

Vergaderjaar 1998–1999

24 655

Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 juni 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 9 juni 1999 overleg gevoerd met minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van minister Peper d.d. 30 maart 1999 inzake integriteitsbeleid bij het Rijk (24 655, nr. 7);**
- **vragen over onderzoek AbvaKabo inzake loyaliteitsproblemen, aanhangsel handelingen 1116.**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) gaf aan dat in dit geval integriteit te maken heeft met de legitimiteit van het optreden in de openbare sector, gebaseerd op vertrouwen van de burger in politiek en bestuur. Integriteit is onderdeel van de kwaliteitszorg. In het regeerakkoord heeft de kwaliteit van de rijksdienst bijzondere aandacht gekregen. De discussie spitst zich snel toe op het materiële aspect en het verlenen van diensten, maar er is ook een immaterieel aspect, namelijk het doorgeven of achterhouden van informatie.

In het overzicht van de minister is met name het tempo van invulling van de toezeggingen opvallend: een aantal zaken is in september gereed en een aantal andere pas bij de evaluatie in 2000. Toezicht is, gezien de berichtgeving de afgelopen jaren, van groot belang. De gebeurtenissen bij Landbouw maken duidelijk dat er toezicht moet zijn op de uitvoering van de afspraken. Elk departement kan een eigen regeling treffen, maar blijkbaar gebeurt dat niet afdoende. Kan versneld aandacht worden besteed aan een breed implementatieproject, met name gericht op het cultuuraspect verbonden aan integriteit, het professionele engagement en loyaliteit van ambtenaren?

In het najaar van 2000 wordt de wijze waarop de departementen de motie-Kamp hebben uitgevoerd, geëvalueerd. Enerzijds is de behoefte van departementen aan maatwerk via eigen regelingen te begrijpen, maar anderzijds kan juist de cultuur van een departement met zich brengen dat er geen haast wordt gemaakt met de invulling van een aantal maatregelen. Wat denkt de minister daaraan te doen?

Veel aandacht wordt besteed aan bezoldigde nevenwerkzaamheden, maar

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolaï (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP) en Essers (VVD).

ook ten aanzien van onbezoldigde nevenwerkzaamheden kan er sprake zijn van onverenigbaarheid van taken. In welke mate wordt een ambtenaar georganiseerd uitgenodigd om nevenfuncties te melden? De minister maakt over kwesties inzake het lokaal bestuur afspraken met de CdK's. Wie ziet erop toe dat gemeenten afspraken ook uitvoeren? In het AbvaKabo-rapport wordt helder aangegeven dat ambtenaren selectief met informatie en regelgeving omgaan. De instelling van vertrouwenspersonen lost dit probleem onvoldoende op. Nagegaan moet worden of uitbreiding van artikel 125a van de Ambtenarenwet, waarin de geheimhouding is geregeld, een oplossing kan bieden. In de Ambtenarenwet kunnen beschermingsmaatregelen worden opgenomen voor het geval ambtenaren zich genoodzaakt zien om informatie naar buiten te brengen. Primair moeten er interne procedures worden afgesproken, gericht op het doorgeven van belangrijke informatie. Verder dient er een externe procedure te zijn. Indien de interne procedure onvoldoende soelaas biedt zou er een externe procedure naar de Tweede Kamer, resp. Provinciale Staten of gemeenteraad moeten komen.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) vroeg zich af of de rijksoverheid millenniumproof is op het punt van integriteit. Het is belangrijk dat de rijksoverheid zowel intern, als ten behoeve van de bewindspersonen goed functioneert. Enige zorg is op haar plaats. Gezien de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient hij te zorgen voor een eenduidige aanpak van de problemen met de integriteit. Een invulling hiervan per departement is onjuist. Richtlijnen dienen rijksbreed van toepassing te zijn.

Gezien de ervaringen van de afgelopen maanden dienen de voorstellen eerder dan afgesproken aan de Kamer te worden gepresenteerd. Op welke wijze zal de minister invulling geven aan zijn standpunt dat de raden van bestuur en van toezicht bij ZBO's ook onder het ambtenarenregime vallen?

Ten aanzien van het openbaar maken van functies gelden voor gemeenten en provinciebestuurders dezelfde regels als voor ambtenaren. Het belangrijkste criterium is niet de neveninkomsten, maar de mogelijke vermenging van belangen.

Ambtelijke loyaliteit vereist dat de eigen bewindspersonen adequaat worden geïnformeerd. Als ambtenaren er alles aan hebben gedaan om de door hen gesignaleerde misstanden binnen de organisatie aan de kaak te stellen, maar toch vastlopen, moet er een mogelijkheid zijn om de kwestie naar voren te brengen. Hoe functioneert het instrument vertrouwenspersoon? Mevrouw Van der Hoeven voelde weinig voor een aparte wettelijke regeling, maar zij wilde graag meedenken over het completeren van artikel 125a.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) wees op de uitkomst van het AbvaKabo-onderzoek en het signaal dat één op de vijf ambtenaren meerdere keren per jaar loyaliteitsproblemen heeft. In ruim 10% van die gevallen wordt gevoelige informatie achtergehouden voor politiek verantwoordelijken en in 7% van de gevallen gaat men over tot het onjuist informeren van politiek verantwoordelijken. Ook in het Bijlmerdebat bleek dat de verhouding tussen politiek verantwoordelijken en ambtenaren vol spanning kan zijn. Het AbvaKabo-onderzoek concludeert dat er onder ambtenaren sprake lijkt van een zwijgcultuur; het is beter je mond te houden dan je nek uit te steken.

Het initiatief om een aanvang te maken met een integriteitsbeleid is goed, maar wellicht onvoldoende. Het veronderstelt namelijk een cultuur van wederzijds vertrouwen, maar die kan wel eens afwezig zijn als het bestuur onder spanning staat en met grote belangentegenstellingen wordt geconfronteerd. De tijd is dan ook rijp voor wettelijke waarborgen. De

reactie van de minister op schriftelijke vragen, waarin hij een en ander doorschuift naar de rapportage in september, is onbevredigend. De klokkenluiders zijn niet alleen een noodzakelijk kwaad, maar verdienen een wezenlijke plaats in een volwassen, transparante bestuurscultuur. Het meest aansprekende voorbeeld is Paul van Buitenen, die door commissaris Cresson is afgeschilderd als een geesteszieke omdat hij de Groenen-fractie op de hoogte heeft gesteld van een de commissaris onwelgevallig rapport. De val van de Europese Commissie is een feit en zijn bijdrage eraan is afdoende beschreven. Dat is hem uiteindelijk duur komen te staan en niet alleen in Europa, want ook de Nederlandse regering heeft weinig voor hem gedaan. In een open brief pleit hij voor het waarborgen van de klokkenluiderspositie. Hij verwijst naar de Public Interest Disclosure Act die onlangs door het Verenigd Koninkrijk is opgesteld waarin de volgende criteria worden aangegeven voor het geven van een wettelijke waarborg aan klokkenluiders:

- er dient een zorgvuldige interne procedure te zijn om misstanden aan de orde te kunnen stellen (de vertrouwenspersonen kunnen in dat kader wellicht een goede functie vervullen);
- de klokkenluider dient te goeder trouw te handelen en moet overtuigd zijn van de juistheid van zijn gedrag;
- klokken luiden mag geen enkel persoonlijk voordeel opleveren;
- klokken luiden moet een groter publiek belang dienen. Er mag geen persoonlijke onrechtvaardigheid in het geding zijn;
- de klokkenluider moet zich wenden tot een geëigende en verantwoordelijke instantie, niet per definitie de pers.

Wettelijke regelgeving kan voorzien in de omschrijving van een aantal standaardsituaties, het aanduiden van meldingsorganen et cetera. Dat is niet alleen noodzakelijk voor de bescherming van de betrokken ambtenaren, maar waarschijnlijk ook voor het goed tot zijn recht laten komen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Hoewel het integriteitsbeleid geleidelijk op gang komt, is een tegengestelde zorgwekkende tendens te bespeuren, namelijk het intrekken van het spreekrecht van ambtenaren, waardoor zij de facto mond dood worden gemaakt. Wat is het oordeel van de minister hierover?

Resumerend, GroenLinks acht de wettelijke waarborgen voor klokkenluiders ontoereikend, is zeer verontrust over de uitkomsten van het AbvaKabo-onderzoek, vindt de instelling van vertrouwenspersonen noodzakelijk, maar niet afdoende, en is van mening dat de minister uitsluitel moet geven over zijn bereidheid om over te gaan tot een wettelijke regeling. GroenLinks overweegt eventueel zelf initiatief-wetgeving tot stand te brengen.

De heer **Hoekema** (D66) sprak de verwachting uit dat de minister in de rapportage in september uitgebreid in zal gaan op de problematiek van de klokkenluiders, hun wettelijke bescherming, de vertrouwenspersonen om klokkenluiders aan te horen en artikel 125 van de Ambtenarenwet. Het zijn complexe vraagstukken die niet in een handomdraai geregeld kunnen worden. Daarom is er begrip voor het feit dat er nu nog geen kabinets-standpunt ligt. De afgelopen weken waren er kwesties aan de orde die te maken hebben met ambtelijke integriteit. Het AbvaKabo-onderzoek heeft uitgewezen dat één op de tien ambtenaren gevoelige informatie achterhoudt. Op dat punt moet er iets gebeuren. Het is echter ook verontrustend dat ambtenaren gevoelige informatie ongevraagd naar buiten brengen (zie Landbouw). De minister-president heeft toegezegd aandacht te besteden aan deze problematiek, waarin onder andere ook de rol van de OR aan de orde is.

Het ministerie van BZK heeft een voorbeeldfunctie bij het vaststellen van een uniform maximumbedrag voor de rijksoverheid voor het aannemen van geschenken. Het bedrag zal tussen de f 50 en f 100 moeten liggen.

De D66-fractie bepleit een zo royaal mogelijke melding van nevenwerkzaamheden. De formulering in de Ambtenarenwet is op dat punt nogal beperkt: nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst raken voorzover deze in verband staan met de functie vervulling. De heer Hoekema verwees naar het jaarverslag van de CdK te Groningen, de heer Alders, waarin alle nevenfuncties zijn geregistreerd zonder beperking. Zo'n verslag is een goed voorbeeld ter navolging. In de Provincie- en Gemeentewet worden gedeputeerden en wethouders verplicht nevenfuncties openbaar te maken. D66 is voorstander van een wettelijk verplichte melding van zowel de qualitate qua- als de niet QQ-nevenfuncties.

De heer **Luchtenveld** (VVD) vond dat de minister op het punt van integriteit van bestuur een belangrijke missie heeft. Na het overleg van 3 februari was bij de heer Luchtenveld de indruk ontstaan dat er meer tempo gemaakt zou worden. De brief van de minister kwam later dan afgesproken en het doorschuiven van een deel van de voorstellen naar 2000 is niet met instemming van de Kamer gebeurd. Waar mogelijk, dient een en ander versneld te worden.

Gemeenten dienen niet alleen door de VNG aangeschreven te worden. De minister is bereid om rechtstreeks bij de desbetreffende gemeente om opheldering te vragen. Dat dient als beleidslijn te worden vastgelegd, want gemeentebesturen reageren daar zeer verschillend op.

Tegengaan van belangenverstrengeling is belangrijker dan de verdiensten of het aannemen van een geschenk van f 50 of f 75. Een bedrag van zo'n 50 euro leek de heer Luchtenveld redelijk. De vraag is of door een combinatie van functies het risico ontstaat van ongerechtvaardigde belangenverstrengeling. Nevenfuncties kunnen nuttig zijn, maar zij dienen publiekelijk bekend te zijn, waardoor de inbreng van iemand kritisch gevolgd kan worden. Er moeten grenzen worden gesteld. Als er apert sprake is van strijdigheid van belangen, moeten nevenfuncties worden verboden. Dat geldt zowel in de ambtelijke als in de bestuurlijke sfeer. De brief van de AbvaKabo is zorgelijk. De VVD-fractie ziet graag nadere voorstellen op dat punt tegemoet.

De klokkenluidersproblematiek mag er niet toe leiden dat het direct naar de pers lopen wordt gelegitimeerd. Als een vertrouwensfunctie onvoldoende is, kan wellicht aan een instituut worden gedacht zoals de Nationale ombudsman.

Het antwoord van de regering

De **minister** wees op de betekenis, ook in culturele zin, van het in gang gezette traject. In een substantiële rapportage in september zullen de stand van zaken en de voortgang uiteen worden gezet. Er is zeker geen sprake van slow motion. De met de Kamer afgesproken route wordt gevolgd. Eventueel kan geprobeerd worden de voorstellen eerder dan in 2000 op tafel te leggen, maar zorgvuldigheid is van belang.

In het Ambtenarenreglement zijn regels opgenomen. Maar in sommige gevallen gaat het dan ook om een cultuurprobleem. Er is geen reden om een ongunstig beeld van de ambtelijke diensten te hebben. Gemeenten hebben op dat punt al veel in gang gezet, maar een cultuurverandering gaat langzaam en moet geplaatst worden in het perspectief van de tijd. De maatregelen die na de rede van mevrouw Dales zijn genomen, beginnen hun uitwerking te krijgen. In een enkel geval is voor een cultuurverandering een structurele maatregel nodig. Soms kan door een wat steviger maatregel de cultuur veranderd worden, maar daarvoor is durf nodig. Als informatie aantoonbaar te laat wordt verstrekt of er niet goed wordt gefunctioneerd, moet de politiek maatregelen nemen.

De minister sprak zich uit voor een zo groot mogelijke openbaarheid van alle functies en nevenfuncties van ambtenaren. Er is echter een beperking

in die zin dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de ambtenaar dan wel de politieke ambtsdrager is gelegd. In regelgeving is al voorzien in een zo ruimhartig mogelijk melden. Het is de vraag of ook zaken in de privé-sfeer gemeld moeten worden, zoals bijvoorbeeld de functie van secretaris van de korfbalvereniging. Een ambtenaar moet ook zelf een afweging kunnen maken, waarop betrokkene eventueel aangesproken kan worden.

De gemeenteraad en onder bepaalde omstandigheden de CdK houden toezicht op gemeentelijk niveau.

Het functioneren van het instrument vertrouwenspersoon wordt geëvalueerd. Een eventuele voorziening op dat punt zal onderdeel vormen van de rapportage in september. Verdere maatregelen zijn niet uitgesloten. Ook de vraag inzake een wettelijke regeling zal daarbij betrokken worden. Het is nu nog niet te overzien of dat nodig is. In de motie-Zijlstra is het «normaliseren» van de positie van de ambtenaar aan de orde, maar de minister benadrukte de speciale positie ervan.

Het is niet de bedoeling dat differentiatie per departement te ver doorgevoerd wordt. Voor de noodzaak van een extra regeling ligt de bewijslast bij het departement.

De uitkomst van het AbvaKabo-onderzoek is een belangrijk signaal, maar er mag niet worden gegeneraliseerd.

Het is niet de bedoeling de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren te beperken, maar ambtenaren mogen geen politieke oordelen naar buiten brengen. Het gaat om het primaat van de politiek en de relatie tussen Kamer en regering.

Het vaststellen van een uniform bedrag waarboven giften niet aangenomen mogen worden maakt onderdeel uit van de voorstellen van de minister.

Ten aanzien van de gemeenten Zandvoort en Hulst is een interventie gepleegd naar aanleiding van de door de BNA gesignaleerde praktijk. Men heeft zich daarvan het nodige aangetrokken. Er vinden besprekingen met de VNG plaats, die nog niet bereid is om alle gemeenten een circulaire te sturen. Gemeenten kunnen zich bij problemen tot de minister wenden. Na interventie werden bepaalde praktijken aanstonds beëindigd.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) wees er nogmaals op dat de Bijlmerenquête en uitspraken van LNV-ambtenaren aangeven dat meer tempo gemaakt moet worden. Het vertrouwen van de burger moet worden hersteld.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) was van mening dat het vertrouwen van de burger in politieke ambtsdragers daarbij betrokken moet worden. Kan de Algemene bestuursdienst een hulpmiddel zijn bij de oplossing van problemen? Mevrouw Van der Hoeven was niet ongelukkig met de brief van de minister over de ambtelijke status. Het treffen van regelingen voor de positie van ambtenaren geeft aan dat de ambtelijke status niet afgeschaft moet worden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) was het volstrekt met de heer Hoekema eens dat het integriteitsbeleid twee kanten kent, enerzijds het bieden van bescherming en anderzijds voorkomen dat men zomaar naar de pers loopt. Het integriteitsbeleid richt zich echter sterk op wat ambtenaren niet mogen. Ambtenaar zijn is inderdaad iets bijzonders, maar dan moet ook nauwkeurig worden omschreven wat er wel mag. Er dient een waterscheiding aangebracht te worden tussen ambtelijk handelen dat een groter publiek belang dient en het keurmerk klokkenluider verdient en het handelen dat daar niet onder valt. Normering nu en niet op termijn is dan ook noodzakelijk.

Mevrouw Halsema was het met de minister eens dat het primaat moet blijven waar het hoort. Een ambtenaar mag echter niet het recht op

politieke meningen worden ontzegd, hetgeen iets anders is dan het nemen van politieke beslissingen. Wat is de mening van de minister over de wijzigingen in het spreekrecht?

De heer **Hoekema** (D66) wees op het verschil in positie tussen gedeputeerde en wethouders enerzijds en commissarissen en burgemeesters anderzijds op het punt van nevenfuncties. Kunnen zij gelijk worden getrokken? Ambtenaren en politieke gezagdragers zijn ten principale gebonden aan regels, maar daarvoor gelden verschillende wettelijke instrumenten.

Bij het streven naar tempo mag de complexe werkelijkheid niet uit het oog worden verloren. De rechten en plichten van ambtenaren kunnen niet in een handomdraai worden geregeld. Het verzoek om een wettelijk instrument inzake bescherming en rechten en plichten moet zorgvuldig worden beoordeeld, waarbij het van minder groot belang is of voorstellen in september of oktober komen. Ter voorkoming van kwesties zoals bij LNV moeten op korte termijn politieke maatregelen worden genomen.

De heer **Luchtenveld** (VVD) was blij dat de minister heeft ingegrepen ten aanzien van een tweetal problemen. Hij herinnerde ten aanzien van de klokkenluiders aan de discussie over de onderzoeksmethode van het RIVM: de een spreekt over een klokkenluider en de ander is van mening dat het een ambtenaar betreft die te ver is gegaan.

De **minister** onderschreef dat er echt iets aan de hand moet zijn voordat men de klok luidt, maar in dat geval moet betrokkene goed beschermd worden, omdat het luiden van de klok moet worden gewaardeerd als een signaal gericht op de kwaliteit van de openbare dienst. Als nadere regelgeving noodzakelijk blijkt, was de minister daar graag toe bereid. In de komende maanden zal dat worden beoordeeld.

Naar aanleiding van het Bijlmerdebat is reeds overleg gevoerd met de top van het departement over de werkzaamheden die de uitkomst van dat debat op korte termijn met zich brengt. Het betreft echter een scala van aspecten, zoals de specifieke positie van de ambtenaar, de ministeriële verantwoordelijkheid, de veelvormigheid van de overheid en de verschillende vormen van sturing. De vraag is of, en zo ja, in welke mate binnen de ministeriële verantwoordelijkheid ruimte moet worden gelaten voor grote schakeringen. Er moeten dan ook niet overhaast regelingen tot stand worden gebracht. Prioriteit wordt gegeven aan ingewikkelde vraagstukken. In september worden nadere voorstellen aan de Kamer voorgelegd.

Een dezer weken verschijnt een contourennota over de uitwerking van de ABD, gericht op flexibiliteit.

Ambtenaren kunnen politieke meningen verkondigen, maar het hangt ervan af wanneer en waar. Het element van vertrouwen speelt daarbij een rol.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen