

Vergaderjaar 2000–2001

26 806

Vertrouwen in verantwoordelijkheid Integriteit van het openbaar bestuur Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 maart 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 13 februari 2001 overleg gevoerd met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de brieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 oktober 2000 en van 12 januari 2001 over integriteit van het openbaar bestuur (26 806, nrs. 5 en 7)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) stelt dat klokkenluiders op adequate rechtsbescherming moeten kunnen rekenen. In het conceptwetsvoorstel inzake integriteitsbeleid zal hierin voor ambtenaren worden voorzien, maar haar fractie wil dit voor alle werknemers geregeld zien. Als de regering hier niet voor voelt, zal zij zelf initiatieven ondernemen.

Uit de evaluatie van het integriteitsbeleid blijkt niet wat de resultaten zijn van het overleg dat de minister zou hebben gevoerd met VNG en IPO, zodat ook niet duidelijk is of deze passen in het landelijke beleid op dit vlak. Kan de minister aangeven, eventueel in een brief, hoe hij zijn rol ziet als coördinerend minister voor integriteit en hoe hij de Kamer in staat denkt te kunnen stellen zicht te behouden op het beleid voor de hele overheid?

De fractie van de PvdA is in dit verband niet zo enthousiast over het bestaan van allerlei kortingsregelingen voor ambtenaren, aangezien het daarbij gaat om bedragen die veelal hoger zijn dan het maximale bedrag van f 100 dat geldt voor geschenken die mogen worden aangenomen. Mevrouw Duijkers dringt erop aan dat dergelijke regelingen in ieder geval transparant worden gemaakt, om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Kan de minister aangeven wat het overleg met de VNG hierover heeft opgeleverd en zijn er inmiddels richtlijnen voor de rijksdienst op dit terrein?

Is de minister bereid om bij de jaarlijkse evaluatie van het integriteitsbeleid ook gegevens op te nemen over de onderzoeken in de rijkssector waarbij de rijksrecherche betrokken is geweest?

Ten slotte vraagt mevrouw Duijkers de minister om nadere informatie

¹ Samenstelling:

Leden: 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), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (RPF/GPV).
Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbiae (GroenLinks), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD), Nicolaï (VVD), Rouvoet (RPF/GPV).

over hoe vaak vertrouwenspersonen op het terrein van integriteit worden ingeschakeld.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) onderstreept het belang van integriteit voor de overheid zelf, maar ook voor de relatie tussen overheid en maatschappij. Zij is het eens met de verdere actie die de minister wil ondernemen om een beter beeld te krijgen van de situatie op het gebied van integriteit in de rijksoverheid. Het bevreemdt haar wel dat het thema integriteit op een aantal ministeries niet bij functioneringsgesprekken, opleidingen en cursussen betrokken wordt.

In de brief van 12 oktober wordt niet aangegeven, wat er in dit kader wordt geregistreerd en wat er met die gegevens gedaan wordt. Mevrouw Van der Hoeven vindt dit ook van belang in verband met de al genoemde kortingsregelingen. Zij wijst zulke regelingen niet af, tenzij er gevaar is van belangenverstremming voor degene die daarover onderhandelt.

Verder blijken de meeste ministeries niet in staat gegevens te produceren waaruit blijkt dat er gebruik is gemaakt van de draaideurconstructie. Wil de minister bevorderen dat dit aspect betrokken wordt bij de rapportage van de ministeries? En strekken de initiatieven die hij in het kader van het integriteitsbeleid genomen heeft, zich ook uit tot de organisaties die een deel van het rijksbeleid uitvoeren? Wat vindt hij ervan dat sommige ministeries een tussentijds dossieronderzoek minder wenselijk vinden? Daaruit zou toch juist kunnen blijken of het eigen integriteitsbeleid goed wordt toegepast?

Vooruitlopend op wetswijziging is per 1 januari 2001 een klokkenluidersregeling in werking getreden, maar bijvoorbeeld het ministerie van Defensie onttrekt zich hieraan. Wat doet de minister hieraan? Is hem ook bekend hoe het de tot nu toe bekende klokkenluiders inmiddels is vergaan? Verder is de regeling gebaseerd op een goed functionerende organisatie waarin een leidinggevende direct actie onderneemt als er een misstand wordt gemeld, maar het ontbreken van zelfreinigend vermogen blijkt juist veelal de achtergrond van het optreden van klokkenluiders te zijn. Klokkenluiders worden doorgaans ook gezien als bedreiging voor de organisatie. Daarom vindt mevrouw Van der Hoeven dat de vertrouwenspersoon onafhankelijk moet zijn en een zekere bescherming moet genieten. Een onderdeel daarvan is de geheimhoudingsplicht voor de klokkenluider, maar daarmee wordt hem zijn enige wapen, de openbaarheid, uit handen geslagen. Ook de positie van de klokkenluider dient naar haar mening beter geregeld te worden.

Hoe denkt de minister over het standpunt van de vakbonden naar aanleiding van een zaak in Amsterdam dat criminele ambtsdragers zonder meer ontslagen kunnen worden? En kan hij ook nog aangeven hoe de commissie, waarvan in de brief van 12 januari sprake is, haar onafhankelijkheid waar kan maken?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) stelt dat haar fractie een integer overheidsapparaat onmisbaar acht voor een goed functioneren van het openbaar bestuur en voor de geloofwaardigheid van dat bestuur. Zij vindt het heel goed dat er nog eens nauwkeuriger gekeken wordt naar nevenwerkzaamheden, effectentransacties en belangenverstremming, maar er is eigenlijk nauwelijks sprake van structurele controle op naleving van de regels. Blijft het bij aanbevelingen of zijn er ook sancties aan verbonden? Volgens de klokkenluidersregeling beslist na het volgen van de departementale hiërarchie uiteindelijk de secretaris-generaal en pas als men na acht weken nog geen uitsluitel heeft gekregen, kan men zich wenden tot de externe commissie, die echter benoemd wordt door de minister. Men gaat dus voortdurend bij de duivel te biecht. Mevrouw Van Gent meent net als mevrouw Van der Hoeven dat de regeling te veel gebaseerd is op een harmonieuze situatie. Bovendien zijn er geen waarborgen voor klokkenluiders en zij vindt dat de regeling zich ook zou moeten uitstrekken tot

ernstig wanbeheer en misbruik van publieke middelen. Haar fractie is bereid om de regeling te accepteren tot er een goede wettelijke regeling is, maar zij zou veruit de voorkeur hebben gegeven aan de wettelijke regeling voor alle werknemers die in 1998 in Engeland van kracht is geworden.

Al met al is de fractie van GroenLinks absoluut niet tevreden met de voorstellen van de minister. Zij verwacht dan ook nadere actie van hem, liefst op zeer korte termijn, en zij overweegt eigen initiatieven als de regering er niet voor voelt een goede regeling voor alle werknemers in Nederland te ontwikkelen.

De heer **Hoekema** (D66) is het in grote lijnen eens met de kritiek van mevrouw Van Gent over de risico's bij de nieuwe klokkenluidersregeling en hij zou over een paar maanden graag de werking ervan evalueren om een beter oordeel te kunnen vormen over de wetwijziging. Als tot nu toe niemand van deze regeling gebruik blijkt te hebben gemaakt, is dat dan een goed teken of juist een slecht teken?

Hij vindt het positief dat de regering ernaar streeft met het rijksbrede integriteitsbeleid een cultuuromslag te bewerkstelligen en hij is het ermee eens dat een compleet departement van hoog tot laag doortrokken moet zijn van de noodzaak van het bewaken van de integriteit. Het beeld van de stand van zaken is nog niet compleet, de controle op de uitvoering van het beleid is nog gebrekkig en er is nog maar een beperkte registratie van nevenfuncties en inbreuken op de integriteit. In vrij veel gevallen (de helft van de departementen) komen integriteitsinbreuken voor. Welke zijn dat? Kan de minister de ministeries niet opleggen dat er een centrale registratie wordt opgezet en dat er aan hem wordt gemeld, welke actie er in voorkomende gevallen is ondernomen?

Ook de fractie van D66 vindt dat de integriteitsregels eveneens voor ambtenaren, in dienst bij andere overheden, en voor de private sector zouden moeten gelden. Dat is niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de sociale partners maar ook van de minister(s).

De heer Hoekema sluit zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Duijkers over kortingsregelingen. Belangenverstremming dient hoe dan ook voorkomen te worden en bovendien mogen dergelijke regelingen wat hem betreft niet te ver gaan. Pasjes om goedkoper te kunnen tanken vindt hij eigenlijk al niet meer acceptabel.

Verder vraagt hij de minister nog te bevorderen dat nieuwe ambtenaren zoveel mogelijk de ambtseed afleggen.

Ten slotte wil hij nog weten of het verbod op toepassing van de draaideurconstructie ook voor voormalige politieke ambtsdragers geldt.

De heer **Luchtenveld** (VVD) constateert dat er sinds de aanneming van de motie-Kamp uit 1996 erg veel op het gebied van integriteitsbeleid is gebeurd. Uit de rapportage blijkt dat een aantal punten nog voor verbetering vatbaar zijn, maar ook dat er al veel ten goede gekeerd is.

Hij noemt het positief dat met de klokkenluidersregeling nu duidelijk is aangegeven, hoe men bepaalde zaken aanhangig kan maken, ook als men bij de directe chef geen gehoor krijgt. Hij gaat er niet van uit dat de rijksdienst als organisatie zo verziekt zou zijn dat men van laag tot hoog, tot en met de externe commissie, bereid zou zijn om allerlei misstanden toe te dekken. Bovendien zijn er, als er echt sprake is van strafbare feiten, ook nog andere manieren om problemen aan de orde te stellen. Ook verwacht hij geen problemen met te lange termijnen bij spoedeisende zaken, omdat er toch altijd achteraf verantwoording moet worden afgelegd.

Verder denkt de heer Luchtenveld dat de geheimhoudingsplicht juist een zegen kan zijn, omdat te snel de publiciteit zoeken de verhoudingen onherstelbaar kan beschadigen. Met goed en gedegen onderzoek zouden veel problemen ondervangen kunnen worden. Hij is het ermee eens dat

er, als blijkt dat de regeling niet gebruikt wordt, onderzocht dient te worden wat daarvan de achtergrond is.

Daarnaast heeft de heer Luchtenveld de indruk gekregen dat het integriteitsbeleid bij de decentrale overheden nog wel een extra impuls kan gebruiken, want de al eerder gesignaleerde problemen blijken niet in alle gevallen afdoende aangepakt te zijn. Wil de minister hier in het overleg met VNG en IPO aandacht aan besteden, vooral op het punt van functie-roulatie in verband met het aanbestedingsbeleid?

Ten slotte dringt de heer Luchtenveld erop aan de vinger aan de pols te houden in verband met het grote belang van integriteit voor het functioneren van de overheid. De minister dient marginaal te toetsen, vooral als het om de lagere overheden gaat, en binnen de rijksdienst heeft hij vooral een coördinerende functie. De voortgangsrapportage inzake het integriteitsbeleid zou wat de heer Luchtenveld betreft onderdeel kunnen uitmaken van de normale begrotingscyclus.

Antwoord van de regering

De **minister** vindt de klokkenluidersregeling als voorlopige voorziening een goede regeling en hij wijst erop dat de bonden deze krachtig hebben ondersteund. Het is inderdaad nog geen regeling voor de hele overheid, maar uit het conceptwetsvoorstel blijkt dat het de bedoeling is om alle sectoren op te dragen soortgelijke regelingen te treffen. Hij zal er nog met minister Vermeend, die met organisaties van werkgevers en werknemers in gesprek is over een regeling voor de werknemers in de particuliere sector, overleg over voeren of ook daarvoor een wetsvoorstel nodig is. Hij kan zich gelet op de kwaliteit van de rijksdienst niet voorstellen dat deze procedure, die voorziet in de mogelijkheid om zich te wenden tot een vertrouwenspersoon die los staat van de hiërarchie, geen soelaas zou bieden voor iemand met gerechtvaardigde klachten. En mocht dit in uitzonderingsgevallen toch zo zijn, dan kan men zich altijd nog wenden tot een vakbondsvertegenwoordiger, een Kamerlid, de politie of de pers, indien men ook bij de onafhankelijke commissie geen gehoor vindt. De leden daarvan worden benoemd door de minister, maar een lid wordt voorgedragen door de vakorganisaties en de voorzitter moet het vertrouwen van minister en vakorganisaties hebben. In de praktijk worden alle leden gekozen in overleg met deze organisaties, die toch de vertegenwoordigers van de werknemers zijn.

Verder is er intensief overleg geweest met VNG en IPO. Er wordt nu gewerkt aan een handreiking voor provincies en gemeentes inzake het voorkomen van belangenverstrengeling, relatiegeschenken, nevenfuncties, buitenlandse reizen, de verantwoording van bestuurlijke uitgaven en het gebruik van voorzieningen. De transparantie van kortingsregelingen zal daarbij worden betrokken. Door een wijziging van de Ambtenarenwet zullen alle overheidssectoren gedwongen worden een klokkenluidersregeling te maken. De minister spreekt de hoop uit dat deze wetgeving snel tot stand kan worden gebracht, ook al om het belang ervan te onderstrepen. Hij ziet zijn verantwoordelijkheid als coördinerend minister vooral als stimulerend en controlerend; hij heeft geen zeggenschap over ambtenaren in andere overheidssectoren. Ook als het bij integriteitsproblemen om politieke ambtsdragers gaat, worden die scherp in de gaten gehouden. Naar aanleiding van het genoemde geval in Amsterdam merkt de minister op dat hij inderdaad betwijfelt of soepeler ontslagregels noodzakelijk zijn, omdat hij ervan overtuigd is dat het openbaar bestuur geen andere mogelijkheid heeft dan een ambtenaar die verdacht wordt van betrokkenheid bij criminele affaires, eerst te schorsen en deze vervolgens te ontslaan indien men dat in verband met de integriteit echt nodig vindt, waarbij uiteraard de grootste zorgvuldigheid dient te worden betracht. Hij zou het onjuist vinden daarvan af te zien in verband met mogelijke schadeclaims. Als de strafrechter een oordeel heeft geveld, is er al helemaal geen probleem

meer, maar voor een disciplinaire procedure hoeft men daar niet op te wachten.

Sommige ministeries vonden een tussentijdse peiling van de bekendheid met het integriteitsbeleid en tussentijds dossieronderzoek niet wenselijk, omdat men op dat punt juist campagnes aan het voorbereiden was. De minister heeft in ieder geval gemerkt dat er veel activiteiten worden ontwikkeld, dat de bekendheid met deze materie groter wordt en dat men integriteitsbeleid ook serieuzer gaat nemen. Er wordt aandacht aan besteed bij training, opleiding en functioneringsgesprekken en het belang ervan kan ook tot uitdrukking worden gebracht in de ambtseed. In dit verband wil hij overigens ook het laten uitlekken van informatie structureel aanpakken.

De minister ziet kortingsregelingen nog steeds niet als strijdig met integriteit, mits ze transparant zijn. Hij heeft er in overleg met VNG en IPO ook nogmaals op aangedrongen daarvoor zorg te dragen.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over onderzoeken in de rijkssector waarbij de rijksrecherche betrokken is geweest. De minister zegt toe deze zaak met zijn ambtgenoot van Justitie te bespreken en na te gaan of er in deze sfeer iets zinvols gerapporteerd kan worden.

Verder heeft hij de indruk dat men in het algemeen tevreden is met de klokkenluidersregeling en dat er tot nu toe nog geen gebruik van gemaakt is omdat daar geen aanleiding toe was.

Er is afgesproken dat draaideurconstructies voor hoge ambtenaren verboden zijn. De minister is het ermee eens dat de registratie op dit terrein nog niet bevredigend is en hij zegt toe dat er in het overleg van secretarissen-generaal getracht zal worden hiervoor oplossingen te vinden. Hij vindt dat politieke ambtsdragers wat dit betreft in een andere positie verkeren, omdat zij na vertrek niet zo maar kunnen worden ingehuurd om extern hetzelfde werk te gaan doen. Er wordt soms wel een beroep op hun ervaring en deskundigheid gedaan omdat die in bepaalde situaties zeer nuttig kan zijn.

De minister toont zich bereid om bij een volgende gelegenheid de ervaringen met het integriteitsbeleid met de Kamer te bespreken, maar hij voelt er niet zoveel voor om hiervan een vast onderdeel van de begrotingsbehandeling te maken.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) legt nogmaals de nadruk op het belang van een zekere mate van openbaarheid en controleerbaarheid van kortingsregelingen.

Ook wil zij toch nog eens van gedachten wisselen over grenzen aan commerciële activiteiten van oud-bewindslieden.

Voor mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) gaat het er bij kortingsregelingen vooral om of er sprake is van belangenverstremgeling bij degenen die zulke regelingen met bedrijven afspreken, omdat die kwetsbaar zijn als het gaat om integriteit.

Is de minister bereid in het overleg met zijn collega's meer aandacht te vragen voor het thema integriteit bij opleidingen en functioneringsgesprekken en voor de controle op het uitvoeren van het integriteitsbeleid? Ten slotte vraagt zij de minister nog wat dieper in te gaan op de arbeidsrechtelijke positie en de rechten van klokkenluiders op inzage in hun eigen dossier.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) dringt nogmaals aan op wettelijke bescherming voor klokkenluiders. Zij vindt de huidige regeling volstrekt onvoldoende om als basis te dienen voor wetgeving op dit punt en zij kondigt aan dat haar fractie initiatieven zal ondernemen om tot een betere regeling te komen.

Verder pleit zij ook voor heldere regelgeving voor kortingsregelingen om duidelijk te maken, hoever deze mogen gaan.

Minister Pronk is bezig om door te lichten wat de rol en de positie is van ambtenaren die in allerlei besturen zitting nemen. Gebeurt dit elders ook en kan de Kamer over het resultaat hiervan geïnformeerd worden?

De heer **Hoekema** (D66) is benieuwd naar de ervaringen die met de klokkenluidersregeling zullen worden opgedaan. Hij dringt aan op goede garanties voor de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon en het zoveel mogelijk bekendheid geven aan de klokkenluidersregeling, ook bij ambtenaren in het buitenland. En wil de minister ook bij internationale organen aandacht vragen voor dit thema?

De heer **Luchtenveld** (VVD) wil nog weten hoe een en ander bij de verschillende soorten zelfstandige bestuursorganen geregeld zou kunnen worden. Zijn fractie voelt niet voor een wettelijke regeling op dit terrein voor het bedrijfsleven, zij wil wat meer ruimte laten voor zelfregulering.

De **minister** wil vooralsnog even afwachten om bij de wetsbehandeling te bezien of er wellicht nog een betere dan de huidige klokkenluidersregeling te maken is. Voor een regeling voor de particuliere sector verwijst hij nogmaals naar zijn collega Vermeend, die de eerste verantwoordelijkheid heeft voor het overleg met werkgevers en werknemers.

De commerciële activiteiten van oud-bewindslieden zijn naar de mening van de minister altijd zeer goed zichtbaar. Het lijkt hem ook dat zij zich er zeer goed rekenschap van zullen geven, of bepaalde activiteiten wel bij hun statuur past. Bovendien letten ministeries zeer kritisch op oud-bewindslieden die op een andere manier een relatie met de rijksoverheid willen gaan onderhouden.

De minister heeft er in een overleg met de VNG al voor gepleit dat het bevoegd gezag zich op de hoogte stelt van kortingsregelingen. Hij is ervan overtuigd dat het met belangenverstrengeling bij degenen die afspraken maken over deze regelingen, niet zo'n vaart zal lopen en dat het risico hiervan op andere niveaus veel groter is.

In jurisprudentie is al een recht op inzage in het eigen dossier erkend. Bovendien geeft de secretaris-generaal gemotiveerd aan tot welke conclusies het onderzoek heeft geleid. De informatie die de onafhankelijke commissie vraagt is in beginsel ook toegankelijk voor de klokkenluider, tenzij het gaat om staatsgeheimen. De minister legt er nogmaals de nadruk op dat iemand, die terecht aan de bel trekt daarvoor waardering verdient. Hij toont zich bereid na te gaan hoe het de klokkenluiders zal vergaan.

De minister zegt toe dat hij overal waar daartoe een gereede aanleiding bestaat, aandacht zal vragen voor de bescherming van degenen die de integriteit van een organisatie of instelling willen bevorderen door misstanden aan de kaak te stellen.

Verder bevestigt hij dat de ministeries steeds kritischer worden op de positie van ambtenaren die in allerlei besturen zitting nemen. Er is onlangs nog in de ministerraad afgesproken dat het aantal commissarissen van rijkswege beperkt zal worden, overigens ook om andere redenen. In het algemeen wordt aan zelfstandige bestuursorganen aanbevolen de ambtelijke rechtspositie over te nemen; een integriteitsregeling past daar prima bij.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen