelijk wordt verplicht. In het verlengde hiervan ligt de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie dat zij de bescherming van de klokkenluidende ambtenaar onvoldoende achten en zich in dat verband voorstander tonen van een variant op de rechtsregel dat de werkgever aannemelijk dient te maken dat het ontslag van een werknemer geheel los staat van diens lidmaatschap van de ondernemingsraad. In het wetsvoorstel is in de bescherming van de ambtenaar die volgens de procedure misstanden aan de orde stelt of heeft gesteld voorzien in die zin dat de verplichting wordt opgelegd zijn rechtsbescherming te regelen. In de memorie van toelichting is een duiding gegeven van hoe die eruit zou moeten zien. Met deze systematiek wordt aangesloten bij de decentrale opzet van het sectorenmodel en wordt de ruimte geboden om de bescherming toe te spitsen op de procedures zoals die op decentraal niveau worden ingericht. Dat deze systematiek geenszins belemmeringen of risico's voor een deugdelijke rechtsbescherming met zich meebrengt, blijkt onder meer uit het feit dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel, in de Regeling voor het melden van misstanden voor de sector Rijk (artikel 4.1), alsook in de modelverordening voor de gemeenten (artikel 15:2 van de CAR/UWO) reeds toereikende beschermende bepalingen voor de ambtenaar zijn opgenomen.

Dat in ontslagprocedures aannemelijk moet worden gemaakt dat het ontslag los staat van het melden van een misstand, zoals de leden van GroenLinks voorstaan, volgt reeds uit het gesloten ontslagsysteem voor ambtenaren, waarbij de ambtenaar uitsluitend op een van de in de reglementen limitatief opgesomde gronden mag worden ontslagen. Hieruit vloeit voort dat de werkgever het ontslag en de gekozen ontslaggrond uitdrukkelijk moet motiveren. Een expliciet geregelde rechtsbescherming

voor de klokkenluidende ambtenaar, zal deze motiveringsplicht nog verder versterken.

Tenslotte ziet de regering ook geen heil in de suggesties van de GroenLinks-fractie om bij wet het belonen voor te schrijven van het melden van een misstand. Dat is immers een activiteit die hoort tot hetgeen een ambtenaar als goed ambtenaar reeds behoort te doen.

De leden van de GroenLinks-fractie gaven te kennen niet onverdeeld blij te zijn met de nu voorgestelde wettelijke regeling. Zij menen dat de regering hiermee een klachtenregeling voorstelt die zich verlaat op interne hiërarchische controle en dus weliswaar goed is voor het binnenhouden van de vuile was, maar die een afstraffing voor het feitelijke klokkenluiden inhoudt omdat elke poging misstanden publiekelijk bekend te maken (de klok te luiden) in wezen laakbaar en in de meeste gevallen zelfs strafbaar wordt geacht.

De regering kan deze karakterisering van het wetsvoorstel geenszins onderschrijven. De leden lijken voorbij te gaan aan de kern van deze problematiek, te weten het bestaan van misstanden. Voor een kwalitatief hoogwaardige overheidsorganisatie is het een eerste vereiste dat eventuele misstanden worden opgespoord en worden rechtgezet. Daarvoor is nodig dat signalen kenbaar zijn bij degenen die de verantwoordelijkheid voor een deugdelijke organisatie dragen. Van medewerkers mag ook worden verwacht dat zij zich allereerst wenden tot degenen die deze verantwoordelijkheid dragen. Het is zaak om de organisatie zo in te richten dat misstanden snel bij de verantwoordelijken aan de orde worden gesteld, zonder gevolgen voor de medewerkers die daartoe het initiatief nemen. Het wetsvoorstel is er op gericht dat overheidsorganisaties hiervoor heldere procedures in het leven roepen, inclusief een vertrouwenspersoon en een externe commissie als extra garantie voor een zorgvuldige afhandeling. Dat is niet een kwestie van de vuile was binnenhouden maar een kwestie van goede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en ook goed werknemerschap en vloeit voorts ook voort uit het beginsel van ministeriele c.q. bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel beoogt overigens niet elke poging om zaken publiekelijk bekend te maken bij voorbaat als laakbaar te beschouwen en/of strafbaar te stellen. Ingevolge het wetsvoorstel zal voor de ambtenaar helderheid ontstaan over de te volgen procedure. In het zeer bijzondere geval dat de ambtenaar om hem moverende redenen desondanks toch naar buiten treedt, zal op basis van de concrete omstandigheden moeten worden beoordeeld of dat toelaatbaar is. Het feit dat er een procedure is voor het melden van een misstand is daarbij een relevant gegeven. De ambtenaar die daar wel eerst gebruik van heeft gemaakt, zal bijvoorbeeld sterker in zijn rechtspositie staan dan de ambtenaar die zonder reden direct naar de pers is gestapt.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben bezwaar tegen de naar hun oordeel lange interne procedure en gaan er vanuit dat er geen termijnen gelden waarbinnen de ambtelijke top moet reageren op een melding van een vermoeden van een misstand. In reactie hierop kan worden verwezen naar artikel 2.2 van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand, die vooruitlopend op het onderhavig wetsvoorstel tot stand is gebracht. Hierin wordt geregeld dat de ambtenaar binnen 8 weken na zijn melding een standpunt van het bevoegd gezag mag verwachten dan wel indien het onderzoek niet binnen die termijn kon worden afgerond, een termijn waarbinnen een standpunt wel tegemoet kan worden gezien. De regering gaat er vanuit dat ook bij de andere overheden de regelingen voorzien in een afhandelingstermijn.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn voorts voor een verruiming van de ontvankelijkheid van vertrouwenspersonen en de externe commissie en

zouden graag zien dat de regering deze direct toegankelijk maakt zonder eerst de interne weg te hoeven bewandelen.

Dit verdient niet de voorkeur omdat het uitgangspunt is dat misstanden of vermoedens daarvan, altijd intern aan de orde worden gesteld opdat degenen die verantwoordelijkheid dragen in staat worden gesteld onvolkomenheden aan te pakken. Dat is de primaire norm die direct voortvloeit uit het beginsel van ministeriële c.q. bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie ligt het voor de hand om het begrip misstand zo ruim mogelijk te interpreteren. De leden achten het wenselijk dat indien men een misstand aan de orde wenst te stellen, dat op een proportionele wijze kan doen en vragen de regering hierop in te gaan.

Voor wat betreft de definitie van het begrip misstand wordt verwezen naar het antwoord op de desbetreffende vragen die aan het begin van deze paragraaf zijn gegeven. De door deze leden bepleite proportionele benadering waarbij afhankelijk van de zwaarte van de misstand verschillende, wellicht ook externe procedures, openstaan, wordt door de regering niet onderschreven. Dit zou voorbijgaan aan het grondbeginsel dat vermoedens omtrent welk feit dan ook altijd eerst intern kenbaar moeten worden gemaakt opdat de verantwoordelijken in staat worden gesteld actie te ondernemen. Bovendien zou deze in steek de ambtenaar belasten met het wegen van de zwaarte van misstanden waaromtrent hij een vermoeden heeft om vervolgens te bepalen welke procedure openstaat.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat kritiek op beleidskeuzes is uitgesloten van de klokkenluidersregeling voor de rijksoverheid. Deze uitsluiting achten zij minder vanzelfsprekend dan wellicht op het eerste gezicht lijkt. Zo wijzen deze leden erop dat niet altijd duidelijk zal zijn of achter bepaalde overheidshandelingen beleidskeuzes schuil gaan en kan er sprake zijn van een ernstige misstand waaraan een beleidskeuze ten grondslag ligt. Bovendien zou een verantwoordelijke zich al te gemakkelijk kunnen verschuilen achter het feit dat het hier om een beleidskeuze gaat, waardoor de klokkenluider niet ontvankelijk kan worden verklaard. Naar de mening van deze leden moet het wel mogelijk zijn aan beleidskeuzes verbonden misstanden aan de orde te stellen.

De keuze om kritiek op (door een minister gemaakte) beleidskeuzes in beginsel uit te sluiten, heeft te maken met de aard van een beleidskeuze. Het maken van een beleidskeuze is de taak van de politiek verantwoordelijke, die daarover rekenschap aflegt aan een democratisch gekozen orgaan. Op iedere keuze en de daaraan voorafgaande binnen de muren van het departement gemaakte politieke afweging is kritiek mogelijk. Daarmee is een beleidskeuze nog niet als een misstand aan te merken. Ambtenaren dragen voor beleidskeuzes geen verantwoordelijkheid tegenover de Kamer. Er is slechts één uitzondering waarbij ambtenaren gehouden zijn om aan de Kamer informatie te verschaffen naar beste weten en die is dan ook in de wet geregeld: de Enquêtewet. Daarom behoort een beleidskeuze in beginsel niet tot de onderwerpen die aan de orde kunnen worden gesteld. Dit neemt niet weg dat misstanden als zodanig behoren te worden gemeld, ook als daaraan een beleidskeuze ten grondslag zou liggen. Het risico van het verschuilen achter een vermeende niet-ontvankelijkheid, lijkt de regering dan ook minder relevant. Er bestaat voor de betrokken ambtenaar immers in voorkomend geval altijd nog de weg open om zich tot de commissie integriteit te wenden. Deze commissie tenslotte moet voldoende kwaliteit worden toegedicht om door drogredenen heen te prikken.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van GroenLinks wordt opgemerkt dat het uitgangspunt dat een klachtenprocedure intern dient te verlopen, het inschakelen van vertrouwenspersonen niet overbodig

maakt. Het gaat om een functie die ten dienste staat van de ambtenaar en die gekenmerkt wordt door een vertrouwelijk en laagdrempelig karakter. Indien betrokkene aarzelingen heeft om een vermoeden van een misstand bij zijn direct leidinggevende aan te geven, fungeert de vertrouwenspersoon als tweede kanaal, waarlangs signalen de ambtelijke top bereiken. In dit verband verdient vermelding dat, alvorens de vertrouwenspersoon de secretaris-generaal en de leidinggevende op de hoogte stelt van een melding, hij zich er nadrukkelijk van dient te vergewissen of de ambtenaar inderdaad van hem verlangt, dat hij het vermoeden van een misstand meldt.

De leden van de GroenLinks vragen op welke wijze vertrouwenspersonen worden voorbereid op mogelijke meldingen. Zij verzoeken voorts te mogen beschikken over een overzicht van de werkwijzen en bevoegdheden van de vertrouwenspersonen inzake meldingen van misstanden, een overzicht van die overheidsinstellingen die nog geen vertrouwenspersoon hebben alsook een overzicht van het aantal en de aard van de door deze vertrouwenspersonen behandelde klachten. Hierop sluit aan de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de rol van de departementale vertrouwenspersonen. Mede in het licht van het gestelde in de nota Integriteit van het openbaar bestuur (Kamerstukken II 1999/00, 26 806). waarin wordt gesproken over de bijstelling van de taakopdracht, rol en positie van deze vertrouwenspersoon. Zij vragen op grond van de in deze nota beschreven evaluatie naar de rol van dit meldpunt.

De Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand voert de vertrouwenspersoon op als de functionaris in de organisatie die de rol van klankbord vervult. Het gaat hier om een functie met een vertrouwelijk en laagdrempelig karakter die ten dienste staat van de ambtenaar. Hij kan de ambtenaar bijvoorbeeld uiteen zetten wat de geëigende weg is om een vermoeden te melden. De invulling van deze functie verschilt echter per departement, hetgeen tot uiting komt in verschillende instructies, werkwijzen en bevoegdheden. Voorts tekent de regering hierbij aan dat verschillende ministeries al vertrouwenspersonen hadden nog voordat de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand bestond. Bijvoorbeeld in het kader van een interne klachtenregeling. In die gevallen heeft die functionaris met de inwerkingtreding van eerdergenoemde regeling, er een taak bij gekregen. Op dit moment is een overzicht zoals door de leden van GroenLinks gevraagd, (nog) niet beschikbaar.

De door de leden van de fractie van GroenLinks voorgestelde keuzemogelijkheid om de misstand te melden bij ofwel een meerdere ofwel één of meer vertrouwenspersonen, lijkt te berusten op een misverstand. Die keuze is er wel. Een betrokkene heeft de keuze om naar zijn meerdere te gaan of naar een vertrouwenspersoon die buiten de lijn staat. In de toelichting op de eerdere gememoreerde Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand is de rol van de vertrouwenspersoon nader toegelicht. Daarbij is ook uitdrukkelijk aangegeven dat het de ambtenaar is die bepaalt of de vertrouwenspersoon de melding doorgeeft aan de ambtelijke leiding. Het wetsvoorstel biedt ook voor de andere overheden alle ruimte om vertrouwenspersonen met deze rol in te stellen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering de mening deelt van de Raad voor het overheids personeelsbeleid (ROP) die in het advies over het wetsvoorstel (advies nr. 21 uit 1999 inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie) opmerkt dat er geen sprake van plichtsverzuim kan zijn in de situatie dat de politiek verantwoordelijke de ambtenaar niet heeft willen horen, of indien een

acute externe vermelding van de ernstige misstand op zijn plaats is, dan wel de betrokken ambtenaar voldoende kan motiveren waarom naar zijn oordeel het doorlopen van de interne procedure weinig of niet zinvol is, merkt de regering het volgende op. In zijn algemeenheid is vooraf niet eenduidig aan te geven wat wel en wat niet mag. De ambtenaar heeft, met inachtneming van de in 125a van de Ambtenarenwet neergelegde grenzen, het recht op vrijheid van meningsuiting. De uitoefening van het recht mag er – kort gezegd – niet toe leiden dat de openbare dienst niet meer naar behoren kan functioneren. Wat wel en wat niet mag, is afhankelijk van de concrete situatie, zoals bijvoorbeeld de positie van de ambtenaar, de aard van de uiting, de betrachte zorgvuldigheid enz. Gaat het om een melding van een misstand, dan zal bij het achteraf beoordelen van de toelaatbaarheid van de uiting de vraag of er een heldere interne procedure is en of daar ook gebruik van is en kon worden gemaakt, een rol spelen. In die situatie loopt de ambtenaar dus het risico dat hem plichtsverzuim kan worden verweten als hij bewust geen gebruik heeft gemaakt van een beschikbare interne procedure. In de door de ROP geschetste zeer bijzondere situaties waarin de betrokkene niets valt te verwijten, ligt een dergelijke conclusie niet voor de hand.

Het zonder meer als plichtsverzuim strafbaar stellen van het met informatie naar buiten treden zonder de interne procedure te doorlopen, stuit de leden van de GroenLinks-fractie tegen de borst. In dat verband vragen zij of de regering inderdaad de vrijheid van meningsuiting wil beperken als die ertoe zou leiden dat de openbare dienst niet meer naar behoren kan functioneren, en wat daaronder moet worden verstaan. Zij vragen voorts of het niet beter zou zijn deze clausule te schrappen en een eventuele toetsing bij de rechter af te wachten.

In de Ambtenarenwet zijn voor ambtenaren aan de uitoefening van bepaalde grondrechten grenzen gesteld in verband met het vereiste dat de openbare dienst te allen tijde naar behoren moet kunnen functioneren. Zo is ook het recht op vrijheid van meningsuiting beperkt in die zin dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens indien door de uitoefening daarvan de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd (artikel 125a, eerste lid). De ambtenaar die deze grens overschrijdt, kan plichtsverzuim worden verweten. Deze inperking wordt – voor zover dit misverstand mocht bestaan – niet bij de regeling voor het melden van misstanden ingevoerd, maar geldt thans reeds op grond van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. De betekenis van de beperkingsclausule zal van geval tot geval verschillen. Een en ander is sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden. In de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Stcrt. 1998, nr. 104/pag 8) is een aantal factoren genoemd die bij de beoordeling van de vraag of de grens overschreden is een rol spelen. De afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlating is gedaan, kan bijvoorbeeld relevant zijn. Maar ook de wijze waarop de uitlating wordt gedaan. Uitgangspunt van de regering is dat de ambtenaar die volgens de voorgeschreven procedure een misstand meldt, niet kan worden verweten de beperkingsclausule te hebben overschreden. Dat wil andersom niet zeggen dat de ambtenaar die in afwijking van de procedure naar buiten treedt, die grens per definitie wel overschrijdt en – zoals de leden van de GroenLinks-fractie lijken te veronderstellen – zonder meer plichtsverzuim kan worden verweten. Zo'n situatie zal afzonderlijk in het licht van artikel 125a van de Ambtenarenwet moeten worden beoordeeld, waarbij de concrete omstandigheden bepalend zullen zijn. Zoals eerder aangegeven, zal bij de afweging het feit dat er een procedure voor het melden van misstanden is, een rol spelen.

De door de leden van de GroenLinks-fractie als wel erg stellig getypeerde opmerking in de memorie van toelichting waarmee de regering aangeeft dat de ambtenaar op geen enkele wijze een persoonlijk gewin bij het melden mag hebben, is niet ingegeven door het beeld dat deze leden schetsten dat een misstand kan samenhangen met de bejegening die een ambtenaar ondervindt, omdat de ambtenaar bij het wegnemen van die misstand dan voordeel heeft.

Het persoonlijk gewin waarop is geduid heeft betrekking op de drijfveer van de ambtenaar om iets te melden. Het kan niet zo zijn dat het melden van een vermoeden van een misstand slechts ingegeven is in verband met het daarmee verwerven van persoonlijk voordeel. Een dergelijke houding is niet te rijmen met de verplichting te handelen zoals een goed ambtenaar betaamt. Uiteraard staat dat niet in de weg aan de beleving van een betrokkene om het opheffen van een door hem aangekaarte misstand als een persoonlijk gewin te ervaren.

Onder verwijzing naar het advies van de Raad van State die onderstreepte dat een cultuuromslag cruciaal kan zijn om te voorkomen dat misstanden meldende ambtenaren in hun carrièrekansen worden beperkt, wilden de leden van de GroenLinks-fractie weten of de regering die opvatting deelt en of zij (een pakket) maatregelen kan noemen, of in voorbereiding heeft, die in zo'n geval een cultuuromslag bij de desbetreffende dienst of sector tot stand zou kunnen brengen. Ook informeerden deze leden naar concrete voorbeelden van getroffen maatregelen bij de sector Rijk, of elders, die zo'n cultuuromslag tot stand en/of dichterbij hebben gebracht? Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie gaven blijk van mening te zijn dat een ambtenaar die bepaalde misstanden naar buiten brengt, niet geconfronteerd mag worden met negatieve maatregelen en vroegen op dit punt om een verduidelijking.

Uiteraard onderschrijft de regering het belang van de heersende cultuur bij het voorkomen van misstanden. In de bijlage van de brief van 12 oktober 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 806, nr. 5) is reeds een exposé gegeven van maatregelen bij de diverse ministeries gericht op het bewerkstelligen van de juiste aandacht voor integriteit. Het is nog te vroeg om aan de hand van ervaringen thans al een beeld te krijgen of carrièrekansen van de betrokken misstanden meldende ambtenaren op eniger wijze zijn beïnvloed. Daarvoor is de op 1 januari 2001 van kracht geworden de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand nog te recent.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen erop dat de ROP in zijn advies van 22 december 1999 uitgebreid ingaat op de positie van de ambtenaar in de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. Dit advies roept bij deze leden vragen op met betrekking tot de rol van de ambtenaar tegenover de politiek en met betrekking tot politieke verantwoording. Waarom is de wetswijziging niet tevens gebruikt om het democratische en staatsrechtelijke besef van ambtenaren te ontwikkelen dat zij werken voor een bestuurder die onder democratische controle staat?

In antwoord op deze vragen van de leden van de fractie van GroenLinks verwijs ik naar hetgeen in de memorie van toelichting, blz. 2, is opgemerkt ten aanzien van de in het vooruitzicht gestelde wetgeving met betrekking tot de modernisering van de Ambtenarenwet. De hiervoor door de leden van de fractie van GroenLinks aangeduide onderwerpen die behoren tot een aantal grondbeginselen die specifiek samenhangen met het bijzondere karakter van de openbare dienst zullen in het kader van die wetgeving aan de orde komen. Gezien het belang van waarborging van de integriteit heeft de regering ervoor gekozen de in het onderhavig wetsvoorstel neergelegde wijzigingen vooruitlopend op de nog komende wijziging van de Ambtenarenwet door te voeren. Naar verwachting kan het voorstel met

betrekking tot een modernisering van de Ambtenarenwet begin volgend jaar bij de Staten Generaal worden ingediend.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de Commissie integriteit rijksoverheid (CIR). Met betrekking tot de vraag inzake het werkterrein van deze commissie, verwijst de regering naar de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand, hierna te noemen «de regeling». Ingevolge die regeling bestrijkt het werkterrein van de commissie de sector Rijk en is zij toegankelijk voor «rijksambtenaren», dat wil zeggen ambtenaren in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de ambtenaren in de zin van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken.

Verder voorziet de regeling in paragraaf 3.2 in een aantal voorschriften over de werkwijze met betrekking tot het onderzoek, het oordeel omtrent ontvankelijkheid en het advies van de commissie. Korthedshalve zij verwezen naar die paragraaf. Overigens is de commissie omwille van haar onafhankelijk oordeelsvorming vrij in de wijze waarop zij invulling geeft aan de uitoefening en de maatstaven van haar werkzaamheden.

De hiervoor genoemde leden vragen zich voorts af waarom de commissie geen bindend oordeel toekomt en slechts als gezaghebbend dient te worden beschouwd.

In antwoord hierop wijst de regering erop dat de commissie is samengesteld uit gezaghebbende leden. Verder zal het feit dat de adviezen van de commissie openbaar zijn voldoende gewicht geven aan de adviezen van de commissie. In die zin is zij vergelijkbaar met de commissie gelijke behandeling.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen nog op het ontbreken van een wettelijke regeling voor klokkenluidende werknemers in het bedrijfsleven. Nog dit najaar wordt door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek afgerond naar de positie van klokkenluiders in het bedrijfsleven. Dit onderzoek is geïnitieerd naar aanleiding van vragen over de onheuse en soms onrechtvaardige bejegening van klokkenluiders in het bedrijfsleven. De resultaten van dit onderzoek zullen worden gerapporteerd aan de Stichting van de Arbeid waarna de regering een standpunt zal innemen ten aanzien van mogelijke aanbevelingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd om een reactie op de door de AbvaKabo geuite kritiek dat de voorwaarden voor klokkenluiders te zwaar aangezet en vaag zijn. Kan bijvoorbeeld – zo vroegen deze leden – een ambtenaar die geldverspilling en vriendjespolitiek naar buiten brengt, rekenen op bescherming op grond van dit wetsvoorstel? In antwoord op deze vragen wijst de regering er in aansluiting op hetgeen al eerder over dit onderwerp is aangegeven op, dat de procedure is bedoeld als structuur voor het melden van een vermoeden van serieuze misstanden. Als geldverspilling en vriendjespolitiek overeenkomstig de procedure worden gemeld, kan de melder inderdaad rekenen op bescherming.

Met betrekking tot het recht op vrijheid van meningsuiting vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de verhouding met de eedsaflegging door ambtenaren. Zij vragen of dit nog consequenties heeft voor het functioneren van ambtenaren.

De ambtenaar heeft net als elke andere burger het recht op vrijheid van meningsuiting, met dien verstande dat in de Ambtenarenwet dit recht voor de ambtenaar enigszins wordt begrensd. Artikel 125a van de Ambtenarenwet schrijft voor dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens indien door de uitoefening daarvan de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de

functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd (artikel 125a, eerste lid). Deze inperking van het recht op vrijheid van meningsuiting vloeit rechtstreeks voort uit de Ambtenarenwet en geldt ongeacht of deze wel of geen eed heeft afgelegd voor elke aangestelde ambtenaar. De aflegging van de eed of belofte is in de sector Rijk geregeld in artikel 51 ARAR. De bijbehorende ministeriële regeling is gepubliceerd in Stcrt. 1998, 92 van 18 mei 1998. De beëdiging heeft tot functie ambtenaren zich bewust te laten worden van hun bijzondere positie als overheidsdienaar en de consequenties die dat voor hen heeft. Eén van de consequenties betreft het feit dat het recht op vrijheid van meningsuiting voor de ambtenaar aan zekere beperkingen is onderworpen.

De leden van de SGP-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot de algemene maatregelen van bestuur die na het van kracht worden van het voorgestelde artikel 125, eerste lid, onderdeel m, van de Ambtenarenwet tot stand moeten worden gebracht.

Na het van kracht worden van bedoeld artikel, zal de regering zich uiteraard inspannen de totstandkoming van nadere regelgeving te bespoedigen. Voor zover het de rijkssectoren betreft heeft de regering dit in eigen hand. Daar waar het de mede-overheden betreft is het een verantwoordelijkheid van die overheden. Gelet op het standpunt dat die laatstgenoemden met betrekking tot het onderwerp tot op heden hebben ingenomen, heeft de regering er alle vertrouwen in dat nadere regelgeving snel tot stand zal worden gebracht. Voor de sector Rijk zijn inmiddels vooruitlopende op de inwerkingtreding van het artikel uitvoeringsregels tot stand gebracht.

De leden van de SGP-fractie wensen van de regering te vernemen wat de precieze juridische positionering van de Commissie integriteit rijksoverheid zal zijn en hoe de onafhankelijkheid van deze commissie zal worden gewaarborgd. Naar aanleiding van de samenstelling van de commissie – een onafhankelijke voorzitter, een persoon die het vertrouwen van de werkgevers geniet en een persoon die het vertrouwen van de werknemers geniet – vragen zij voorts wat de gedachtegang is achter deze opzet en hoe de onafhankelijkheid van de beide laatste personen is gegarandeerd. Organisatorisch komt de onafhankelijke positie van de commissie tot uiting in het feit dat deze niet is opgehangen onder enig departement of Hoog College van Staat. Voor de samenstelling is nadrukkelijk gekozen voor een voorzitter die boven de partijen staat alsmede voor personen die het vertrouwen van werkgevers en werknemers genieten, waardoor een zo evenwichtig mogelijke afweging van belangen wordt nagestreefd. Een dergelijke samenstelling is overigens niet ongewoon in de sector Rijk. Zo is de Advies- en Arbitragecommissie, voorheen de commissie Albeda, thans de commissie De Ruiter geheten, volgens dezelfde formule samengesteld.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere argumentatie van de passage in de memorie van toelichting waarbij gesteld is dat de klachtenregeling niet toegesneden is op de behandeling van vermoedens van ernstige misstanden. Zij vroegen zich af of de klokkenluidersregeling bedoeld is voor ernstige misstanden, en of gebruikmaking van het klachtrecht de meest geschikte weg is voor minder vergaande misstanden? Dat is niet de strekking van de aangehaalde passage. Bedoeld is aan te geven dat de klachtenprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht weliswaar openstaat voor zover de vermeende misstand de wijze betreft waarop een bestuursorgaan – als bestuursorgaan – zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de betreffende ambtenaar of een ander heeft gedragen, maar dat deze procedure niet in het bijzonder gericht is op het in behandeling nemen van signalen met betrekking misstanden in de bedrijfsvoering en het beëindigen daarvan. De procedure neergelegd in

de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand voor de sector Rijk, welke voorziet in een behandelwijze van signalen over misstanden met een zeker gewicht, is daar wel expliciet voor bedoeld. Het ligt derhalve voor de hand om bij vermoedens van meer ernstige misstanden dan ook juist deze procedure te gebruiken. Zoals hiervoor eerder aangegeven gaat de regering er overigens vanuit dat elke organisatie zodanig is ingericht dat er voor de ambtenaar alle ruimte is elke zorg omtrent de integriteit van de betreffende organisatie te bespreken, ongeacht de precieze procedure die daarbij gehanteerd wordt.

De leden van de SGP-fractie stellen dat ambtenaren in functie in hun uitingen volledig gehouden zijn aan de ruimte die de minister biedt. Zij vragen of ten principale gesproken kan worden van een vrijheidsrecht van de ambtenaar voor zover het zijn werk betreft en of de typering «vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren» geen contradictio in terminis is. Het is goed om in deze twee zaken te onderscheiden. Als het gaat om uitingen in de functie van ambtenaar, zal de ambtenaar zich er altijd reken-schap van moeten geven dat hij als zodanig optreedt namens of ten behoeve van de minister. Hij kan met andere woorden alleen uitingen doen waar de minister verantwoordelijkheid voor wil en kan dragen. Het recht op de vrijheid van meningsuiting, ziet niet op dit type uitingen. Dit recht betreft de openbaring van persoonlijke opvattingen van de ambte-naar. Tegen de achtergrond dat de openbare dienst te allen tijde naar behoren moet kunnen blijven functioneren, is het recht op vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren niet onbegrensd. Artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet bepaalt dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens indien door de uitoefe-ning daarvan de goede vervulling van de functie of de goede functione-ring van de openbare dienst voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. De regering ziet de veronderstelde contradictio in terminis derhalve niet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries