

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000

Nr. 45

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 juli 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 14 juni 2000 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de brief d.d. 5 april 2000 over maatregelen ter verbetering van inzichtelijkheid en de controle op bestuurlijke uitgaven** (26 800-VII, nr. 39).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) wees erop dat de brief over de aandachtspunten voor het binnenlands bestuur naar aanleiding van het COR-rapport (commissie tot onderzoek van de rekening) van de gemeenteraad Rotterdam niet alleen gaat over de gebeurtenissen in Rotterdam maar ook over de Ceteco-affaire in Zuid-Holland en het aftreden van minister Peper van BZK. De minister is afgetreden vanwege zaken die zich hebben afgespeeld in zijn vroegere functie als burgemeester van Rotterdam en waarover hij nu als minister van BZK zelf een oordeel zou moeten geven. Doordat de minister voor het verschijnen van het COR-rapport is afgetreden, heeft dit oordeel niet plaatsgevonden. Zij vond het daarom vreemd dat ook de regering in de brief geen oordeel heeft gegeven over de gebeurtenissen in Rotterdam. De burgemeester wordt immers door de Kroon benoemd en de regering heeft via de minister van BZK een specifieke functie ten opzichte van de burgemeester. Het is ook opmerkelijk dat er in de periode van het COR-onderzoek geen enkel contact heeft plaatsgevonden vanuit BZK over het functioneren van de toenmalige burgemeester van Rotterdam. Het is begrijpelijk dat de vorige minister van BZK is afgetreden op het moment dat hij in conflict kwam met zichzelf, maar het is onbegrijpelijk dat de regering dit laat passeren zonder hier verder een oordeel over te geven.

De Kamer heeft via de krant kennis kunnen nemen van een brief waarin ex-minister Peper zijn mening geeft over het onderzoeksrapport. Daarover heeft inmiddels correspondentie plaatsgevonden met de regering. De Kamer beschikt niet over deze correspondentie, terwijl zij er recht op heeft om in deze zaak op de hoogte te worden gehouden. Kan de minister hier nader op ingaan?

De CDA-fractie kan zich goed vinden in de voorstellen van de staatscom-

¹ Samenstelling:

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

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

missie-Elzinga voor de verbetering van de financiële functie van de raad, maar zal hier bij het debat terzake op terugkomen. Ook het voorstel om de rechtmatigheidstoets expliciet in de accountantsverklaring van gemeentes en provincies voor te schrijven en dit in de Gemeente- en Provinciewet te regelen, heeft de steun van de fractie. Een snelle regeling is gewenst om in de toekomst een tweede Ceteco-affaire te voorkomen. De financiële situatie van gemeentes en provincies moet sluitend zijn. Hetzelfde geldt voor de departementen. De Kamer zal de Wet Filo (financiering lagere overheden) nog behandelen, maar de fractie wil graag nu reeds duidelijkheid over de personele uitbreiding die nodig is en de maatregelen die inmiddels zijn getroffen om de ambtelijke cultuur van non-interventie te doorbreken. Hoe staat het met de uitvoering van de voornemens van de vorige minister van BZK op dit punt?

De gebeurtenissen in Zuid-Holland en Rotterdam zijn deels mogelijk geworden door het buitenspel plaatsen van de democratische controle van raad respectievelijk staten, maar de bron van het verkeerde gedrag ligt bij de personen die aan de touwtjes trekken. Een beter functionerend ambtelijk apparaat is nodig evenals een doorzichtig democratisch proces van besluitvorming, verantwoording afleggen en controle, waarbij een machtsevenwicht wordt nagestreefd tussen raad en staten enerzijds en college van B en W en GS anderzijds. Het is goed dat hier verbetertrajecten worden ingezet met «checks en balances». Is aan dit systeem van checks en balances in andere gemeentes en provincies zodanig vorm gegeven dat dit soort situaties in de toekomst voorkomen kan worden? Er is een werkgroep ingesteld die aanbevelingen moet doen voor nieuwe onkostenregelingen voor lokale en provinciale overheden. Deze moeten in 2001 ingaan. Welke functionarissen behoren tot de doelgroep van de werkgroep? Blijft het nettobedrag van de vergoedingen gelijk, als een aantal tot nu toe onbelaste onkostenvergoedingen belast wordt? Uit een onderzoek van NOVA naar de onkostenregelingen van de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters bleek dat verschillend wordt gedacht over wat uit de eigen onkostenvergoeding betaald moet worden, wat gedeclareerd moet worden en hoe dit verantwoord moet worden. Gesteld is toen dat een kader waaraan getoetst kan worden, wenselijk is. Hoe denkt de minister hierover?

Het blijkt geen overbodige luxe te zijn om na het houden van nieuwe verkiezingen in voorkomende gevallen grondig na te gaan of aan een benoeming tot minister of staatssecretaris politieke of andere risico's kleven. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de partij waaruit de bewindspersoon komt, maar hier ligt ook een verantwoordelijkheid voor de komende minister-president. Weliswaar bestaat er een toetsingsprocedure voor nieuw benoemde bewindslieden, maar in het geval van de benoeming van de vorige minister van BZK is duidelijk gebleken dat deze procedure onvoldoende is gevolgd op het punt van politieke en andere risico's. Welke lessen heeft de regering op dit punt geleerd?

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) vroeg zich af of het aantal incidenten waarbij er een discussie ontstaat over de integriteit als gevolg van het functioneren van wethouders, gedeputeerden, commissarissen, burgemeesters en raadsleden van dien aard en omvang is geweest dat het treffen van maatregelen op landelijk niveau nodig is. De staatscommissie-Elzinga doet op dit gebied een aantal voorstellen, waarover haar fractie zich bij het hoofdlijnen debat zal uitspreken. Haar fractie onderschrijft de voornemens op het punt van de financiële controlefunctie van de raad, maar is geen voorstander van het verplicht invoeren van een lokale rekenkamer voor alle gemeentes. Het is aan de gemeenteraad zelf om te beslissen of het gelet op de omvang en de samenstelling van de gemeente gewenst en noodzakelijk is om een lokale rekenkamer in te voeren of dat een splitsing wordt gemaakt tussen de financiële controle via de accountantsdienst en

de beleidsevaluatie door beleidsafdelingen binnen de gemeente zelf. Voor sommige kleine gemeentes vormt een eigen lokale rekenkamer een te grote belasting. Ook het voorstel om het rechtmatigheidsbeginsel en de doelmatigheidstoetsing, zoals die op rijksniveau gelden, van toepassing te verklaren in de wetgeving van gemeentes en provincies heeft de steun van haar fractie. Momenteel is het op landelijk niveau heel lastig om landelijk beleid dat lokaal wordt uitgevoerd te controleren, omdat gemeentes hun controle vaak op een heel andere manier organiseren dan landelijk het geval is.

Een ambtelijke werkgroep zal voor de zomer rapporteren over een nieuwe onkostenregeling voor provinciale en lokale overheden. De vorige minister van BZK heeft in het overleg van 24 november toegezegd dat rapportage in maart zou plaatsvinden. Waarom heeft de nieuwe minister de Kamer niet geïnformeerd over deze vertraging? Uit de correspondentie blijkt dat sprake is van een bijgestelde opdracht en dat het niet alleen om een eenduidige, transparante regelgeving rond declaraties gaat maar ook om de fiscale aspecten. Wat haar fractie betreft dient een helder onderscheid gemaakt te worden tussen de uitgaven die een bestuurder maakt op basis van individuele aspecten ter uitvoering van zijn functie en de uitgaven ten laste van de gemeenschap. Alleen onkosten die gemaakt worden ten behoeve van de werkzaamheden als bestuurder komen in aanmerking voor vergoeding. Bij beslissingen over onkosten ten laste van de gemeenschap dient de individuele keuzevrijheid geminimaliseerd te worden om de bestuurder weerbaarder te maken tegen de mogelijke verdenking van misbruik. Het is aan de overheden zelf om hun financiën zodanig overzichtelijk in te richten dat bepaalde uitgaven onder bepaalde categorieën vallen.

Het is verder van belang dat er een gedragscode komt voor integer gedrag van bestuurders. Het tot stand komen van een gedragscode maakt onderdeel uit van een cultuurverandering, omdat het mensen ertoe aanzet te discussiëren over wat wel en niet kan. Bij de incidenten die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan, was steeds sprake van het handelen van individuen en niet van een bestuurscultuur van geld uitgeven op kosten van de gemeenschap. Niettemin zal er verandering moeten komen in de cultuur waarbij het besturen op afstand vertaald is naar het geen of minimale verantwoording afleggen. Bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid hoort de bereidheid om te overleggen en verantwoording af te leggen. De werkwijze bij declaraties moet transparant en controleerbaar zijn, zodat ook werkelijk verantwoording afgelegd kan worden.

Het is de bevoegdheid van lokale overheden om voor hun bestuurders regelingen te treffen die betrekking hebben op het gebruik van gemeenschapsmiddelen. Het kabinet kan echter in het kader van coördinerend beleid de kaders aangeven. In het overleg van 24 november zei de vorige minister dat hij een discussie voerde met de VNG over een modelverordening. De Kamer ontving bij die gelegenheid een rapportage waaruit bleek dat slechts de helft van de lokale overheden beschikt over een regeling voor bestuurders en ambtenaren die integriteit inkadert. Is het aantal gemeentes dat een dergelijke regeling heeft inmiddels gestegen? Alle departementen bij de rijksoverheid evenals de politie hebben een of andere vorm van beleid of regeling met een vertrouwensfunctie waar misstanden gemeld kunnen worden. Hoe denkt de minister in dit verband over een expertisecentrum integriteit op rijksniveau voor alle departementen, PBO's en ZBO's? Minister Dales heeft al in 1992 overheidsbreed het startschot gegeven voor de discussie over integriteit. Het is nu 2000 en men is nog steeds bezig het beleid op te bouwen. Is het niet mogelijk andere overheidsorganisaties te verplichten tot het ontwikkelen van een gedragscode en het tot stand brengen van een regeling voor integriteit?

Het directe toezicht op de uitgaven van de gemeentes ligt bij de provincie, terwijl het directe toezicht op de uitgaven van de provincie bij het rijk ligt.

Bij het ministerie van BZK is dit jaar voor het eerst sprake van een nieuw systeem van financiële verantwoording. Hoe denkt de minister over de suggestie om in de jaarlijkse verantwoording een rapportage op te nemen die betrekking heeft op het integriteitvraagstuk? Mevrouw Duijkers dacht daarbij aan een rapportage met betrekking tot gekozen en benoemde bestuurders en ambtenaren, waarin het aantal incidenten en de aard ervan vermeld wordt, alsmede de maatregelen die getroffen zijn. Op die manier kan inzicht worden verkregen in de problematiek. Het jaarverslag van de rijksrecherche geeft aan dat er bij de door haar onderzochte incidenten sprake is van een stijging van meer dan 120%. De incidenten rond declaraties en machtsmisbruik hebben een zodanig nadelig effect op het vertrouwen van de burgers in de overheid dat het noodzakelijk is om de meetlat hoog te leggen. Het verhogen van de strafmaat voor fraude en corruptie van ambtenaren en bestuurders komt binnenkort aan de orde bij de wetgeving rond corruptie en fraude in het openbaar bestuur. Het resultaat van de inzet van bestuurders kan en mag geen legitimatie zijn voor het vrijblijvend hanteren van principes als integriteit en houding, gedrag en handelen.

De heer **Luchtenveld** (VVD) merkte op dat het vraagstuk van de integriteit van bestuur veel breder is dan de problematiek in de brief. Na het overleg van 24 november hebben een groot aantal zaken de revue gepasseerd die vallen onder het hoofdstuk integriteit van bestuur, zoals de declaraties van bewindslieden en de kosten van hun dienstauto's, de wijze waarop fracties in het Europees Parlement met de toegewezen financiële middelen omgaan, de vermeende voorrangspositie van de heer Brinkman bij de plaatsing van zijn huis op de rijksmonumentenlijst en de bedroevende wijze waarop gemeentes het wettelijk opgedragen bouwtoezicht uitoefenen.

Wat de declaraties van de oud-bestuurders in Rotterdam betreft, zijn er twee belangrijke constatering te doen. De integriteit van betrokkenen komt veelal ter discussie te staan door het ontbreken van voldoende transparantie van de regels of de besluitvormingsprocessen. Vervolgens is het afhankelijk van de bereidheid van betrokkenen om al dan niet een houding aan te nemen van openheid en verantwoording af te leggen over de wijze van omgaan met publiek geld of de zaak onder druk van de publiciteit hoog oploopt. De grondhouding van bestuurders dient te zijn dat zij van het begin af aan bereid zijn om transparantie te bieden over de besluitvormingsprocessen en de wijze waarop is omgegaan met publiek geld.

Vaak blijkt verder dat bij kwesties waar de integriteit ter discussie staat, het toezicht op de naleving van de regelgeving door het verantwoordelijke bestuur onvoldoende is. Zijn fractie heeft bij de discussie over de Ceteco-affaire de suggestie gedaan dat de minister van BZK de versterking van het eigen toezicht op de rekening bij gemeenteraden en provincies in het overleg met VNG aan de orde zou stellen. Zij heeft bij die gelegenheid ook uitgesproken dat het komen tot een lokale of regionale rekenkamer bevorderd, maar niet verplicht gesteld moet worden.

Zijn fractie heeft van meet af aan in het dossier van de oud-bestuurders van Rotterdam het standpunt ingenomen dat het primair een kwestie van de gemeenteraad van Rotterdam betrof, al kreeg de zaak een nationaal karakter vanwege het feit dat een van de oud-bestuurders van Rotterdam inmiddels minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was geworden. Opvallend is overigens dat de gemeente Rotterdam een rekenkamer en een commissie van onderzoek van de rekening heeft en dat die commissie pas na zoveel jaren tot het bewuste rapport komt. Ook het hebben van instituties ter controle is dus kennelijk geen garantie dat tijdig onderzoek wordt gedaan en een vinger bij discutabele uitgaven wordt gelegd. Dat roept de vraag op of de tekortkomingen gezocht moeten worden in de cultuur of in de structuur van het bestuur. Zijn fractie is van

mening dat de houding van een bestuurder een belangrijke rol speelt evenals het belang dat de politiek hecht aan de wijze waarop met publiek geld wordt omgegaan en verantwoording wordt afgelegd. Ook de Kamer begint meer belang te hechten aan het door de ministeries afleggen van financiële verantwoording over de achterliggende periode. Aan de andere kant moet het mogelijk blijven dat bestuurders, zeker in een wereldhavenstad, in goed overleg met de betrokken raadscommissies initiatieven nemen in het belang van die stad, waarbij ook een reis tot de mogelijkheden behoort. Zijn fractie pleit primair voor versterking van in- en extern toezicht op het niveau van de in het geding zijnde bestuursorganen zelf. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een overkoepelende eindverantwoordelijkheid, terwijl de Tweede Kamer slechts marginaal hoort te toetsen. Het rijksniveau is alleen rechtstreeks betrokken als de integriteit van de bewindspersoon zelf of een onder diens verantwoordelijkheid ressorterende ambtenaar in het geding is. Hij vroeg in dit verband of in de ministerraad reeds gesproken is over de kwestie van het al dan niet wenselijk zijn van een aanvullende gedragscode voor draaideurconstructies van oud-bewindslieden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) achtte het niet gewenst om de bespreking van het COR-rapport over het declaratiegedrag van de bestuurders in Rotterdam in de periode 1986 tot 1999 op landelijk niveau over te doen. De betrokken materie raakt vooral het reilen en zeilen van de gemeente Rotterdam en de daar heersende bestuurscultuur, al is in bredere zin natuurlijk het probleem van de integriteit van bestuur aan de orde. Er kunnen en moeten uit de situatie in Rotterdam een aantal lessen geleerd worden. De regering gaat hier in haar brief volledig aan voorbij en gaat direct over tot het zetten van de punten op de i. Zou het niet nuttig zijn te kijken welke lessen te leren zijn uit de situatie die zich in Rotterdam heeft afgespeeld?

Ex-minister Peper heeft een uitgebreide brief over het COR-rapport geschreven aan de huidige minister van BZK. Welke acties heeft de huidige minister van BZK naar aanleiding van deze brief ondernomen? Was bij het aantreden van de heer Peper als minister niet te voorzien dat zijn declaratiegedrag als burgemeester van Rotterdam tot problemen zou kunnen leiden? Is door de formateur destijds voldoende doorgevraagd? Is het niet gewenst dat in de toekomst risico's van vergelijkbare aard worden vermeden? De fractie van D66 ziet niets in de suggestie om de Kamer hierbij actiever in te schakelen in de vorm van hearings.

Gebleken is verder dat het onder vuur liggen van een minister buiten de Kamer ook zijn functioneren in de Kamer bemoeilijkt, terwijl een dergelijke situatie ook het politieke gebeuren beïnvloedt. De Kamer heeft bijvoorbeeld uit eigen beweging een aantal dossiers dat niet onder tijdsdruk stond, zoals de behandeling van de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» in de tijd vooruitgeschoven. Formeel werd minister Van Boxtel als portefeuillehouder aangewezen voor de Rotterdamse zaken. Zou het in het huidige systeem in een vergelijkbaar geval in de toekomst mogelijk zijn dat een bepaald kwetsbaar onderdeel van een portefeuille tijdelijk aan een andere minister wordt overgedragen? Of dienen daarvoor aparte regels te worden opgesteld?

Mevrouw Scheltema was van mening dat de voorstellen van de commissie-Elzinga kunnen bijdragen aan de verandering van financiële culturen. De besteding van publieke middelen moet transparant en controleerbaar zijn. Een versterking van de functie van de rekenkamer is belangrijk. Zij zou zich kunnen voorstellen dat grotere gemeentes een eigen rekenkamer hebben, terwijl een aantal kleinere gemeentes samen over een rekenkamer beschikt. Zij kon zich ook vinden in het in de accountantsverklaring van provincies en gemeentes expliciet verplicht stellen van een rechtmatigheidstoets. Kan de minister nader ingaan op het

verschil tussen de verplichte rechtmatigheidscontrole op rijksniveau en de meer afgezwakte vorm op decentraal niveau?

Ook de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad en de aanbeveling voor een wettelijke verankering van een gedragscode voor leden van college en raad, leek haar een goede zaak. Het feit dat politieke colleges overgaan tot het vaststellen van een gedragscode maakt dat er over zaken als nevenfuncties, geschenken, reizen en representatie afspraken kunnen worden gemaakt. Zij achtte het gewenst om niet alleen decentraal maar ook landelijk tot een dergelijke verankering te komen, niet alleen voor ambtenaren en bestuurders, maar ook voor PBO's en ZBO's.

Mevrouw Scheltema was ten slotte benieuwd naar de nieuwe onkostenvergoedingsregeling voor provinciale en gemeentelijke bestuurders.

Wanneer kan de Kamer de rapportage van de werkgroep verwachten? Hoe zal deze nieuwe onkostenvergoedingsregeling zich gaan verhouden tot de gewone regeling van bestuurders op decentraal niveau?

Antwoord van de minister

De **minister** was het ermee eens dat de brief die vandaag voorligt een ruimere achtergrond heeft dan alleen het declaratiegedrag van de oud-bestuurders van Rotterdam en de Ceteco-affaire. De Kamer heeft ook nog een aantal andere voorbeelden genoemd. De opdracht van de regering was om aan de hand van de «lessons learned» concrete maatregelen voor te stellen aan de Kamer, vanuit de gedachte dat er een aantal dingen hebben plaatsgevonden die niet meer mogen gebeuren.

De opmerking dat het vreemd is dat de regering geen oordeel geeft over de gebeurtenissen in Rotterdam, leek hem niet geheel correct. Er is in de Kamer verschillende malen uitvoerig over Rotterdam gesproken. Daarbij is het uitgangspunt van het kabinet en de vorige minister van BZK vanaf het begin geweest dat de verantwoordelijkheid voor het COR-onderzoek bij de gemeenteraad van Rotterdam lag en dat op rijksniveau gevolgd zou worden wat daar gebeurde aan de hand van informatie via de ambtsberichten van de commissaris van de Koningin. Deze informatiepositie werd ingenomen omdat het denkbaar zou zijn dat het onderzoek dat in Rotterdam werd verricht, de toets van redelijke kritiek niet kon doorstaan. Er is echter vastgesteld dat het onderzoek voldoet aan de normen van een behoorlijk onderzoek. In zo'n geval dient men op rijksniveau verder zeer terughoudend te zijn. De minister achtte het zijn taak om er nu voor te zorgen dat in alle zorgvuldigheid met de zaak wordt omgegaan en dat niet tot een vermenging van dossiers wordt gekomen. De gemeente Rotterdam is in staat geweest om een zeer behoorlijk onderzoek te doen naar problematiek die zich binnen de structuur en cultuur van Rotterdam heeft afgespeeld.

Er is verder opgemerkt dat geen oordeel is gegeven over de gevolgen van minister Peper. Er heeft in de Kamer een uitvoerig debat plaatsgevonden naar aanleiding van het aftreden van minister Peper, overigens voordat het rapport verschenen was. De minister-president heeft daar op alle vragen die op dat moment rezen, antwoord gegeven. Vanaf dat moment was en is de heer Peper geen minister meer en dient hij precies zo behandeld te worden als ieder ander die in dezelfde situatie zou verkeren.

Ook de vraagstelling of hieruit lessen te trekken zijn met betrekking tot toekomstige kabinetsformaties is in het debat op 14 maart in de Kamer aan de orde geweest. De minister-president heeft daar het volgende meegedeeld: «Ik heb mijn persoonlijke aantekeningen nog kunnen vinden van het gesprek dat ik tijdens de formatie met de heer Peper heb gevoerd. Ik heb toen expliciet aandacht gevraagd voor een onderzoek van de gemeentelijke accountantsdienst van Rotterdam naar declaraties omdat dat toen nogal speelde in de publiciteit. De heer Peper heeft mij daarop gemeld dat dit naar zijn stelling overtuiging geen problemen zou ople-

veren. Naast de standaardvraag is dit punt dus expliciet aan de orde gesteld en op deze wijze door de heer Peper van een antwoord voorzien». De heer Peper is afgetreden omdat hij vond dat hij als minister van BZK belemmerd werd om zijn verdediging te voeren met betrekking tot het onderzoek dat in Rotterdam plaatsvond. Hij is er nog steeds van overtuigd dat de oordelen die de Rotterdamse gemeenteraad heeft uitgesproken, niet terecht zijn. Hij heeft in een brief aan de minister meegedeeld dat hij een klacht tegen de accountants heeft ingediend bij het tuchtcollege. Verder vindt er nog een onderzoek door Justitie plaats naar de vraag of er strafrechtelijk relevante feiten aan de orde zijn geweest. Dat onderzoek loopt en zal nog enige tijd duren.

In feite heeft de heer Peper als ambtelos burger een conflict met de raad van Rotterdam over de oordelen die in het COR-rapport zijn uitgesproken over zijn functioneren in bepaalde opzichten als bestuurder van de stad. De heer Peper heeft laten weten dat hij het op prijs zou stellen als de huidige minister van BZK zijn brief zou verspreiden. De minister heeft hem daarop geantwoord dat dit niet op zijn weg ligt, maar dat hij de brief via de geëigende kanalen naar de gemeente Rotterdam zou geleiden met het verzoek hem te berichten of de brief aanleiding tot opmerkingen gaf. Overigens blijkt de brief van de heer Peper door hemzelf op ruime schaal verspreid te zijn. De minister was tot op vandaag in afwachting van het officiële ambtsbericht dat het hem mogelijk zou maken de brief van de heer Peper te beantwoorden. Het bericht in Vrij Nederland dat hij niet op de brief van de heer Peper geantwoord zou hebben, is volstrekt onjuist. Hij heeft Vrij Nederland gevraagd dit bericht te rectificeren. Het was zijn behoefte om voortdurend op de hoogte te worden gebracht van de mening die Rotterdam heeft over de beweringen van zeer betrokkenen bij het onderzoek ten aanzien van de kwaliteit van het onderzoek. Op dit ogenblik was zijn oordeel dat het onderzoek dat Rotterdam heeft gedaan geen aanleiding geeft om te stellen dat het niet aan de eisen van behoorlijk onderzoek voldoet. De regering gaat het onderzoek dus niet overdoen, ook niet op een aantal punten. De verantwoordelijkheid ligt in Rotterdam. De minister betreunde het dat de communicatie tussen de gemeente Rotterdam en de heer Peper verstoord is, zeker omdat de heer Peper een enorme verdienste heeft gehad voor de stad. Hij hoopte dat het te zijner tijd mogelijk zou worden om de communicatie te herstellen.

De minister had bij zijn aantreden gekeken welke stukken tussen kabinet en Kamer gewisseld zijn over deze kwestie. Daarin valt vanaf het eerste moment te lezen dat het kabinet de opvatting is toegedaan dat het een onderzoek van Rotterdam betreft, waarbij de regering de kwaliteit van het onderzoek scherp zal bewaken. Ook de Kamer heeft herhaaldelijk gezegd dat de regering het onderzoek van de gemeente Rotterdam niet moest overdoen, waaruit valt af te leiden dat de Kamer vond dat de gemeente Rotterdam het onderzoek op een behoorlijke wijze heeft gedaan.

De minister kwam vervolgens te spreken over de voorstellen van de commissie-Elzinga, waarover voor de zomer een apart debat zal worden gevoerd. Behalve de Wet Fido (financiering decentrale overheden) die momenteel bij de Kamer ligt, heeft de regering ook een nieuw toezichtkader ontworpen voor de provincies, dat bestuurlijk is geaccordeerd. Een dergelijk kader zal ertoe bijdragen de aandacht scherper te richten op de structuur en de cultuur van het bestuur. Er is met de provinciale toezichthouders een verbetertraject opgezet, terwijl organisatorische aanpassingen plaatsvinden van de inspectie financiën lagere overheden. Deze voorstellen, die mede worden gedaan als gevolg van de Ceteco-affaire, worden binnenkort aan hem voorgelegd.

Het is op zich vanzelfsprekend dat alle uitgaven uit de publieke kas transparant moeten zijn. Het is van groot belang dat een bestuurder bereid is om zich te verantwoorden over alle zaken, maar daarnaast zijn ook structuren nodig die mensen vragen om verantwoording af te leggen. Kennelijk heeft er in de structuur van de gemeente Rotterdam en de provincie

Zuid-Holland niet een zodanige scherpte gezeten dat iemand vanuit zijn eigen rol zijn vinger opstak, als hij een onrechtmatigheid meende te bespeuren. Het zou anders niet mogelijk zijn geweest dat in een stad als Rotterdam 16 jaar lang een bepaalde cultuur heerst, waarvan achteraf met terugwerkende kracht wordt vastgesteld dat deze ter discussie moet staan. Ook andere personen die in Rotterdam werkten en met de politiek vervlochten waren, hebben dus kennelijk niet op tijd hun rol vervuld. Accountants, volksvertegenwoordigers of oppositiepartijen hadden ervoor kunnen zorgen dat de vragen eerder gesteld werden. Zelfs het onderzoek waarover in 1997 al een beslissing was genomen, kwam met vertraging tot stand. Het hoort bij de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in het openbaar bestuur dat men op zijn post doet wat men geacht wordt te doen. De voorstellen van de commissie-Elzinga dragen ertoe bij om de onderscheiden verantwoordelijkheden op lokaal niveau aan te scherpen. Men moet echter wel bereid zijn om deze voorstellen te internaliseren, anders valt er van een structuurverandering niet veel te verwachten. Politici, bestuurders en ambtenaren dienen zich zeer duidelijk bewust te zijn van hun verantwoordelijkheid. Dit betekent niet dat er binnen het openbaar bestuur een sfeer van wantrouwen moet zijn, maar wel dat de zaken zo georganiseerd moeten zijn dat de relevante vragen altijd gesteld kunnen worden. Het transparanter maken van systemen kan hier een bijdrage aan leveren.

De in het vooruitzicht gestelde notitie over de onkostenregelingen heeft door de gebeurtenissen helaas enige vertraging opgelopen, maar de minister hoopte voor de zomer in staat te zijn de kaders van de regelingen bekend te maken aan degenen die er het meeste mee te maken hebben. Het streven is om voor de verschillende bestuursniveaus – rijk, provincies, gemeentes – en de verschillende categorieën personen die daar functioneren – bestuurders, gekozenen, ambtenaren – een systematiek van onkostenvergoedingen te ontwerpen die op hoofdlijnen congruent is, waardoor de kenbaarheid, begrijpelijkheid, uitlegbaarheid en doorzichtigheid wordt bevorderd. Er doen zich hier een groot aantal intellectuele problemen voor, omdat de posities van de onderscheiden functionarissen zeer verschillend zijn. Er wordt hard gewerkt om de systematiek zodanig vorm te geven dat de regeling door alle betrokkenen op een goede wijze begrepen kan worden. Bij ambtenaren maken onkostenregelingen bijvoorbeeld expliciet deel uit van uitonderhandelde rechtsposities, terwijl deze bij andere functionarissen op genomen besluiten gebaseerd zijn.

De minister was van plan de notities die inzicht geven in de lijn die hij wil gaan volgen bij de systemen van onkostenvergoedingen, eerst in het kabinet te bespreken. Daarnaast en daarna is het zaak over de problematiek van de regelingen met alle betrokkenen tot afstemming te komen. Hiermee zal enige tijd gemoeid zijn, omdat het om duidelijke wijzigingen gaat. Hij hoopte dat er, nadat de discussie met de diverse betrokken partijen is gevoerd, een stevig systeem op poten zal staan. Hij was op dit moment nog niet in staat om een exacte datum te geven waarop de voorstellen gereed zullen zijn, maar het leek hem geen goed moment om de regeling vlak voor het reces te publiceren. Hij wees echter op de noodzaak dat het nieuwe systeem ruim voor 2001 klaar moet zijn, omdat het beleid van de fiscus zich in de loop der jaren aangescherpt heeft. De onkostenvergoedingen in de politiek dienen de toets der kritiek te doorstaan in vergelijking met onkostenvergoedingen elders. Bovendien wilde hij met een goed verdedigbaar en transparant systeem naar buiten treden.

Wat het feit betreft dat de Kamer de notitie over de rechtspositie van bestuurders op decentraal niveau nog niet heeft ontvangen, wees de minister erop op dat het dossier van de onkostenvergoedingen zich voortdurend verbreedt en dat het zaak is de regelingen in hun totale samenhang te bezien. Hij noemde in dit verband de kwestie rond de aanschaf van dienstauto's. De voorstellen moeten, zoals gezegd, met kabinet, presidium, VNG en IPO besproken worden. Dit moet leiden tot een congruent,

overzichtelijk, transparant systeem, dat voor mensen begrijpelijk is en waar zij het mee eens zijn.

De minister was niet van plan in het systeem voor bepaalde functionarissen een uitzondering te maken. Het systeem moet gelden voor alle functionarissen. Hij was op dit moment niet in staat verder op het kader van de regeling in te gaan. Hij vroeg de Kamer geduld te oefenen tot het voorstel integraal op tafel ligt.

De minister had uit de bijdrage van de Kamer opgemaakt dat enkele fracties weerstand voelen tegen het verplicht invoeren van een lokale rekenkamer voor alle gemeentes. Een lokale rekenkamer leek hem juist een buitengewoon aantrekkelijke maatregel. Het betreft hier inderdaad een aanscherping van de voorstellen die de staatscommissie-Elzinga heeft gedaan. Hij zou de discussie hierover graag bij dat debat voeren.

De minister wees erop dat als gevolg van de maatregelen die getroffen worden om het rechtmatigheidsaspect en het doelmatigheidsaspect bij Gemeente- en Provinciewet te regelen, de rechtmatigheid eenduidig gedefinieerd wordt op provinciaal en landelijk niveau, waardoor op dat vlak geen problemen meer kunnen ontstaan.

De minister was er altijd voorstander van geweest om ruimte te scheppen voor een gedragscode voor integer bestuur. Het opstellen van een gedragscode geeft aanleiding om tot discussie te komen en zaken bespreekbaar te maken. In de VS bestaan vele voorbeelden van gedragscodes. Het belangrijkste is dat de gedragscode geestelijk eigendom wordt. Het zou prettig zijn als er op het gebied van de integriteitregelingen sneller vorderingen worden gemaakt. Zijn ambtsvoorganger heeft niet voor niets een nota uitgebracht over dit onderwerp. Hij kon op dit moment nog geen antwoord geven op de vraag of een wettelijke verplichting tot het opstellen van een gedragscode op centraal en decentraal niveau wenselijk is. De gedragscode zal een stuk moeten zijn dat tot de dynamiek van de veranderende samenleving gaat behoren. Hij dacht meer in de richting van een aantal guide-lights, waaraan mensen houvast kunnen ontleen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) was blij met de uitspraak van de regering dat het COR-rapport de toets van de kritiek kan doorstaan. Zij had dit oordeel van de regering gemist in de brief aan de Kamer. De minister heeft verder gesteld dat er geen behoefte bestaat om het onderzoek over te doen, wat alleen kan betekenen dat hij zich kan vinden in de resultaten van dat onderzoek.

Zij vond de wijze waarop de brief van de heer Peper verspreid is, onplezierig.

Zij had het antwoord op haar vraag over het doorbreken van de ambtelijke cultuur van non-interventie gemist.

Zij vroeg opnieuw of in de toekomst niet beter getoetst moet worden of de benoeming van een toekomstig bewindspersoon een politiek of ander risico met zich meebrengt. Wellicht moet er in voorkomende gevallen door de formateur verder doorgevraagd worden. Zij zag niet veel in hearings in het parlement.

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) begreep dat de problematiek van de systematiek van de nieuwe onkostenvergoedingsregelingen een intellectueel probleem vormt en dat het nog enige tijd zal vergen voor de Kamer hierover geïnformeerd wordt. Zij was benieuwd of er een wettelijk kader komt waarbinnen de diverse organisaties hun regelgeving op het gebied van onkostenvergoedingen verder zelf kunnen invullen of dat iedere overheid binnen een beleidskader tot nadere invulling komt. Hetzelfde geldt voor de gedragscode.

Er is met de vorige minister van BZK afgesproken dat in september een evaluatie zal plaatsvinden van het integriteitsbeleid. Wat is de stand van zaken van deze evaluatie? Is het mogelijk om in het jaarlijkse verantwoordingsverslag in mei een paragraaf over integriteit op te nemen? Hoe denkt de minister over de expertisecentra voor het ontwikkelen van integriteitsbeleid?

De heer **Luchtenveld** (VVD) vond dat het overleg niet veel nieuwe informatie heeft opgeleverd over de beoordeling van het COR-rapport. De minister heeft kennelijk geen aanleiding gezien om naar aanleiding van de brief van oud-minister Peper tot andere bevindingen te komen en het werk van Rotterdam over te gaan doen. Overigens gaat het om een marginale toetsing. Hij herinnerde eraan dat er in de Kamer wel degelijk kritiek is geweest op het feit dat onderzoek en rapportage zo lang op zich lieten wachten.

Hij herhaalde dat versterking van de rekenkamerfunctie en het interne en externe toezicht op het eigen niveau nodig is, maar dat zijn fractie geen voorstander is van het centraal voorschrijven van een lokale rekenkamer voor iedere gemeente.

Hoewel hij begrip kon opbrengen voor het feit dat het opzetten van een breed, transparant systeem voor onkostenvergoedingsregelingen voor iedereen vraagt om een gedegen en goede discussie met alle betrokkenen, achtte hij het uitlopen van de tijdsplanning zorgelijk. Het leek hem goed nadere afspraken te maken over de wijze waarop de discussie gevoerd dient te worden. Hij wees erop dat de Kamer niet alleen geïnformeerd maar ook in de besluitvorming betrokken wil worden, zeker waar het wat haarzelf betreft gaat om instemming met tweederde meerderheid. Zijn fractie wil bij die discussie ook graag de notitie «Loon naar werken» uit het VNG-congres betrekken.

Hij vroeg opnieuw of in het kabinet reeds is besproken of er een aanvullende gedragscode moet worden gemaakt voor draaideurconstructies met betrekking tot oud-bewindspersonen.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66) was blij met de positieve benadering van de minister op de vraag over een wettelijk kader voor gedragscodes en vroeg wanneer de Kamer de voorstellen tegemoet kan zien.

Zij zou graag meer duidelijkheid krijgen over de onkostenvergoedingsregelingen en de andere regelingen betreffende de rechtspositie van raads- en statenleden en de onderlinge verhouding daartussen. Kunnen deze regelingen tegelijkertijd aan de Kamer toegezonden worden?

Zij vroeg opnieuw of het aftreden van minister Peper binnen het kabinet geen aanleiding heeft gegeven tot de opmerking dat men in de toekomst kritischer moet zijn naar elkaar.

Zij herhaalde haar vraag of het binnen de huidige constellatie mogelijk is om een minister, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, tijdelijk van een deel van de portefeuille te ontlasten en dit deel aan een andere minister op te dragen.

De **minister** bleef bij zijn mening dat het gaat om de toetsing van de kwaliteit van het onderzoek van de COR. Vervolgens komen daar resultaten uit. De kwaliteit van het onderzoek is bekeken en deze kon de toets der kritiek doorstaan.

Hij was sterk gekant tegen een ambtelijke cultuur van non-interventie.

Eenieder is op de plek waar hij zit gehouden zijn vinger op te steken als hij onrechtmatigheden constateert. Er is niet voor niets een regeling over klokkenluiders opgesteld om bescherming te bieden aan mensen die binnen een normale gang van zaken in de organisatie het idee hebben dat hun kritiek niet gehoord wordt. Organisaties moeten stimuleren dat mensen van hun hart geen moordkuil maken. Er moet gezamenlijk

gewerkt worden aan een cultuurverandering, waarbij zaken open met elkaar besproken kunnen worden.

De minister was van mening dat iedereen iets had geleerd uit de gebeurtenissen rond het aftreden van minister Peper. De discussies die hierover gevoerd zijn in de Kamer, zullen te gelegener tijd zeker aan een nieuwe kabinetsformateur voorgelegd worden. In dit geval was en is ex-minister Peper de opvatting toegedaan dat hij niets misdaan heeft. Hij voert op dat punt nog zijn verdediging. Hij plaatst alles wat er gebeurd is in de context van de wijze van besluitvorming, de heersende cultuur, de gang van zaken en de wijze waarop de verantwoordelijkheden door de achtereenvolgende colleges in Rotterdam werden gewaardeerd. De minister was ervan overtuigd dat de Kamer na de volgende verkiezingen bij de verantwoording zeker aan de kabinetsformateur zal vragen hoe hij met dit punt is omgegaan.

De minister zou de afspraken die gemaakt zijn over de evaluatie van het integriteitsbeleid nakomen. Hij was aan het oprichten van een expertisecentrum voor integriteitsbeleid nog niet toe. Het leek hem niet zozeer belangrijk dat er experts komen op het gebied van het integriteitsbeleid maar meer dat mensen zich beter bewust gaan worden van wat wel en niet kan of moet.

De minister zei opnieuw dat hij hoopte dat hij in het debat over de voorstellen-Elzinga in staat zou zijn de aarzelingen van verschillende fracties ten aanzien van een verplichte lokale rekenkamer weg te nemen. Hij was zich er terdege van bewust dat de Kamer niet alleen geconsulteerd dient te worden over de haarzelf betreffende regelingen, maar dat de wetgever met tweederde meerderheid toestemming dient te geven voor een verandering in de rechtspositie van Kamerleden. Hij wees erop dat de fiscale wetgeving die met een eenvoudige meerderheid wordt vastgesteld tot deze complicaties leidt.

De minister zou de vraag over een specifieke regeling ten aanzien van de draaideurconstructie van oud-bewindslieden graag betrekken bij de bredere discussie over het integriteitsbeleid.

Er zal binnenkort een notitie over de rechtspositie van raads- en statenleden aan de Kamer worden toegezonden, die breder is dan alleen de onkostenvergoedingen.

Het overdragen van een deel van de portefeuille, zoals door de vorige minister van BZK is gedaan aan collega Van Boxtel, kan bij koninklijk besluit altijd plaatsvinden. Gezien de verantwoordelijkheid die bewindslieden voor de eigen portefeuille dragen, is het wenselijk dat dit zo weinig mogelijk gebeurt. Overdragen van een deel van de portefeuille tast in zekere zin de integraliteit van de werkwijze van een minister aan.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen