

Vergaderjaar 2000–2001

27 602

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Een integer overheidsapparaat is onmisbaar voor een goed functionerend openbaar bestuur. Het thema integriteit staat daarom ook hoog op de agenda. In de afgelopen jaren zijn op dit terrein verschillende maatregelen ingevoerd. Het is ook in dit kader dat bij wet van 21 mei 1997 (Stb. 1997, 224) in artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet en daarmee ook in artikel 50, eerste lid, van de Politiewet 1993 alsmede in artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 een bepaling is opgenomen omtrent de verplichte melding en registratie van nevenwerkzaamheden en een verbod van sommige nevenwerkzaamheden. In de nota Integriteit van het openbaar bestuur heeft het kabinet verschillende nieuwe maatregelen aangekondigd waarover op 24 november 1999 met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gesproken (Kamerstukken II 1999/00, 26 806, nr. 3). Een van die maatregelen betreft het openbaar maken van nevenwerkzaamheden die volgens hierboven genoemde verplichting zijn gemeld en geregistreerd. Voorts is aangekondigd de mogelijkheid te openen om ook het melden van financiële belangen te regelen. Omdat beide maatregelen de persoonlijke levenssfeer raken is ingevolge de Grondwet een wettelijke basis vereist. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt daarin voorzien.

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur wordt tevens ingegaan op de zogeheten klokkenluidersproblematiek. De nota kondigt voor het personeel werkzaam bij de ministeries een procedure aan met betrekking tot het omgaan met vermoedens van misstanden en de rechtsbescherming van de ambtenaar die van die procedure gebruik heeft gemaakt. Tijdens het gememoreerde algemeen overleg is toegezegd in de Ambtenarenwet in meer algemene zin een bepaling op te nemen die andere overheden verplicht eveneens een dergelijke voorziening, meer specifiek toegesneden op de eigen situatie, te treffen. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt ook aan deze toezegging gestalte gegeven.

Behalve de nu voorliggende wijzigingen is het kabinet voornemens te komen tot een (algehele) modernisering van de Ambtenarenwet. In de kabinetsreactie op de motie Zijlstra alsook in latere brieven aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is daar al melding van gemaakt (Kamerstuk-

ken II 1998/99, 24 253, nr. 7; Kamerstukken II 1999/00, 26 800 VII, nr. 19). In de afgelopen jaren is de blik steeds gericht geweest op die elementen in de ambtelijke rechtspositie die niet wezenlijk hoeven te verschillen van die in de marktsector. De ambtelijke rechtspositie is echter ook omgeven door een aantal grondbeginselen die specifiek samenhangen met het bijzondere karakter van de openbare dienst en zich niet lenen voor marktconformiteit. In een tijdperk van het zoveel mogelijk gelijktrekken van de rechtspositie in combinatie met een steeds verdergaande individualisering van de overheidswerknemer, is het zaak er voor te waken dat juist deze beginselen niet op de achtergrond raken. Om die reden heeft het kabinet het voornemen het bijzondere karakter van de overheidswerkgever, alsmede de daaruit voortvloeiende waarden en normen verbonden aan het vak van ambtenaar, opnieuw en versterkt onder de aandacht te brengen in een nieuwe gemoderniseerde Ambtenarenwet.

De in het onderhavige wetsvoorstel geregelde materie zou heel wel onderdeel kunnen vormen van de modernisering als hiervoor beschreven. De modernisering van de Ambtenarenwet verkeert echter nog in een voorbereidende fase. Gezien het belang van waarborging van de integriteit acht het kabinet het wenselijk de voorgenomen integriteitsmaatregelen zo snel mogelijk in te voeren. Om die reden is ervoor gekozen de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde wijzigingen vooruitlopend op de nog komende wijziging van de Ambtenarenwet, binnen de huidige systematiek van de wet, door te voeren.

Over het wetsvoorstel is advies uitgebracht door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid¹. De Raad kan instemmen met het wetsvoorstel. Wel wijst de Raad er terecht op dat het wetsvoorstel niet het gehele integriteitsterrein bestrijkt en dat aanvullend de algemene norm van het zich gedragen als een goed ambtenaar blijft gelden. Eveneens wijst de Raad er terecht op dat de wetgever met het onderhavige wetsvoorstel kiest voor een juridisch instrumentarium waarbij normen worden aangescherpt, maar dat daarnaast integriteit van het openbaar bestuur ook bevorderd wordt door een organisatiecultuur waarin integriteitsdilemma's open aan de orde kunnen worden gesteld. Door binnen de organisatie te bespreken waar kwetsbaarheden liggen en hoe men met «verleidingen» om moet gaan ontstaat een cultuur waar integer handelen ook in de praktijk vorm en inhoud krijgt. Ook gerichte vorming van steeds nieuwe lichten ambtenaren binnen de sectoren is een geëigend instrument om integriteitsbesef te ontwikkelen en versterken.

2. Nevenwerkzaamheden en financiële belangen

2.1 Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Eén van de kenmerken van een integere overheidsorganisatie is dat deze onbevooroordeeld en objectief zijn taak uitoefent. Belangenverstrengeling (of een andere aantasting van de integriteit) is uit den boze. Ook elke schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden. Sommige privé-activiteiten kunnen in combinatie met de functie die men in de hoedanigheid van ambtenaar bekleedt een dergelijke schijn oproepen. Bij een integere overheidsorganisatie hoort dat daartegen de nodige maatregelen worden genomen.

Daarbij dient te worden bedacht dat deze veelal een inbreuk vormen op het privé-leven van de ambtenaar en daarmee op het (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals dat in de Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) is neergelegd. Zo'n inbreuk moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vloeit voort dat

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

indien door maatregelen de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis in de wet moet worden gecreëerd. Daarnaast zullen beperkingen moeten voldoen aan de beperkingsmogelijkheden van artikel 8 EVRM. Dit betekent dat beperkingen alleen mogelijk zijn voor zover die zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de in artikel 8, tweede lid, EVRM opgesomde belangen. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zaken betreffende de vrijheid van meningsuiting, waarbij de beperkingsgronden vrijwel identiek zijn aan die bij de privacybescherming (men vergelijk artikel 10, tweede lid, met artikel 8, tweede lid EVRM) dient de beperking een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur beoogd. Zonder een integere overheid is de democratische rechtsstaat niet geloofwaardig. Wij achten de waarborging van de integriteit een voldoende zwaarwegend belang om beperkingen op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen.

Maatregelen in dit kader zijn herleidbaar tot het tegengaan en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. In de Engelzaak heeft het Hof het standpunt ingenomen dat de term «wanordelijkheden» niet alleen op de publieke orde betrekking kan hebben, maar ook op de orde die geldt binnen een bepaalde sociale groep (Arrest van 8 juni 1976, A.22 (1977), p.41). In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om het tegengaan van wanordelijkheden binnen de groep ambtenaren. Voor deze groep gelden bepaalde gedragsregels. Tevens kunnen de maatregelen bijdragen tot het voorkomen van strafbare feiten. Wij denken in dit verband aan de ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht en de handel met voorwetenschap als strafbaar gesteld in artikel 46 van de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

De maatregelen zelf moeten voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

2.2 Openbaar maken van nevenwerkzaamheden

Ingevolge artikel 125, eerste lid, onderdeel j en k, van de Ambtenarenwet, artikel 12, onderdeel o en p, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en artikel 50, eerste lid, van de Politiewet 1993 geldt thans een stelsel van melding en registratie alsmede een verbod van bepaalde nevenfuncties. Ambtenaren zijn verplicht om nevenwerkzaamheden die raakvlakken kunnen hebben met de functie vervulling te melden aan het bevoegd gezag, waarna het bevoegd gezag deze registreert. Nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst voor zover deze in verband staat met de functie vervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd, zijn verboden.

Bij verschillende gelegenheden hebben de Tweede Kamer alsook de media gevraagd om openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden van topambtenaren bij ministeries. Bij de wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 met betrekking tot nevenwerkzaamheden is aangegeven dat niet zonder meer tot openbaarmaking van gemelde en geregistreerde nevenwerkzaamheden kan worden overgegaan (Kamerstukken II 1995/96, 24 575, nr. 5, blz. 2). Een en ander hangt af van het stelsel van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet openbaarheid van bestuur. Zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag kunnen onder bepaalde voorwaarden weliswaar gegevens worden verstrekt, echter deze mogelijkheid tot gegevensverstrekking ziet niet zozeer op een actieve openbaarmaking. Een actieve openbaarmaking kan op basis van de huidige wetgeving niet anders dan met toestemming van degene wiens gegevens het betreft.

De vraag is of met het oog op de verdere bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur een wettelijke verplichting tot een actieve openbaarmaking (door bijvoorbeeld periodieke publicatie of ter inzage legging) van gemelde en geregistreerde nevenwerkzaamheden moet worden ingevoerd. In algemene zin is het kabinet, juist als het gaat om integriteit, een voorstander van maximale transparantie van het overheidshandelen. Niet alleen vanwege het feit dat de samenleving in staat wordt gesteld inzicht te hebben in het reilen en zeilen van het overheidsapparaat en de mogelijkheid heeft om onrechtmatigheden aan de orde te stellen, maar ook omdat met het «op de vingers gekeken kunnen worden» een impuls wordt gegeven aan het zorgvuldig werken, hetgeen de werkwijze van de overheid ten goede komt. Dit speelt zeker daar waar de (schijn van) belangenverstremgeling aan de orde zou kunnen zijn, zoals bij nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken (en waarvoor een meldplicht geldt). Openbaarmaking maakt duidelijk welke nevenactiviteiten worden uitgeoefend, maar ook welke nevenactiviteiten kennelijk door de werkgever toelaatbaar worden geacht.

De verplichting om persoonlijke gegevens die aan de werkgever zijn verstrekt, publiekelijk bekend te maken, raakt de persoonlijke levenssfeer en vereist om die reden een formeel-wettelijke basis. Vaststaat dat het openbaar maken van gemelde nevenwerkzaamheden een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengt dan de invoering van de meldplicht. De openbaarmaking zorgt er immers voor dat niet alleen de werkgever, maar een ieder kennis kan nemen van activiteiten van de betrokken ambtenaar buiten zijn functie. Afgewogen moet worden of het belang dat met de openbaarmaking wordt gediend, zo'n inbreuk rechtvaardigt.

Een plicht tot actieve openbaarmaking voor alle ambtenaren acht het kabinet niet in verhouding staan tot het te dienen doel. Met het oog op de onder paragraaf 2.1 genoemde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is dat naar de mening van het kabinet slechts het geval als het gaat om ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bevordering van de integriteit van de openbare dienst een actieve openbaarmaking van diens geregistreerde nevenfuncties noodzakelijk is. In het Algemeen Overleg van 9 juni 1999 refereerde de Tweede Kamer aan de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van lokale bestuurders, zoals neergelegd in de Provinciewet en in de Gemeentewet (Kamerstukken II 1998/99, 24 655, nr. 8). Uitgangspunt is dat bij dit soort functionarissen publiekelijk over hun nevenwerkzaamheden geoordeeld moet kunnen worden. Het belang dat met openbaarmaking wordt gediend, overheerst naar de mening van het kabinet ook het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als het gaat om topambtenaren die dicht bij de politiek staan en regelmatig namens de minister publiekelijk optreden. Het kabinet is dan ook voornemens om op basis van de gewijzigde Ambtenarenwet voor deze categorie een regeling te treffen. De gedachtevorming is thans nog niet zover dat al duidelijk is of dit ook voor andere categorieën ambtenaren het geval dient te zijn. In dit verband zij overigens opgemerkt dat uitvoeringsregelingen ook getroffen kunnen worden door het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen. Of en zo ja voor welke categorieën aldaar een regeling zou moeten worden getroffen dient uiteraard door het betreffende bevoegd gezag beoordeeld te worden.

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het voorstel zoals dat is neergelegd in het nieuwe onderdeel I van artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet.

2.3 Financiële belangen

2.3.1. Algemeen

Behalve nevenwerkzaamheden kan ook het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties (de schijn van) belangenverstremgeling of andere integriteitsaantastingen veroorzaken. Met het oog op de integriteitsbevordering ligt het in de rede ook aan dit risico aandacht te schenken. Ook internationaal staat dit thema op de agenda. De Verenigde Naties heeft in 1997 de UN International Code of conduct for public officials aangenomen. De code is bedoeld als een instrument bij de bestrijding van fraude en corruptie en is niet bindend. De code bevat onder meer bepalingen die betrekking hebben op nevenwerkzaamheden of het hebben van zakelijke, financiële en andere vergelijkbare belangen die onverenigbaar zijn met de ambtelijke functie.

Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen enz. Zelfs negatieve financiële belangen, zoals bijvoorbeeld schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremgeling relevant zijn. Voorts zullen financiële belangen, in tegenstelling tot het uitoefenen van nevenwerkzaamheden, veel minder vaak een directe relatie met het werk hebben.

Dit maakt dat vooraf niet eenduidig kan worden aangegeven welke financiële belangen wel en welke niet toelaatbaar zijn in relatie tot de te vervullen functie. Of een bepaald financieel belang daadwerkelijk risico's met zich brengt, is afhankelijk van het type organisatie waar men werkzaam is, het concrete financieel belang en de concrete taakinhoud van de desbetreffende ambtenaar.

2.3.2 Integriteitsrisico's

Eventuele bedreigingen van de integriteit kunnen liggen in de sfeer van de belangenverstremgeling in de functieuitoefening maar ook in de sfeer van oneigenlijk gebruik van informatie die in de functieuitoefening is verkregen.

Belangenverstremgeling

Het gevaar van belangenverstremgeling speelt als een ambtenaar financiële belangen bezit die een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het betreft dan vooral die financiële belangen in ondernemingen die een relatie met de overheidsdienst hebben of kunnen krijgen en ten aanzien waarvan de overheid besluiten neemt. In de praktijk kan dit risico zich voordoen bij ambtenaren die betrokken of beslissingsbevoegd zijn inzake bijvoorbeeld aanbestedingen, subsidieverstrekkings, steunverlening, het verstrekken van leningen, het verlenen van advies en onderzoeksopdrachten. Zo'n ambtenaar zou in de verleiding kunnen komen zich bij het nemen van functionele beslissingen te laten leiden door zijn persoonlijk financieel belang.

Het is uiteraard allereerst de verantwoordelijkheid van de ambtenaar om te voorkomen dat hij in een dergelijke situatie terecht komt. Dat vloeit voort uit de algemene norm om zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.

Om eventuele risico's op dit terrein verder terug te dringen is het vooral van belang dat de (toekomstige) persoonlijke financiële belangen die een raakvlak kunnen hebben met het werk voor de werkgever kenbaar zijn. Daardoor wordt vooraf duidelijk waar de risico's liggen en kunnen daar waar nodig maatregelen worden getroffen. Ook kunnen eventuele

interpretatieverschillen over wat wel en niet toelaatbaar is aan het licht komen. Dat is niet alleen in het belang van de organisatie maar ook in het belang van de ambtenaar. Kenbaarheid kan worden bereikt door een meldplicht aan het bevoegd gezag. Na de melding kan in het concrete geval vervolgens worden bezien of er maatregelen nodig zijn om de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan. In de meeste gevallen zal aanpassing van de taakhoud voldoende soelaas kunnen bieden. Zo is voorstelbaar dat met een ambtenaar die subsidieaanvragen beoordeelt, wordt afgesproken dat hij niet belast zal worden met een aanvraag van het bedrijf waarin hij een deelneming heeft. Indien een financieel belang onverenigbaar is met de functie-inhoud en er geen toereikende maatregelen kunnen worden getroffen die het risico op (de schijn van) belangenverstremgeling kunnen wegnemen, ligt het op de weg van de ambtenaar om het desbetreffende belang af te stoten. Het is immers primair diens eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat hij terecht komt in een situatie waarin (de schijn van) belangenverstremgeling aanwezig is. In het kader van «goed ambtenaarschap» kan het bevoegd gezag dan ook van de betrokken ambtenaar eisen dat hij het betreffende belang dat met de functieinhoud onverenigbaar is, afstoot. Tegen de ambtenaar die dat weigert en het met de functie onverenigbare financiële belang behoudt, kunnen disciplinaire maatregelen worden getroffen.

Oneigenlijke gebruik van in de functieuitoefening verkregen informatie
Integriteitsrisico's kunnen ook ontstaan indien ambtenaren in de uitoefening van de functie kunnen beschikken over kennis, die zij in de privé-sfeer zouden kunnen aanwenden om er persoonlijk voordeel mee te behalen. Daarbij gaat het niet zozeer om het risico van belangenverstremgeling in de functieuitoefening maar veeleer om het risico op aantasting van de geloofwaardigheid van de organisatie. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat dit type informatie bij de overheid in goede handen is en niet voor andere doeleinden dan waarvoor de overheid die informatie heeft gekregen, wordt gehanteerd. Alleen al het bestaan van de mogelijkheid van dergelijke oneigenlijke gedragingen kan een beeld oproepen dat zich niet verhoudt met een zorgvuldig opererende en integere overheidsorganisatie. Dit risico doet zich vooral voor bij ambtenaren werkzaam in die onderdelen van de overheidsorganisatie waar over koersgevoelige informatie kan worden beschikt en die privé beleggen.

Om dit risico zoveel mogelijk in te perken is het zaak vooraf duidelijk te maken welke effectentransacties ontoelaatbaar zijn. De ontoelaatbaarheid van handel met voorkennis wordt in algemene zin al geregeld door de Wet toezicht effectenverkeer 1995. Op grond van artikel 46 van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 is handel met voorwetenschap verboden en strafbaar gesteld, ongeacht of hier voordeel mee kan worden behaald. Ook het doorgeven van voorwetenschap aan derden is in deze wet strafbaar gesteld.

Niettemin is voorstelbaar om juist met het oog op integriteitsbewaking verdergaande maatregelen te treffen in die zin dat reeds vooraf duidelijk wordt gemaakt dat transacties in bepaalde fondsen in combinatie met de functie ontoelaatbaar zijn. Het staat de werkgever vrij om ter invulling van het beginsel van goed ambtenaarschap zo'n maatregel te treffen. Meerwaarde daarvan is dat hiermee niet alleen het daadwerkelijk handelen met gebruik van voorwetenschap, maar ook elke schijn daarvan vooraf zoveel mogelijk wordt uitgesloten. Bovendien verschaft een concrete lijst van ontoelaatbare transacties de ambtenaar duidelijkheid omtrent die transacties die niet zijn toegestaan. Bij het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financien, voorbeelden van organisaties waar gezien de taakhoud er een verhoogde kans bestaat om in aanraking te komen

met koersgevoelige informatie, zijn al beleidsregels tot stand gebracht die strekken tot het voorkomen van het mogelijk gebruik van voorwetenschap.

Overigens kunnen zich situaties voordoen waarbij een ambtenaar redelijkerwijs niet aan het voorgaande kan worden gehouden. Dat kan bijvoorbeeld spelen als een ambtenaar vooraf een overeengekomen verplichting moet nakomen of gerechtigd is of wordt in een nalatenschap waarin zich aandelen bevinden die op de lijst voorkomen. In zo'n geval is het vaak onmogelijk te voorkomen dat een ontoelaatbare transactie plaatsvindt. In die situatie kan een mogelijke oplossing worden gevonden in het in beheer geven van het pakket aan een vermogensbeheerder aan wie door middel van een schriftelijke overeenkomst het vrije beheer van de effectenportefeuille is overgedragen. Hier geldt dat de volmachtgever op grond van de volmacht geen invloed kan uitoefenen op de effectenportefeuille en dit ook feitelijk niet doet.

Ter handhaving van een lijst met ontoelaatbare transacties kan het periodiek melden van het bezit van effecten alsmede, indien daar aanleiding toe is, de in een bepaalde periode verrichte transacties, als sluitstuk eveneens een zinvol instrument zijn.

2.3.3 De meldplicht

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het voorstel om in de Ambtenarenwet een bepaling op te nemen die de mogelijkheid biedt om voor personeel bij het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen een meldplicht te regelen.

De meldplicht kan zowel betrekking hebben op het hebben van financiële belangen als op het bezitten van en verrichten van transacties in effecten. Uitgangspunt is dat alleen wettelijke maatregelen moeten worden getroffen indien het te bereiken doel niet met reeds bestaande rechtspositionele instrumenten kan worden bereikt.

Voor een meldplicht is op basis van de Grondwet en het EVRM een formeel-wettelijke basis noodzakelijk omdat deze de persoonlijke levenssfeer raakt. Als het gaat om financiële belangen zonder dat daarbij sprake is van nevenwerkzaamheden, is het regime van artikel 125 van de Ambtenarenwet en artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet inzake nevenwerkzaamheden niet van toepassing. Dat betekent dat op dit moment niet de verplichting kan worden opgelegd om deze belangen te melden. Ook voor een verplichting om effectentransacties te melden ontbreekt een formeel-wettelijke grondslag.

Voor eventuele andere maatregelen, zoals een wijziging van de taakinhoud en de verplichting om een bepaald belang af te stoten of het verbod om bepaalde effectentransacties te verrichten, biedt het in de verscheidende rechtspositieregelingen neergelegde beginsel van «goed ambtenaarschap» voldoende rechtspositionele aanknopingspunten. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet dan ook niet in een wettelijke basis voor dit type maatregelen.

De keuze van invoering van een meldplicht wordt overgelaten aan de decentrale regelgevers. Meer nog dan bij nevenwerkzaamheden is de aanvaardbaarheid van het hebben van financiële belangen of het verrichten van effectentransacties sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden. Dat hangt samen met de diversiteit aan financiële belangen en transacties in relatie tot de functie die men bekleedt en de organisatie waar men werkzaam is. Een verplichte melding bij alle overheidsorganisaties is, gelet op de omstandigheden, niet altijd passend of noodzakelijk. Daar komt bij dat het invoeren van een stelsel van melding qua uitvoering zeer arbeidsintensief kan zijn. Om deze redenen wordt niet de verplichting opgelegd tot het stellen van regels ter zake,

maar wordt de mogelijkheid geboden het instrument te hanteren daar waar dat ter bewaking van de integriteit noodzakelijk wordt geacht.

Kijkend naar de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit moet de mogelijkheid tot het hanteren van die instrumenten niet verder gaan dan noodzakelijk is ter bescherming van het belang van een goed functionerende overheidsorganisatie. Van betekenis hierbij is dat het kenbaar moeten maken van financiële belangen of financiële transacties aan de werkgever een aantasting van de persoonlijke levenssfeer vormt, die aanzienlijk verder gaat dan het moeten melden van nevenwerkzaamheden. In vergelijking tot het bekleden van nevenfuncties, behoren financiële activiteiten veel meer tot het privé-domein van de ambtenaar. Gelet hierop acht het kabinet een meldplicht voor alle functionarissen niet in verhouding staan tot het te bereiken doel. De voorgestelde bepaling kent daarom de beperking dat regels omtrent een meldplicht alleen kunnen worden ingevoerd voor ambtenaren aangesteld in een functie waaraan bijzondere risico's kleven. In het voorstel worden in dat kader twee situaties onderscheiden. De meldplicht met betrekking tot financiële belangen met als doel financiële belangenverstremgeling in de functieuitoefening te voorkomen, kan alleen worden opgelegd aan ambtenaren die aangesteld zijn in functies waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling verbonden is. In paragraaf 2.3.2 onder het kopje belangenverstremgeling zijn enkele voorbeelden gegeven van type functies waarbij dat aan de orde kan zijn. De meldplicht met betrekking tot effectenbezit en -transacties met als doel oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie te voorkomen is beperkt tot die functies waaraan het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. Dit type functie komt bijvoorbeeld voor bij het Ministerie van Financien en het Ministerie van Economische Zaken.

Deze beperking brengt met zich mee dat bij het opleggen van een meldplicht steeds uitdrukkelijk gemotiveerd dient te worden waarom aan de desbetreffende functie in het bijzonder de bovengenoemde risico's verbonden zijn. Ook op dat niveau zal rekening dienen te worden gehouden met de reeds gememoreerde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Voorts is de mogelijkheid om een meldplicht in te voeren – analoog aan de al bestaande meldplicht voor nevenfuncties – beperkt tot die financiële aangelegenheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken. Dit betekent dat een meldplicht ter voorkoming van belangenverstremgeling in de functie-uitoefening alleen betrekking kan hebben op die financiële belangen die een bedreiging kunnen vormen voor de onafhankelijke en objectieve functieuitoefening van de desbetreffende ambtenaar. Zo kan de meldplicht voor de ambtenaar werkzaam bij facilitaire zaken die uitsluitend en alleen catering in zijn takenpakket heeft, wel het financieel belang in een cateringsbedrijf betreffen, maar niet een financieel belang in een computerbedrijf ook al heeft zijn dienst daar wellicht een relatie mee.

Voor de ambtenaar aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is, houdt de beperking in dat de meldplicht alleen betrekking kan hebben op het bezit van of transacties in die effecten die een relatie kunnen hebben met de informatie waarvan hij in zijn functieuitoefening kennis kan nemen. De mogelijkheid dat hij die informatie oneigenlijk gebruikt, raakt zijn functievervulling in die zin dat het vertrouwen in de desbetreffende ambtenaar en daarmee ook zijn verdere functioneren in het geding kan zijn.

Met bovenstaande beperkingen is de mogelijkheid om een meldplicht in te voeren beperkt tot die gevallen waarin het belang van de integriteit van de overheid het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar overstijgt.

3. Klokkenluiden

3.1 Algemeen

In de afgelopen periode is de samenleving geconfronteerd met het verschijnsel dat ambtenaren aan buitenstaanders informatie verschaffen over feiten en omstandigheden waarvan zij uitsluitend uit hoofde van hun ambtenaarschap kennis dragen, met als doel om disfunctioneren of misstanden aan de orde te stellen. In de media en literatuur wordt dit verschijnsel wel als klokkenluiden aangeduid. Vanuit de Tweede Kamer en ook vanuit een centrale van overheidspersoneel zijn stemmen opgegaan om de ambtenaar die misstanden aan de orde stelt, meer bescherming te bieden.

Het naar buiten brengen van negatieve signalen over het functioneren van de overheid door overheidspersoneel leidt over het algemeen tot ongewenste situaties. Het vertrouwen in de dienst kan worden ondermijnd en de interne verhoudingen komen veelal onder spanning te staan met alle gevolgen van dien, ook voor de klokkenluider zelf. Tegelijkertijd is het een groot goed als ambtenaren – naar eer en geweten – de verantwoordelijkheid nemen om misstanden aan de orde te stellen. Dit kan bijdragen aan het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur. Het moet dan uiteraard wel om serieuze aanwijzingen voor misstanden gaan.

Klokkenluiden kan ontstaan als niet op de geëigende wijze met signalen over mogelijke misstanden wordt omgegaan. Belangrijke vraag is wat nu precies de geëigende weg in deze is. Daarbij is het van belang terug te gaan naar de kern van het probleem. Namelijk het voorkomen en beëindigen van misstanden die afbreuk doen aan het goede functioneren van de openbare dienst. Om dit doel te bereiken is nodig dat vermoedens kenbaar kunnen worden gemaakt, serieus worden genomen, onderzocht worden en, indien ze juist zijn, in een oplossing wordt voorzien, en de signalerende ambtenaar daarvan uiteindelijk geen nadelen ondervindt. Dat vraagt met name ook een adequate houding van de organisatie die het betreft. Dat past bij een kwalitatief hoogwaardige overheidsorganisatie.

3.2 Procedure voor omgaan met vermoedens van misstanden

Willen misstanden adequaat worden opgelost, dan moet binnen elke overheidsorganisatie helder zijn hoe met vermoedens van misstanden moet worden omgegaan. In het nieuwe onderdeel m van artikel 125, eerste lid, van de Ambtenarenwet wordt de verschillende overheden de verplichting opgelegd daarvoor een procedure vast te stellen. Door deze bepaling is verzekerd dat deze overheden ter zake regels stellen en beleid voeren.

Uitgangspunt moet zijn 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 cq bestuurlijke verantwoordelijkheid. Eigenlijk is het niet meer dan vanzelfsprekend dat de ambtenaar die kennis heeft van dergelijke zaken, een en ander intern bespreekt. Dat is handelen als een goed ambtenaar betaamt. Het bewust achterhouden van informatie is uit den boze.

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur is aangekondigd welke procedure het kabinet voor het personeel bij de ministeries voor ogen heeft. Kort gezegd komt de procedure op het volgende neer. Richtlijn is dat zaken intern bij de lijnchef aan de orde moeten worden gesteld. Om te voorkomen dat in de hiërarchische lijn stagnatie optreedt, voorziet de voorgestelde procedure er in dat gemelde vermoedens over misstanden te allen tijde en terstond worden doorgeleid naar de hoogste ambtelijke top binnen de organisatie en dat betrokkene van de top een schriftelijke ontvangstbevestiging ontvangt. In dit hele traject kan ook de vertrouwenspersoon een rol spelen. Uitgangspunt is dat met deze procedure de aangekaarte problemen zorgvuldig en integer worden behandeld en, waar nodig, worden opgelost. Voor de uitzonderlijke situatie waarin de ambtenaar niets meer naar aanleiding van zijn melding verneemt of de ambtenaar niet tevreden is met de uiteindelijke conclusie, kan hij zich wenden tot een commissie, de Commissie Integriteit Rijksoverheid, die een gezaghebbend advies uitbrengt aan de desbetreffende minister. De commissie is bevoegd voor alle ministeries.

De procedure is bedoeld voor vermoedens van serieuze misstanden. In navolging van de in het Verenigd Koninkrijk opgestelde Public Interest Disclosure Act 1998, zou het kabinet deze willen definiëren als op redelijke gronden gebaseerde vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is, 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.

Het moet derhalve gaan om zaken die van voldoende gewicht zijn en waarbij geen persoonlijk gewin van de ambtenaar aan de orde is. De procedure is niet bedoeld voor kritiek op de door de minister gemaakte beleidskeuzes of voor rechtspositionele conflicten.

Naar de mening van het kabinet is bovenstaande lijn waarbij meldingen over misstanden worden doorgeleid naar de top van het ministerie met als sluitstuk de voorziening een onafhankelijke commissie een gezaghebbend advies uit te laten brengen, de aangewezen weg om misstanden of vermoedens daarvan aan de orde te stellen en af te handelen. De procedure biedt de ambtenaar voldoende mogelijkheden, legt de verantwoordelijkheid bij de organisatie en geeft de garantie van een zorgvuldige afhandeling. Het is een procedure die zich concentreert op het wegnemen van de oorzaak van klokkenluiden, te weten het onvoldoende adequaat oppakken van signalen over eventuele misstanden. Het kabinet kan zich goed voorstellen dat voor personeel bij de provincies, de gemeenten en waterschappen een vergelijkbare voorziening wordt getroffen, uiteraard toegesneden op de lokale situatie. De voorgestelde bepaling ter zake in de Ambtenarenwet biedt daartoe de ruimte.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat een procedure als hiervoor beschreven uiteraard onverlet laat het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde recht voor een ieder om een klacht bij een bestuursorgaan in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Onder omstandigheden zou een ambtenaar er ook voor kunnen kiezen om die weg te bewandelen. Die weg is echter niet toegeschreven op de behandeling van vermoedens van ernstige misstanden.

3.3 Rechtsbescherming van de ambtenaar

Ambtenaren die volgens de voorgeschreven procedure misstanden aan

de orde stellen, dienen voldoende rechtsbescherming te krijgen. Proces-technisch biedt de Algemene wet bestuursrecht de voorzieningen om repressief tegen eventuele maatregelen op te komen. Als zij met rechtspositionele besluiten of handelingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden geconfronteerd, kan daartegen bezwaar en beroep worden ingesteld. Verder voorziet de Algemene wet bestuursrecht sinds kort in een klachtrecht voor gedragingen van bestuursorganen jegens de ambtenaar.

Eén van de maatregelen waarmee een ambtenaar kan worden geconfronteerd betreft een disciplinaire maatregel. Vast staat dat de ambtenaar die gebruik heeft gemaakt van de procedure voor de omgang met vermoedens van misstanden, niets te verwijten valt en dus ook niet disciplinair kan worden getroffen.

In de praktijk zien we dat soms sprake is van andere maatregelen dan disciplinaire straffen, de zogenoemde ordemaatregelen. De meeste rechtspositievoorschriften geven de ruimte om de betrokken ambtenaar over te plaatsen of te schorsen, indien het belang van de dienst dat vereist. De ambtenaar kan daarmee worden geconfronteerd zonder dat sprake is van plichtsverzuim. Immers, ook al heeft de ambtenaar de vereiste zorgvuldigheid betracht, dan nog kunnen de onderlinge verhoudingen op de werkplek zodanig verstoord zijn geraakt dat een overplaatsing of schorsing vanuit de optiek van het dienstbelang toch nodig lijkt. Dat wringt des te meer, omdat overplaatsing of schorsing als ordemaatregel in de beleving veelal niet wordt onderscheiden van een disciplinaire straf.

Behalve met expliciete rechtspositionele maatregelen, kan de ambtenaar die misstanden aan de orde stelt ook met andere minder grijpbare invloeden worden geconfronteerd, zoals verslechtering van de werk-omstandigheden of verminderde promotiekansen.

Het kabinet is van mening dat een ambtenaar die volgens de procedure zaken aan de orde stelt tegen deze negatieve maatregelen moet worden beschermd. Om die reden voorziet het wetsvoorstel eveneens in een opdracht om de rechtsbescherming te regelen van de ambtenaar die de procedure voor omgang met vermoedens van misstanden volgt of heeft gevolgd. Uitgangspunt daarvan moet zijn dat de ambtenaar niet met negatieve maatregelen mag worden geconfronteerd wegens het ter sprake brengen van vermeende misstanden. Voor het personeel bij de ministeries zal een bepaling van die strekking in het Algemeen Rijks-ambtenarenreglement worden opgenomen.

3.4 Het recht op vrijheid van meningsuiting

De ambtenaar heeft, met inachtneming van de in 125a van de Ambtenarenwet neergelegde grenzen, het recht op vrijheid van meningsuiting. Als een ambtenaar met een beroep op dit recht toch naar buiten treedt, zal de aanvaardbaarheid daarvan afhangen van de vraag of een van de grenzen uit artikel 125a is overschreden. De uitoefening van het recht mag er – kort gezegd – niet toe leiden dat de openbare dienst niet meer naar behoren kan functioneren.

In zijn algemeenheid is vooraf niet eenduidig aan te geven wat wel en wat niet mag. Dat 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 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.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A: artikel 125, eerste lid, onderdeel I

Met de voorliggende wijziging (in samenhang met het voorgestelde derde lid) wordt aan de overheden bedoeld in artikel 125 van de Ambtenarenwet, de opdracht gegeven om in bepaalde gevallen de openbaarheid van de gemelde en geregistreerde nevenwerkzaamheden te regelen. Deze opdracht sluit aan bij het stelsel van melding en registratie van nevenwerkzaamheden zoals dat thans in de Ambtenarenwet is neergelegd. Ook daar is de systematiek gehanteerd waarbij aan de verschillende overheden geclausuleerd de opdracht is gegeven voorschriften vast te stellen. De rechten en plichten voor de ambtenaar vloeien voort uit de regels die vervolgens op sectoraal niveau worden vastgesteld.

Door deze wijziging kan tot actieve openbaarmaking worden overgegaan van nevenwerkzaamheden van de ambtenaar aangesteld in een functie waarvoor openbaarmaking ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst nodig is, zonder toestemming van de betrokken ambtenaar. In paragraaf 2.2 is aangegeven aan welke functies kan worden gedacht. Een en ander laat onverlet dat mits betrokkenen daar mee instemmen, ook de nevenwerkzaamheden van andere ambtenaren openbaar gemaakt kunnen worden.

Het spreekt voor zich dat de openbaarmaking alleen ziet op nevenwerkzaamheden die door het bevoegd gezag zijn geregistreerd. De registratie geeft informatie over welke nevenwerkzaamheden worden vervuld, maar ook over het feit dat de betreffende nevenfunctie kennelijk toelaatbaar wordt geacht.

Onderdeel A: artikel 125, eerste lid, onderdeel m

Ook deze wijziging is conform de systematiek van artikel 125, eerste lid, vorm gegeven. Het betreft een opdracht om een procedure vast te stellen met betrekking tot het omgaan met vermoedens van misstanden en de bescherming van de ambtenaar die de procedure volgt dan wel heeft gevolgd. Uitgangspunt is dat de procedure zowel voor de ambtenaar als de werkgever een heldere weg biedt voor het omgaan met vermoedens van misstanden. De opdracht is zo geformuleerd om de overheden bij de vormgeving rekening te kunnen laten houden met de lokale bedrijfsvoering en andere concrete omstandigheden.

Onderdeel B: artikel 125, tweede lid

Met dit voorstel wordt de mogelijkheid geopend om ten aanzien van financiële belangen alsmede ten aanzien van het bezit van en transacties in effecten een meldplicht in te voeren. Omdat niet de opdracht maar de *mogelijkheid* wordt geboden om regels te stellen over het melden is deze materie in een afzonderlijk lid ondergebracht. De formulering is zo gekozen dat zowel (de schijn van) belangenverstremgeling door het hebben van bepaalde financiële belangen als (de schijn van) oneigenlijk gebruik van in de functieuitoefening verkregen informatie bij privé-effectentransacties kan worden tegengegaan. Voor het begrip effecten zij verwezen naar artikel 1 van de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

Door tussenvoeging van een nieuw tweede lid is de inhoud van het oude tweede lid ondergebracht in een nieuw derde lid. Omdat veenschappen en veenpolders inmiddels zijn komen te vervallen, worden deze in het nieuwe derde lid niet meer genoemd.

De bepaling regelt dat ook voor het personeel bij de provincies, gemeenten, en waterschappen over de onderwerpen genoemd in het eerste lid regels moeten worden vastgesteld. Door de wijziging van het eerste lid behoren daar nu ook het openbaar maken van nevenfuncties en een procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden toe. Verder geeft de bepaling de basis om ook voor het personeel bij de provincies, gemeenten, en waterschappen regels te kunnen stellen over de melding van bepaalde financiële belangen en bepaalde effecten-transacties.

Het derde lid (oud) betrof overgangsrecht bij de invoering van artikel 125 van de Ambtenarenwet. Omdat dit overgangrecht thans zijn relevantie heeft verloren, is van de gelegenheid gebruik gemaakt deze bepaling te schrappen.

Artikelen II en III

In dit voorstel worden de voorgestelde wijzigingen in de Ambtenarenwet eveneens doorgevoerd in de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Politiewet 1993. Daaraan liggen dezelfde overwegingen ten grondslag als voor de voorgestelde wijzigingen in de Ambtenarenwet.

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

De Staatssecretaris van Defensie,
H. A. L. van Hoof