

Vergaderjaar 2000–2001

27 602

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 15 mei 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ambtenaren werkzaam in het openbaar bestuur een belangrijke bijdrage leveren aan het goed functioneren van de overheid. Integriteit is een belangrijk onderdeel van het professioneel functioneren van ambtenaren. Een goed functionerende overheid draagt bij aan het vertrouwen dat burgers kunnen en mogen hebben in de overheid. Vanuit dat oogpunt hebben deze leden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dit laat onverlet dat voor een definitieve bepaling van hun standpunt de leden van de PvdA-fractie graag de volgende vragen beantwoord zouden willen zien.

De regering plaatst dit wetsvoorstel in de brede discussie over de modernisering van de Ambtenarenwet. Met de komst van de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken is de discussie over het «specifieke» van de ambtelijke positie gestagneerd. Uitgangspunt voor de leden van de PvdA-fractie is dat de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren zoveel mogelijk overeenkomen met die van werknemers die vallen onder het Burgerlijk Wetboek. Daar waar er wel degelijk sprake is van het «bijzondere» aan de positie van ambtenaren zijn deze leden van mening dat bij discussies over investeren in de kwaliteit van het openbaar bestuur het niet past om deze discussie te stagneren. Zij vragen op welke termijn de resultaten van het onderzoek en het kabinetsstandpunt hierover de Kamer zullen bereiken.

Dit wetsvoorstel kent geen evaluatiemoment. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een evaluatie van deze wet?

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 (GroenLinks), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA) en Slob (ChristenUnie).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), T. H. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA) en Rouvoet (ChristenUnie).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de wijziging van de onderhavige wetten met het oog op de verplichting tot het komen van regelgeving. In de discussie met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken zijn tijdens de algemene overleggen op 22 en 23 november 1999 de individuele rechten en plichten van ambtenaren aan de orde geweest, evenals de verplichting van de werkgever om zich als behoorlijk werkgever te gedragen (zoals dat in het Burgerlijk Wetboek is geregeld voor werkgevers in de particuliere sector). Waarom heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken de toezegging van de toenmalige minister niet overgenomen om (bij wet) in de Ambtenarenwet vast te leggen dat: de overheid zich als behoorlijk werkgever dient te gedragen (analoog aan de BW-bepaling); de individuele ambtenaar zich als goed ambtenaar dient te gedragen (analoog aan artikel 50, eerste lid van het ARAR); de ambtenaar die zich genoodzaakt ziet misstanden openbaar te maken rechtsbescherming geniet analoog aan (kandidaat)leden van een ondernemingsraad (artikel 21 WOR).

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij kunnen de doelstelling van de regering streven naar maximale transparantie van het overheidshandelen juist als het gaat om integriteit onderschrijven.

Aan de hand van de nu beschikbare informatie plaatsen deze leden een aantal opmerkingen en stellen zij een aantal vragen.

De nu voorgestelde wijziging van de Ambtenarenwet had wat de leden van de VVD-fractie betreft direct kunnen worden meegenomen bij de algehele modernisering van de Ambtenarenwet. De regering onderschrijft de opmerkingen van de Raad voor het Overheidspersoneel dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt gekozen voor een *juridisch instrumentarium* waarbij normen worden aangescherpt, maar dat daarnaast integriteit ook wordt bevorderd door een *organisatiecultuur* waarin integriteit-dilemma's open aan de orde kunnen worden gesteld. De leden van de VVD-fractie missen een beschouwing van de regering op dit punt.

Ook zouden de leden van de VVD-fractie graag een beschouwing zien in hoeverre de zelfstandige bestuursorganen onder de voorgestelde regeling vallen en/of een vergelijkbare regeling zou dienen te worden getroffen. Immers, bij ZBO's komen steeds meer publiekrechtelijke taken te liggen. Deze leden missen in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling. Welke evaluatie van de voorgestelde wijziging van de Ambtenarenwet staat de regering voor ogen?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel.

Over het algemeen maakt dit voorstel een evenwichtige indruk op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer versus de belangen die samenhangen met het integer kunnen functioneren van de overheid in de democratische rechtsstaat.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit.

De integriteit van het overheidsapparaat is één van de basisvoorwaarden voor een goed functionerende democratie. Deze leden achten het de plicht van de politiek om de randvoorwaarden te scheppen voor een zo onberispelijk mogelijk overheidsapparaat. Zelfs de schijn van belangenverstrengeling of van misstanden is al schadelijk voor het beeld van de overheid. In dit licht bezien, komt op hen het onderhavige wetsvoorstel nog iets te mager over.

De regering kondigt een gemoderniseerde Ambtenarenwet aan waarin de waarden en normen die voortvloeien uit het bijzondere karakter van ambtenaar, opnieuw en versterkt onder de aandacht worden gebracht. Aangezien zij de voorgenomen integriteitsmaatregelen zo snel mogelijk wil invoeren, acht zij de invoering van onderhavig voorstel, vooruitlopend op modernisering van de Ambtenarenwet, nu reeds noodzakelijk. De leden van de D66-fractie waarderen deze voortvarendheid, maar vinden dat de snelheid niet ten koste van de kwaliteit moet gaan. Zij opteren voor een zo goed mogelijke wet. De leden van de D66-fractie zouden graag wat meer geëxpliciteerd zien welke aspecten van het ambtenaarschap de regering versterkt onder de aandacht wil brengen. Welke waarden en normen moeten naar haar oordeel aan de ambtelijke functie worden verbonden?

De leden van de D66-fractie hechten veel waarde aan controle op beleidsregels. Zij zouden graag een toelichting ontvangen over hoe de structurele handhaving van het integriteitsbeleid wordt gecontroleerd. Hoe denkt de regering de controle op het integriteitsbeleid meer handen en voeten te geven?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij steunen de analyse die hieraan ten grondslag ligt, namelijk dat nevenwerkzaamheden en financiële belangen van bepaalde genoemde ambtenaren in beginsel openbaar dienen te zijn en dat misstanden bij of vanwege de overheid door ambtenaren zonder negatieve gevolgen moeten kunnen worden gemeld. Het ingediende wetsvoorstel geeft de leden van de GroenLinks-fractie reden tot het maken van een aantal opmerkingen.

Waarom wordt er in de toelichting niet ingegaan op de afwijkende situatie van ambtenaren werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen? Komen deze onderwerpen wel aan de orde in de te moderniseren Ambtenarenwet? Met betrekking tot de inwerkingtreding leiden de klokkenluidersregeling en het voorliggende wetsvoorstel tot misverstanden. De leden van de GroenLinks-fractie menen dat onduidelijk is of klokkenluiders bij het Rijk die een misstand melden die zich al langere tijd voordoet of die in het verleden heeft gespeeld, niet worden beschermd door die regeling en evenmin door de komende wetgeving. Kan de regering daarover uitsluitel geven?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Bij beleid ten aanzien van integriteit moet steeds een afweging te worden gemaakt tussen de persoonlijke verantwoordelijkheden van ambtenaren en de controle daarop. Door de breedte van dit onderwerp is het lastig af te bakenen. Het is volgens de genoemde leden een goede zaak dat de regering nu een voorstel doet om dit voor ambtenaren vast te leggen.

De nu voorliggende wetswijziging is het gevolg op de nota Integriteit van het openbaar bestuur (1999) en de bespreking daarvan in een algemeen overleg dat al in 1999 plaatsvond. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de redenen waarom het zo lang heeft geduurd voordat voorliggende wetswijziging tot stand is gekomen. Sinds de bespreking van de voorstellen die nu een wettelijke basis krijgen, zijn al bijna twee jaar verstreken. In het licht daarvan vragen genoemde leden om een actuele stand van zaken hoe de al eerder ingevoerde maatregelen in de praktijk werken. Verder vragen zij de uitwerking van de recente (informele) beleidsregel inzake klokkenluiders hierbij te betrekken. In reactie op het advies van de Raad van State op voorliggend wetsvoorstel schrijft de regering dat decentrale overheden gebruik kunnen maken van de hiermee opgedane ervaringen. Genoemde leden vragen wat de ervaringen zijn met deze regeling. Mocht het nodig zijn om aanpassingen te maken, dan

zouden die naar het oordeel van deze leden nu meegenomen moeten worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven de noodzaak om op korte termijn te komen tot waarborgen van de integriteit van ambtenaren. Wel vragen zij naar de stand van zaken van de modernisering van de Ambtenarenwet. Op welke termijn kan de Kamer het voorstel voor de nieuwe Ambtenarenwet verwachten, waarin wordt aangegeven wat het bijzondere karakter van de overheid als werkgever inhoudt naast de daaruit voortvloeiende waarden en normen voor de ambtenaar?

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur (1999) wordt gesproken over een vergelijkend onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) inzake het integriteitsbeleid in de publieke sector van de OESO-landen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de uitkomsten van dit onderzoek kent. Hoe verhouden deze voorstellen zich tot het integriteitsbeleid van omliggende landen.

In voorliggend wetsvoorstel wordt niet gesproken over bestaande kortingsregelingen voor ambtenaren. Tijdens de behandeling van de begroting Binnenlandse Zaken (19 oktober 2000) is dit een onderwerp van uitvoerige discussie geweest. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering waarom zij er niet voor kiest om ook de openbaarheid van dergelijke regelingen nu vast te leggen.

Verder vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de uitwerking van de richtlijn voor het aanpakken van geschenken, die enige jaren via een circulaire naar de ministeries is gestuurd. Is het bedrag van honderd gulden, zoals voorgesteld in deze regeling, nog steeds passend voor geschenken die ambtenaren kunnen aanvaarden in persoonlijk eigendom?

Tot slot vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar het toezicht op de uitvoering van voorgestelde maatregelen. Hoe wil de regering nagaan of en in welke mate met de voorgestelde maatregelen ook werkelijk het gewenste wordt bereikt?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om de Ambtenarenwet te wijzigen in verband met integriteit, dit ter uitvoering van de notitie «Integriteit in het openbaar bestuur» van 21 september 1999. In hun bijdrage wensen zij enkele vragen te stellen over het voorstel.

Zij delen de keuze van de regering om het wetsvoorstel niet alleen voor ambtenaren van de rijksoverheid, maar ook voor ambtenaren van decentrale overheden, waterschappen en politie te laten gelden, vanuit de gedachte dat alle overheidsorganisaties op alle niveaus integer dienen te zijn. Wel merken zij op dat de relevantie van het wetsvoorstel wellicht kleiner zal zijn voor kleine, open overheidsorganisaties en -diensten waar de lijnen tussen ambtenaren en de ambtelijke top heel kort zijn. Wil de regering hierop nader ingaan? Mogen deze leden aannemen dat het wetsvoorstel zich ook uitstrekt tot ambtenaren die werkzaam zijn bij publiek-rechtelijke zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de Staat (vergelijk artikel 2 Ambtenarenwet)? Hoe oordeelt de regering in dit verband over de integriteit van personen die werkzaam zijn bij zelfstandige bestuursorganen, geen ambtelijke status hebben, maar wel publieke taken moeten uitvoeren?

2. Nevenwerkzaamheden en financiële belangen

2.1. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover de hantering van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in relatie tot de plicht tot actieve openbaarmaking. Voorgesteld wordt enkel openbaarmaking van

nevenwerkzaamheden van ambtenaren in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van deze nevenwerkzaamheden noodzakelijk is. De functie van de ambtenaar zal bepalend zijn voor de vraag of openbaarmaking verplicht is. In een uitvoeringsregeling zal een andere aanduiding van die functies gegeven moeten worden. Echter, noch uit de memorie van toelichting noch uit de tekst van het wetsvoorstel is duidelijk aan wie of wat de beoordeling is over de noodzakelijkheid van openbaarmaking en welke objectieve criteria hierbij worden gehanteerd. Kan de regering deze alsnog weergeven?

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het standpunt van de regering dat de waarborging van de integriteit een zogenaamd voldoende zwaarwegend belang is om een beperking op het recht van de persoonlijke levenssfeer, in het kader van toetsing aan het EVRM, te rechtvaardigen. Voorwaarde daarbij is wel dat de beperking niet verder gaat dan de waarborging van de integriteit vraagt (proportionaliteit). Mede daarom kunnen deze leden instemmen met het te maken onderscheid enerzijds de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden en anderzijds de financiële belangen, aangezien deze laatste belangen aanzienlijk nauwer zijn verbonden aan de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de D66-fractie gaan ervan uit dat bij het in dienst zijn van de overheid (het publiek belang dienen) niet te gemakkelijk moet worden aangenomen dat openbaarmaking van nevenfuncties een inbreuk op de privacy betekent. Is de regering met de leden van de D66-fractie van mening dat de integriteit van de overheid van een dermate zwaarwegend belang is dat in beginsel een actieve openbaarmaking van nevenfuncties van ambtenaren gerechtvaardigd is?

2.2 Openbaar maken van nevenwerkzaamheden

Bij aanstelling van ambtenaren in rijksdienst wordt afhankelijk van de aard van de functie een minder of meer diepgaand vertrouwensonderzoek ingesteld variërend van een benodigde verklaring van goed gedrag tot een onderzoek van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Deze zorgvuldigheid bij het in dienst nemen van personeel kan ook gehanteerd worden bij de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden. De leden van de PvdA-fractie vragen of het wenselijk en mogelijk wordt geacht om de categorische indeling ten aanzien van de openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden analoog aan de diepgravendheid van vertrouwensonderzoek bij aanstelling te laten lopen.

De Raad van State stelt in zijn advies dat niet duidelijk is waarom ten aanzien van de openbaarmaking van de registratie van nevenwerkzaamheden alsmede het klokkenluiden de mogelijkheid van delegatie is opgenomen. Het argument van de regering dat het karakter van deze twee nieuwe onderdelen niet wezenlijk anders is dan de thans genoemde onderwerpen, achten de leden van de PvdA-fractie niet overtuigend. In het bijzonder daar waar het gaat om regelingen die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren, vragen deze leden een nadere argumentatie om deze bij delegatie te kunnen regelen.

Soortgelijke regelingen zouden ook het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen kunnen treffen. De leden van de PvdA-fractie menen dat een modelverordening van het Interprovinciaal Overleg en de Verenigde Nederlandse Gemeenten in dit kader een handzaam en welkom instrument kan zijn. Is de regering bereid de totstandkoming van een dergelijke verordening te stimuleren?

Ten aanzien van de actieve openbaarmaking van nevenwerkzaamheden bepleit de regering dit alleen te doen gelden voor topambtenaren die

dicht bij de politiek staan *en* regelmatig namens de minister publiekelijk optreden. De leden van de VVD-fractie vinden dit een nogal enge afbakening; immers de groep ambtenaren die publiekelijk optreden bij de centrale en decentrale overheid is aanzienlijk groter. Zou het mogelijk zijn deze regeling te laten gelden voor alle ambtenaren met een publiekelijke functie?

De eerste wijziging heeft betrekking op de openbaarmaking van nevenfuncties. Deze wijziging heeft betrekking op bepaalde categorieën ambtenaren, die een functie bekleden, waarbij de kans op belangenverstrengeling dusdanig groot is, dat openbaarmaking van nevenfuncties prevaleert boven de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met dit onderdeel kunnen de leden van de CDA-fractie akkoord gaan.

De regering acht een actieve openbaarmaking van nevenwerkzaamheden voor alle (rijks)ambtenaren niet in verhouding staan tot het te dienen doel. Slechts de werkzaamheden van topambtenaren die dicht bij de politiek staan en die geregeld namens de minister publiekelijk optreden, moeten volgens haar actief bekend worden gemaakt. Overige ambtenaren behoeven alleen relevante nevenfuncties aan het bevoegd gezag te melden. De leden van de D66-fractie vinden dit een te beperkte opvatting. Naar hun oordeel vergt het belang van een smetteloze overheid dat alle nevenfuncties worden openbaargemaakt, althans op toegankelijk wijze worden geregistreerd, tenzij het wellicht om uiterst beperkte nevenfuncties gaat. Zij zien niet in wat zich hier tegen verzet en zouden hierop graag een toelichting willen ontvangen.

Gezien het grote belang van een integer ambtelijk apparaat wordt naar hun oordeel aan de proportionaliteits eis die voor zo'n maatregel geldt, ruimschoots voldaan. Zij vragen waarom de regering inzake openbaarmaken van nevenwerkzaamheden niet als regel stelt «openbaar maken, tenzij»? De leden van de D66-fractie verwachten dat van zo'n algemene verplichting tot openbaarmaking ook een preventieve werking zal uitgaan, hetgeen zij als een gewenst neveneffect beschouwen.

Wanneer komt er meer duidelijkheid over de grens waarbinnen ambtenaren verplicht worden tot actieve openbaarmaking van nevenwerkzaamheden? Waar zal die grens liggen, vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Met betrekking tot de actieve openbaarmaking van nevenwerkzaamheden kondigt de regering een regeling aan voor de categorie «topambtenaren die dicht bij de politiek staan en regelmatig namens de minister publiekelijk optreden». De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om concretisering van deze categorie ambtenaren. Aan welke regeling denkt de regering in dit geval? Verder vragen zij de regering te overwegen om in gesprekken met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen te komen tot een zeker mate van afstemming in de verschillende regimes op dit punt. Is het niet verstandig om voor specifieke groepen ambtenaren (op landelijk, provinciaal of lokaal niveau) gelijke regels te stellen, waarbij het verdere beleid op dit punt door het desbetreffende bestuur kan worden uitgewerkt?

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van lokale bestuurders. In de memorie van toelichting legt de regering dit uit met de stelling dat dit functioneel is omdat over hun werkzaamheden publiekelijk moet worden geoordeeld. Het onderscheid met ambtenaren is dat dergelijke lokale bestuurders publiekelijk een verantwoording van beslissingen en activiteiten afleggen. Voor de afwegingen van ambtenaren is dat vaak niet het geval. Leidt dit er niet toe dat juist voor ambtenaren ook een dergelijke verplichting moet bestaan?

De leden van de SGP-fractie kunnen ermee instemmen dat de regering met het oog op de integriteit van de rijksdienst de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden en financiële belangen in wet en amvb vast wil leggen. Zij zijn van mening dat niet de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar de integriteit van het openbaar bestuur hier de doorslag moet geven, wegens het zwaarwegende maatschappelijke belang daarvan. Aangezien thans reeds de melding en registratie van nevenfuncties geregeld zijn en uit dien hoofde reeds een zekere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer plaatsvindt, zien deze leden geen bezwaren in het openbaar maken van deze nevenfuncties. Zij kunnen zich voorstellen dat, zoals de regering voorstelt, actieve openbaarmaking beperkt wordt tot topambtenaren die dicht bij de politiek staan. Zij vragen de regering duidelijk te maken wat zij onder «topambtenaren» verstaat. Hoe groot is deze categorie, welke ambtenaren vallen hieronder en welke afstand of nabijheid tot de politiek is zodanig dat een meldingsplicht aan de orde is?

2.3 Financiële belangen

De regering stelt dat, om eventuele risico's op financieel terrein terug te dringen, het vooral van belang is dat de (toekomstige) persoonlijke belangen die een raakvlak kunnen hebben met het werk, voor de werkgever kenbaar zijn. Dit wordt bereikt door een meldplicht aan het bevoegd gezag. Daardoor zou duidelijk worden waar risico's liggen; eventuele interpretatieverschillen over wat wel en niet toelaatbaar is, zouden aan het licht komen. De leden van de PvdA-fractie informeren naar de sancties indien de ambtenaar deze meldplicht schendt. Ten aanzien van interpretatieverschillen tussen ambtenaren en bevoegd gezag vragen deze leden de regering welke mogelijkheden zij ziet deze verschillen te minimaliseren dan wel te doen verdwijnen.

In de memorie van toelichting noemt de regering een aantal ministeries waar gezien de taakhoud een verhoogde kans bestaat om in aanraking te komen met financieel gevoelige informatie. De instrumenten worden derhalve niet beperkt tot genoemde ministeries?

Het risico van oneigenlijk gebruik van in de functie-uitoefening verkregen informatie, wordt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie, in de memorie van toelichting te zeer toegespitst op effectentransacties. Er zijn meer vormen van oneigenlijk gebruik van in de functie-uitoefening verkregen informatie. Klopt het dat deze vormen met dit wetsvoorstel niet worden ondervangen? Kan hierin alsnog worden voorzien?

Met betrekking tot de meldplicht van financiële belangen kunnen de leden van de VVD-fractie instemmen met de stenge criteria. Financiële activiteiten behoren veel meer tot het privé-domein van de ambtenaar en kunnen snel van inhoud wisselen waardoor de uitvoering zeer arbeidsintensief kan zijn. Kan de regering bevestigen dat de keuze van invoering van een meldplicht die aan de decentrale regelgevers wordt overgelaten niet tot gevolg zal kunnen hebben dat decentraal aan de strenge criteria getornd zal kunnen worden?

Met betrekking tot oneigenlijk gebruik van de tijdens de functie-uitoefening verkregen informatie wordt het risico vooral gezocht bij koersgevoelige informatie. De leden van de CDA-fractie vragen of ook niet andere informatie, bij voorbeeld informatie die gewicht heeft met betrekking tot het grondbeleid en/of de ruimtelijke ordening risico's kan inhouden.

Een dergelijke verwijzing kan in het bijzonder voor andere overheden van belang zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen welke andere informatie risicovol kan zijn, gelet ook op die beleidsterreinen die voor andere overheden relevant

kunnen zijn en welke regels ter waarborging van een integere overheid en transparantie van beleid aanvullend opgenomen behoren te worden. Een meldplicht voor functies die als risicofuncties worden aangemerkt, is nu van toepassing bij de ministeries van Financiën en van Economische Zaken.

Wat opvalt, is dat een verplichte melding niet altijd passend of noodzakelijk wordt geoordeeld. Daarbij wordt als argument aangevoerd, naast de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat verplichte melding een zeer arbeidsintensieve procedure met zich meebrengt. De leden van de CDA-fractie vragen of dit een relevant argument is daar waar de integriteit van de overheid in het geding is.

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden welke termijn de regering voor ogen staat waarbinnen de overige ministeries en provincies, gemeenten en waterschappen regels moeten hebben vastgesteld met betrekking tot voornoemde meldplicht.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden een toelichting op het gestelde, dat het invoeren van een meldplicht in het kader van het belang van de dienst geplaagd moet worden. De leden van de CDA-fractie vragen of dit niet een te enge benadering is, wederom vanuit een oogpunt van de integriteit van de overheid. Deze leden vragen of in dit verband niet minstens zo relevant de geloofwaardigheid en de beoogde objectiviteit van de overheid zijn.

De integriteit van de overheid vergt dat er bij uitstek ook op het financiële terrein geen belangenverstrengelingen zijn. De mogelijkheid van belangenverstrengeling ondermijnt de onafhankelijkheid van de besluitvorming en het beeld van de overheid als geheel. De leden van de D66-fractie zien het dan ook als een belangrijke taak van de overheid om een maximale inspanning te leveren de risico's op dit terrein te beperken. Een duidelijke en transparante regeling voor ambtenaren moet helderheid en openheid geven over welke financiële belangen wel en welke niet toelaatbaar zijn in relatie tot de te vervullen functie. De door de regering voorgestelde meldplicht gaat naar het oordeel van de leden van de D66-fractie niet ver genoeg. In de voorgestelde situatie zouden ambtenaren hun financiële belangen aan het bevoegd gezag moeten melden. Het gezag beslist vervolgens per geval of maatregelen nodig zijn. Deze leden vragen of er in het kader van de transparante overheid geen publieke controle op dit proces mogelijk zou moeten zijn. Waarom de al dan niet openbaarheid van financiële belangen van ambtenaren alleen door het bevoegde gezag laten beoordelen? De leden van de D66-fractie vinden dat deze afweging publiekelijk controleerbaar zou moeten zijn. Ook de duidelijkheid van de voorgestelde meldplicht laat volgens de leden van de D66-fractie te wensen over. Het door de regering in de memorie van toelichting aangehaalde voorbeeld toont dit al aan: een ambtenaar werkzaam bij facilitaire zaken met alleen catering in zijn taakpakket, zou alleen financiële belangen in een cateringbedrijf hoeven te melden. Zijn belangen in bijvoorbeeld een computerbedrijf waar de afdeling wel een relatie mee heeft, zou de ambtenaar niet hoeven te melden. Niet bij voorbaat is uit te sluiten dat ook hierbij in enigerlei vorm belangenverstrengeling mogelijk is. De leden van de D66-fractie menen dat dit zo veel mogelijk voorkomen dient te worden of althans zichtbaar moet worden gemaakt.

De leden van D66-fractie vinden de voorgestelde meldplicht ook te terughoudend. De redenering «de meldplicht is onnodig tenzij aangetoond», zouden zij willen omdraaien tot «de meldplicht is noodzakelijk, tenzij». De afweging tussen het belang van de integriteit van de overheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar pakt voor

deze leden anders uit dan voor de regering. Graag zouden zij een beschouwing tegemoet zien wat zich tegen een dergelijke meldplicht verzet.

Deze leden krijgen de indruk dat aan ambtenaren minder zware eisen worden gesteld dan aan werknemers in de particuliere sector, wat volgens hen toch niet de bedoeling kan zijn. In welke opzichten worden aan ambtenaren minder eisen gesteld dan aan werknemers in de marktsector wat betreft de openbaarheid van financiële belangen?

Welke conclusie moet getrokken worden uit het geconstateerde gebrek aan uniformiteit inzake de toelaatbaarheid van bepaalde financiële belangen, vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Waarom wordt de keuze voor invoering van een meldplicht overgelaten aan de decentrale regelgever, zonder dat daartoe nadere regels worden opgesteld? De regering memoreert dat de meldplicht alleen betrekking kan hebben op financiële belangen die een bedreiging kunnen vormen voor de onafhankelijke en objectieve functieuitoefening. Kan de regering, behoudens de genoemde voorbeelden, een lijst maken van bijzondere functies waarvoor de meldplicht naar haar oordeel moet gelden? Hoe garandeert de regering de adequate implementatie van een meldplicht door de betrokken overheidsorganisaties? Ziet zij daar zelf op toe en zo ja, wanneer rapporteert zij de Kamer hierover?

Met het oog op belangenverstrengeling vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar een uitwerking van de persoonlijke verantwoordelijkheid van een ambtenaar en de te treffen maatregelen door de werkgever. In de memorie van toelichting (bladzijde 6) stelt de regering dat in een situatie waarin belangenverstrengeling zich voordoet, de ambtenaar het desbetreffende belang kan afstoten. Gebeurt dit niet, dan kan het bevoegde gezag de taak van de betrokken ambtenaar aanpassen of eisen dat deze ambtenaar het desbetreffende (financieel) belang afstoot. De genoemde leden zijn het eens met deze lijn, maar beseffen dat dit in praktijksituaties lastig zal zijn. Daarom vragen deze leden of voor dergelijke gevallen een richtlijn kan worden opgesteld waarnaar gehandeld kan worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben twijfel bij de op bladzijde 7 van de memorie van toelichting omschreven uitzonderingspositie waarin een ambtenaar toch in een situatie komt een ontoelaatbare transactie te sluiten. De regering stelt voor om het pakket aan een vermogensbeheerder in beheer te geven. Genoemde leden vragen naar de toegevoegde waarde van deze maatregel. Na verloop van tijd komt het vermogen dan toch weer in handen van de desbetreffende ambtenaar? Met betrekking tot de meldplicht stelt de regering voor dit over te laten aan de decentrale werkgevers. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe zij dit denkt te regelen voor rijksambtenaren. Met betrekking tot de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden kan dit niet anders dan met toestemming van degene die het betreft. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of deze toestemming ook van toepassing is op de voorgestelde meldplicht op het hebben van financiële belangen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het bevoegd gezag van provincies, gemeenten en waterschappen gehouden is krachtens artikel 125, eerste lid (openbaarmaking nevenfuncties en klokkenluidersregeling) voorschriften vast te stellen, terwijl deze imperatief niet geldt voor het stellen van voorschriften over de onderwerpen genoemd in het tweede lid (financiële transacties en effectenbezit). In de artikelsgewijze toelichting wordt dit onderscheid wel genoemd, maar niet voldoende beargumenteerd. De regering stelt slechts dat Grondwet en EVRM hieraan in de weg

staan en dat een wettelijke verplichting tot melding momenteel niet kan worden opgelegd. Wil zij dit nader uitwerken en onderbouwen?

3. Klokkenluiden

Richtlijn bij procedures voor omgaan met vermoedens van misdaden is dat deze in eerste instantie bij de chef in hiërarchische lijn worden gemeld. Bij onvoldoende gehoor kan gemeld worden bij de Commissie Integriteit Rijksoverheid. Kan de regering de taken en bevoegdheden van deze commissie toelichten, vragen de leden van de PvdA-fractie. Mogelijk is dat deze Commissie Integriteit Rijksoverheid een rol krijgt in de informatieverstrekking over handelwijze met betrekking tot integriteitskwesties en ambtenaren. Hoe staat de regering tegenover deze suggestie? Wat is de rol van de Commissie Integriteit Rijksoverheid in het kader van de wettelijke instrumenten die met deze wetswijziging worden geïntroduceerd?

In dit wetsvoorstel wordt geen aandacht gegeven aan het melden van kleine misstanden. Onder het motto dat een groot aantal kleine misstanden ook een ernstige situatie kan veroorzaken, stellen deze leden de vraag hoe volgens de regering ambtenaren met de melding van kleine misstanden dienen om te gaan.

De ambtenaar die zijn verantwoordelijkheid neemt om een misstand te melden, wordt geacht zich als behoorlijk ambtenaar te gedragen. Wat voor rechtspositionele consequenties of andere sancties voorziet de regering voor die ambtenaren die om hun moverende redenen afzien van het melden van (ernstige) misstanden?

Deelt de regering de zienswijze van de leden van de PvdA-fractie dat zich omstandigheden kunnen voordoen dat de ambtenaar zich rechtstreeks wendt tot de Commissie Integriteit van zijn overheidsorganisatie?

Hoe verhoudt de voorgestelde procedure zich tot de mogelijkheid om zaken die binnen haar taakveld vallen, rechtstreeks bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst te melden? Hoe verhoudt de voorgestelde procedure zich tot de aangifteplicht ingevolge artikel 162 Wetboek van strafverordening? Welke rechtspositionele consequenties of andere vormen van sancties voorziet de regering indien ambtenaren geen gevolg geven aan de verplichting krachtens artikel 162 WvSv?

Hoe verhoudt zich de regelgeving inzake aanwijzingen voor rijksambtenaren voor het omgaan met externe contacten tot de voorgestelde wetswijziging?

Welke consequenties zijn er indien een ambtenaar zich gedwongen ziet rechtstreeks voor de openbaarheid te kiezen en de media te benaderen?

De leden van de VVD-fractie hebben ingestemd met een wettelijke regeling inzake het «klokkenluiden». De voorgestelde wijziging van de Ambtenarenwet is wat deze leden betreft dan ook een goede stap, mede omdat daardoor voortijdige publiciteit over vermeende misstanden kan worden voorkomen.

Het feit dat ambtenaren zich genoodzaakt zien naar buiten te treden met informatie over misstanden of vermoedens daarvan, raakt het leerstuk van de politieke verantwoordelijkheid, merken de leden van de CDA-fractie op.

Uitgangspunt is dat misstanden of vermoedens daarvan altijd intern aan de orde worden gesteld opdat degenen die verantwoordelijkheid dragen, in staat worden gesteld onvolkomenheden aan te pakken. Voor de uitzonderlijke situatie waarin de ambtenaar niets meer verneemt over de afhandeling van de door hem gesignaleerde misstand dan wel zijn ernstige vermoeden van een misstand, of dat hij niet tevreden is over de uitkomst of uiteindelijke conclusie, kan hij zich wenden tot de Commissie Integriteit Rijksoverheid.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen voorstellen zijn opgenomen met betrekking tot de instantie tot wie de ambtenaar die bij een andere overheid dan de Rijksoverheid werkzaam is, zich kan wenden noch of deze andere overheden een dergelijke commissie verplicht zijn in te stellen. Wil de regering overwegen één commissie ten behoeve voor alle betrokken overheidsorganen in het leven te roepen om aldus eenheid van beoordeling, behandeling en beleid te waarborgen?

Een disciplinaire maatregel kan niet van toepassing zijn, als terecht gebruik is gemaakt van de procedure. Rechtspositionele voorschriften geven formele aanwijzingen/bevoegdheden met betrekking tot het handelen. Informeel kan echter de positie van de klokkenluider ernstig worden geschaad. De leden van de CDA-fractie vragen met welke maatregelen de positie van de klokkenluider kan worden gewaarborgd om alsnog negatieve gevolgen in de informele sfeer te voorkomen. Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden of bij het opstellen van deze regeling rekening is gehouden met procedures die elders in Europees verband van toepassing zijn en of dit wetsvoorstel daarmee harmonieert.

De leden van de D66-fractie vinden voor het goed functioneren van een ambtelijke organisatie de mogelijkheid tot klokkenluiden en de bescherming van klokkenluiders van groot belang. De voorgestelde regeling maakt het voor individuele leden van een organisatie mogelijk om misstanden binnen de organisatie aan de kaak te stellen, zonder dat zij voor hun baan hoeven te vrezen. Van een dergelijke regeling zal een preventieve werking uitgaan. Verkeerd gedrag zal alleen al door de dreiging in de kiem kunnen worden gesmoord. Een goede klokkenluidersregeling zal ambtenaren stimuleren hun nek uit te steken bij (het vermoeden van) serieuze misstanden.

De leden van de D66-fractie juichen het mogelijk maken van een klokkenluidersregeling toe, maar vinden dat de voorgestelde regeling niet ver genoeg gaat, te intern blijft. De regering vertrouwt volgens hen te veel op alleen maar goedwerkende ambtelijke organisaties. Interne misstanden moeten volgens het wetsvoorstel eerst intern aan de kaak worden gesteld. Pas als deze interne behandeling niet tot tevredenheid van de klokkenluider is verlopen, kan hij naar de externe commissie gaan. De leden van de D66-fractie vragen waar dit vertrouwen in het altijd goed functioneren vandaan komt. Is het niet wat onlogisch om te verplichten interne misstanden altijd eerst intern aan de kaak te stellen? Jarenlang heeft bij het bureau Adviseur Milieu van het ministerie van Defensie (dat de wettelijke taak had gemeenten te adviseren bij het verlenen van vergunningen van gevaarlijke stoffen) een «mismatch» bestaan tussen taken en bezetting. Zelfs zo groot dat de wettelijke taak niet langer kon worden uitgevoerd. Interne notities van medewerkers ten spijt, is pas na de vuurwerk-ramp van 13 mei 2000 het aantal personeelsleden van het bureau uitgebreid. Dit sterkt de leden van de D66-fractie in hun idee dat er in de klokkenluidersprocedure ook de mogelijkheid moet zijn buiten de interne lijn zaken te melden. Een deel van de problematiek zal nogal eens een interne oorzaak hebben en kan daarom niet via de normale interne lijn aan de orde worden gesteld. Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie moet er voor ieder ministerie een onafhankelijk, buiten de directe lijn gestelde, functionaris of instituut zijn waarbij de klokkenluider de klacht kwijt kan.

Het uitgangspunt is dat ambtenaren niet meer met negatieve maatregelen mogen worden geconfronteerd wegens het ter sprake brengen van vermeende misstanden. Daartoe zal een bepaling in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Arar) worden opgenomen. Waarom moet deze rechtsbescherming niet wettelijk worden verplicht? En hoe zou een regeling eruit moeten zien?

De leden van de GroenLinks-fractie staan positief tegenover een wettelijke regeling voor klokkenluiders, maar zij zijn er niet overtuigd dat het huidige wetsvoorstel een wezenlijke verbetering van de bestaande situatie zal inhouden. Natuurlijk zijn deze leden voor een regeling, want het kan niet zo zijn dat misstanden waarmee ambtenaren geconfronteerd worden, blijven voortbestaan door een niet alerte departementale top of een inadequate klachtenregeling. Wie de naam Van Buitenen hoort weet waarover het gaat: ambtenaren stellen keer op keer misstanden aan de kaak. Vaak belanden deze klachten in de doofpot of worden zij van bovenaf verboden. Als de betrokken ambtenaar niet naar de pers was gestapt, was er in die zaak echter met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niets gebeurd. Daarom zijn de leden van deze fractie niet onverdeeld blij met de nu voorgestelde wettelijke regeling. Zij menen dat de regering hiermee een klachtenregeling voorstelt die zich verlaat op interne hiërarchische controle en dus weliswaar goed is voor het binnenhouden van de vuile was, maar die een afstraffing voor het feitelijke klokkenluiden inhoudt omdat elke poging misstanden publiekelijk bekend te maken (de klok te luiden) in wezen laakbaar en in de meeste gevallen zelfs strafbaar wordt geacht.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben bezwaren tegen de naar hun oordeel lange interne procedure. Na een eerste gesprek met de directe chef of diens baas, wordt het immers aan de ambtelijke top overgelaten wat er met de klacht gebeurt zonder een wettelijke termijn te stellen waarbinnen een schriftelijke reactie van de ambtelijke top moet zijn gegeven. Dat is naar het oordeel van deze leden vragen om langslpende procedures van hogerhand. Waarom ontbreekt een wettelijke termijn voor uitsluitel over het opheffen van gemelde misstanden bij de interne melding? Hoe ernstig dient een misstand te zijn om voor het aflopen van die termijn extern te mogen klokkenluiden zonder met sancties te maken te kunnen krijgen? Naar het oordeel van deze leden zijn er voldoende redenen om aan te nemen dat een interne procedure niet te allen tijde kan worden gevolgd. Indien een verhaal ernstig genoeg is voor een klokkenluidersactie, is de interne weg volgens deze leden soms bovendien juist niet de aangewezen route. Deze leden zijn derhalve voor een verruiming van de ontvankelijkheid van vertrouwenspersonen en de externe commissie. Wellicht dat in een eerste gesprek met de klokkenluider kan worden gewezen op de mogelijkheid eerst intern te klagen, maar moet een verplichting daartoe altijd worden opgelegd? De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag zien dat de regering de vertrouwenspersonen en de externe commissie direct toegankelijk maakt, zonder eerst de interne weg te hoeven bewandelen. Wat is de reactie van de regering? Ten aanzien van de reikwijdte willen de leden van de GroenLinks-fractie het volgende inbrengen. Er zijn goede redenen om naar het buitenland te kijken bij het opstellen van zo'n regeling. Terecht wijst de regering op de Engelse regelgeving, de Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA), die is gebruikt bij het opstellen van de voorwaarden waaronder klokkenluiders rechtsbescherming genieten. De regering heeft zelfs gemeend de Engelse clause te moeten overnemen, maar in feite perkt het voorstel de reikwijdte van die wet drastisch in. De Disclosure Act spreekt niet over een *ernstig* strafbaar feit of een *grote* schending van regelgeving of regels, of een *groot* gevaar voor de volksgezondheid, veiligheid of het milieu, maar daarentegen van *een* (schijnbaar) strafbaar feit, *elke* (schijnbare) schending van regelgeving of regels, en *elk* (schijnbaar) gevaar voor de volksgezondheid, veiligheid of het milieu. Zij vragen de regering waarom zij deze beperkingen nodig acht. Deze inperking zwengelt een discussie aan over de vraag welke feiten ernstig genoeg zijn om over te gaan klagen dan wel over te klokkenluiden. Deze leden vinden die discussie onwenselijk en zouden de regering willen vragen de bescherming dan ook echt gelijk te stellen aan die in de Engelse regelgeving. Dat wil zeggen zonder de kwali-

ficaties ernstige of grove, en inclusief de daar opgenomen schijnbaarheidsclausule. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de regering.

Voorts merken deze leden op dat het vreemd is indien een ambtenaar die een minder ernstige misstand meldt, buiten het bereik van deze regeling zou vallen. Allereerst omdat de minister in een overleg heeft gezegd dat het begrip misstand breed mag worden uitgelegd (Kamerstukken II, 26 806, nr. 3, bladzijde 6). Ten tweede omdat volgens de memorie van toelichting de PIDA model heeft gestaan. De misstanden waarop de PIDA toeziet, zijn evenwel aanzienlijk ruimer geformuleerd en kennen niet de beperking van «ernstige» misstanden. Ook een aantal vergelijkbare regelingen, bijvoorbeeld de voorgestelde regeling voor de Europese Commissie, kennen een ruimere omschrijving van het begrip «misstand». Het is verder de vraag of de nauwe interpretatie van de term misstanden wel verstandig is. Juist het aan de orde stellen van kleine misstanden draagt bij aan de door de overheid gewenste cultuur waarin op een open wijze over normen en waarden kan worden gesproken. Mede gelet op de doelstelling te komen tot opener verhoudingen waarin discussie over de normen en waarden gevoerd kan worden, ligt het voor de hand om het begrip «misstanden» zo ruim mogelijk te interpreteren. Daarbij komt dat het onderscheid tussen een misstand en een ernstige misstand soms subtiel kan zijn, en het niet voor de hand ligt de ambtenaar met het maken van dat onderscheid te belasten. Deze leden achten het wenselijk dat, indien een klokkenluider een misstand aan de orde wenst te stellen, dat op een proportionele wijze kan doen. De aard van de misstand maakt dan niet iedere melding daarvan overbodig, maar beïnvloedt wel de wijze waarop daarvan melding mag worden gedaan. Dat betekent dat de werknemer of ambtenaar die een kleine misstand constateert, vrij is die aan de werkgever of leidinggevende te melden, maar dat het melden daarvan aan de dagbladers buiten proporties is. Zou de regering nader in kunnen gaan op de gekozen formulering? Kan zij ingaan op de proportionele benadering die deze leden voorstaan? Is zij bereid het begrip misstand zo ruim mogelijk te (doen) interpreteren?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben onvoldoende garanties in het onderhavige wetsvoorstel voor de bescherming van de klokkenluidende ambtenaar kunnen ontdekken. Het uitgangspunt dat de ambtenaar niet met negatieve maatregelen mag worden geconfronteerd, wordt immers nergens in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting geregeld. Het kan derhalve voor ambtenaren ook onder deze wet uitermate riskant zijn om een misstand te melden. Dat geldt zeker voor de externe melding, maar ook al voor de interne. In het ergste geval richt de werkgever zich op de «vernietiging» van zowel de boodschap als de boodschapper. Als het hoogste niveau in de organisatie verantwoordelijk is voor de misstand of de misstand toedekt, is de kans groot dat werkgever en werknemer elkaar uiteindelijk bij de rechter treffen. Voor de werknemer is het dan in de regel lastig aan te tonen dat de door de werkgever gewenste beëindiging van de overeenkomst en/of andere benadelingsacties voortvloeien uit de melding van de misstand. Daarom zou naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie de volgende regel moeten gelden: als een werknemer in rechte aantoon dat hij van de zijde van zijn werkgever nadeel heeft ondervonden na het bekendmaken van een misstand, rust de bewijslast op de werkgever dat het ondervonden nadeel daarmee niets te maken heeft – in wezen een variant op de in Nederland geldende rechtsregel dat de werkgever aannemelijk dient te maken dat het ontslag van een werknemer geheel los staat van diens lidmaatschap van de ondernemingsraad. Wat is hierover het oordeel van de regering? Waarom heeft zij dit niet in de wet geregeld?

Ook de Raad van State wijst in zijn advies op de betrekkelijke rechtsbescherming die het voorstel betekent voor de klokkenluidende ambtenaar, zo constateren deze leden. De garantie dat hij geen nadeel van zijn actie mag ondervinden, kan slechts van geringe betekenis zijn, aangezien de

cultuur van een organisatie en de reeds bestaande verhouding tussen betrokken ambtenaar en zijn omgeving van veel verdergaande betekenis zijn voor diens toekomstige functioneren. In het algemeen zal een wettelijke klokkenluidersbescherming nooit het enige instrument kunnen zijn om klokkenluiders adequaat te beschermen. Het wetsvoorstel bevat althans geen normen om benadeling van «misstanden meldende ambtenaren» te voorkomen. Een dergelijke norm zou wel geboden kunnen worden door een omkering van de bewijslast in te voeren in die gevallen dat iemand stelt en feiten aanvoert die kunnen doen vermoeden dat er sprake is van benadeling wegens het aan de orde stellen van misstanden. Welke aanvullende maatregelen heeft de regering overwogen om het benadeeld worden van de klokkenluider uit te sluiten, bijvoorbeeld een beloning voor de melder van een misstand of een aanvullende rechtsbeschermende maatregel zoals (gedeeltelijke) omkering van de bewijslast voor de werkgever? Een aantal staten van de VS kent regelgeving waarin klokkenluiders een beloning in het vooruitzicht wordt gesteld. Achterliggende gedachte daarbij is dat het motief van de klokkenluider ondergeschikt is aan het publieke belang dat hij dient. Hoe staat de regering tegenover zo'n idee? Waarom wordt de invulling aan de betrokken ambtelijke organisaties overgelaten en niet expliciet in de wet geregeld? De leden van de GroenLinks-fractie merken voorts op dat kritiek op beleidskeuzes is uitgesloten van de klokkenluidersregeling voor de rijks-overheid. Deze uitsluiting achten zij minder vanzelfsprekend dan wellicht op het eerste gezicht lijkt. Zo zal niet altijd duidelijk zijn of achter bepaalde overheidshandelingen beleidskeuzes schuil gaan en kan er sprake zijn van een ernstige misstand waaraan een beleidskeuze ten grondslag ligt. Bovendien zou een verantwoordelijke zich al te gemakkelijk kunnen verschuilen achter het feit dat het hier om een beleidskeuze gaat, waardoor de klokkenluider niet ontvankelijk kan worden verklaard. Naar de mening van deze leden moet het wel mogelijk zijn aan beleidskeuzes verbonden misstanden aan de orde te stellen, waarbij moet worden bedacht dat het allereerst om een interne melding gaat. Wil de regering een toepassing als hier bepleit alsnog opnemen, gezien de toelichting op dit punt in het de Arar, waar wordt gesteld dat kritiek op beleidskeuzes «in beginsel» is uitgesloten?

De regering stelt dat vertrouwenspersonen bij het melden van misstanden een rol kunnen spelen, maar er ontbreekt een duidelijk richtlijn. Is de huidige minister met zijn voorganger van mening dat het inschakelen van vertrouwenspersonen eigenlijk overbodig is, omdat een klachtenprocedure intern (dat wil zeggen hiërarchisch) dient te verlopen? Moeten vertrouwenspersonen de klachten bovendien onverwijld aan de ambtelijke top doorgeven, zodat zij geen geheimhouding tegenover de klagende ambtenaren kunnen betrachten? Wat is het oordeel van de regering hierover? De leden van de GroenLinks-fractie nemen aan dat elk overheidsorgaan inmiddels een vertrouwenspersoon kent en vernemen graag op welke manier vertrouwenspersonen bij de overheid voorbereid zijn of worden op mogelijke meldingen van klokkenluiders en het daarmee omgaan. Graag zien deze leden een overzicht van de werkwijzen en bevoegdheden van deze vertrouwenspersonen inzake meldingen van misstanden, alsmede een overzicht van die overheidsinstellingen die nog geen vertrouwenspersoon hebben. Kan de regering ook een overzicht verschaffen van het aantal en de aard van de door deze vertrouwenspersonen behandelde klachten, zodat de omvang van de problematiek duidelijker wordt?

In het voorliggende wetsvoorstel heeft de ambtenaar niet de keuze om de misstand te melden bij ofwel een meerdere ofwel één of meer vertrouwenspersonen. In het geval van klokkenluiders kan het naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie van groot belang zijn dat de vertrouwenspersoon buiten de organisatie staat. In elk geval doet de misstanden meldende ambtenaar er verstandig aan één of meer door

hemzelf uitgekozen personen buiten de organisatie in vertrouwen te nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van een daartoe aangewezen externe vertrouwenspersoon, die de (schriftelijke) melding van de ambtenaar onder zich houdt tot deze hem verzoekt die te bezorgen bij het hoogste niveau. De leden van de GroenLinks-fractie achten dit wenselijk in het kader van de rechtszekerheid van de klokkenluidende ambtenaar. Wat is de reactie van de regering hierop? Waarom is een dergelijke rol voor externe vertrouwenspersonen niet opgenomen in (de toelichting op) het wetsvoorstel? Welke ruimte biedt het wetsvoorstel aan overheden van zo'n constructie gebruik te maken?

In het advies over het wetsvoorstel van de Raad voor het Overheids-personeelsbeleid (ROP) (advies nr. 21 uit 1999 inzake de gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie) staat onder meer: de ROP is van mening dat het verstandig is om duidelijkheid te verschaffen over de minimale vereisten waaraan volgens de wetgever bovengenoemde regeling moet voldoen. Het wetsvoorstel regelt dat de ambtenaar niet te maken krijgt met negatieve maatregelen indien hij de interne procedure doorloopt. Ingeval hij bewust geen gebruik maakt van de interne procedure, loopt hij het risico dat hem plichtsverzuim wordt verweten. De ROP plaatst hierbij de kanttekening dat er geen sprake van plichtsverzuim kan zijn indien de politiek verantwoordelijke de ambtenaar niet heeft willen horen, indien een acute externe vermelding van de ernstige misstand op zijn plaats is of de betrokken ambtenaar voldoende kan motiveren waarom naar zijn oordeel het doorlopen van de interne procedure weinig of niet zinvol is. De leden van de GroenLinks-fractie delen deze opvatting. Wat is hierop het antwoord van de regering?

Het zonder meer als plichtsverzuim strafbaarstellen van het met informatie naar buiten treden zonder de interne hiërarchische procedure te doorlopen – bijvoorbeeld naar de daartoe aangewezen onafhankelijke Commissie – stuit de leden van de GroenLinks-fractie tegen de borst. Zij willen daarbij wijzen op de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting, die zwaarder dient te wegen dan het dienstbelang. Wil de regering de vrijheid van meningsuiting inderdaad beperken als die ertoe zou leiden dat de openbare dienst niet meer naar behoren kan functioneren? Deze leden vragen wat daaronder moet worden verstaan. Zij wijzen erop dat het naar buiten treden van Van Buitenen ertoe leidde dat de Europese Commissie niet meer naar behoren kon functioneren en in haar geheel moest aftreden. Zijn er derhalve op voorhand wel regels te stellen over de externe procedure? Zou het daarom niet beter zijn die clausule te schrappen en een eventuele toetsing bij de rechter af te wachten?

In de memorie van toelichting stelt de regering verder dat de ambtenaar op geen enkele wijze een persoonlijk gewin bij het melden mag hebben. Dat is volgens de leden van de GroenLinks-fractie wel erg stellig. De misstand kan samenhangen met de bejegening die een ambtenaar ondervindt en bij het wegnemen van die misstand heeft de ambtenaar dan voordeel. Aangenomen mag worden dat dergelijke misstanden niet zijn uitgesloten van de regeling. Kan de regering de stelligheid van die opmerking nader verklaren?

De Raad van State onderstreept in zijn advies dat een cultuuromslag cruciaal kan zijn om te voorkomen dat misstanden meldende ambtenaren in hun carrierekansen worden beperkt. De leden van de GroenLinks-fractie willen weten of de regering die opvatting deelt en of zij (een pakket) maatregelen kan noemen of in voorbereiding heeft die in zo'n geval een cultuuromslag bij de desbetreffende dienst of sector zouden kunnen tot stand brengen. Zijn er concrete voorbeelden te noemen van getroffen maatregelen bij de sector rijk, of elders, die zo'n cultuuromslag tot stand en/of dichterbij hebben gebracht? Hoe zijn daarbij de carrierekansen van de betrokken misstanden meldende ambtenaar gewaarborgd en is dat in de praktijk bevredigend verlopen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts vragen over de keuze van de regering voor een kapstokbepaling in de Ambtenarenwet: zij hebben de ambtsvoorganger van de minister gesteund om als sectorwerkgever een voorziening te treffen in de regelingen voor de sector Rijk. Zij waren evenwel van mening dat een bescherming van klokkenluiders de gehele overheid zozeer aangaat, dat het vastleggen van een procedure voor de omgang met interne misstanden in een Ambtenarenwet een logischere keuze is. Deze leden hebben dan ook een voorlopige voorziening in het Arar bepleit in afwachting van de nieuwe Ambtenarenwet, waarin een en ander definitief geregeld zou worden. Waarom is gekozen voor een kapstokbepaling en is afgezien van het idee om een integrale wettelijke regeling voor alle ambtenaren te maken?

De ROP gaat in zijn advies van 22 december 1999 uitgebreid in op de positie van de ambtenaar in de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. Dit advies roept bij deze leden vragen op met betrekking tot dit wetsvoorstel. Waarom is de wetswijziging niet aangegrepen om de rol van de ambtenaar tegenover de politiek en met betrekking tot politieke verantwoording te verduidelijken, met andere woorden om vast te leggen dat ambtenaren dienen voor waarheidsvinding ten behoeve van politieke organen? Waarom is de wetswijziging niet tevens gebruikt om het democratische en staatsrechtelijke besef te ontwikkelen dat zij werken voor een bestuurder die onder democratische controle staat?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de volgende opmerkingen en vragen over de Commissie Integriteit Rijksoverheid (CIR). Deze leden juichen de oprichting van deze onafhankelijke commissie toe, maar willen weten of inderdaad alle onder de Ambtenarenwet vallende ambtenaren zich tot die commissie kunnen wenden en zo nee, welke ambtenaren daarvan zijn uitgesloten. Een ander punt is dat de wet en de toelichting daarop er niet in voorzien dat een ambtenaar zich onder bepaalde omstandigheden direct tot de Commissie Integriteit Rijksoverheid kan wenden. De minister had eerder wel toegezegd dat voor uitzonderingsgevallen te zullen regelen (26 806, nr. 3, bladzijde 6) Het tegendeel is echter gebeurd: de Commissie dient een melding niet ontvankelijk te verklaren indien betrokkene niet aantoont dat hij het vermoeden eerst intern aan de orde heeft gesteld. Hoewel het om uitzonderingsgevallen zal gaan, blijft de ambtenaar die meent dat interne melding niets oplost, daarom weinig anders over dan in dat geval ook de Commissie te passeren en de misstand publiekelijk te maken. Naar de mening van deze leden is de wet op dit punt daarom minder gelukkig, en zij verzoeken de regering mogelijk te maken dat ambtenaren misstanden onder bepaalde omstandigheden rechtsstreeks bij deze Commissie kunnen melden, namelijk indien een acute externe vermelding van de misstand op zijn plaats is of de betrokken ambtenaar voldoende kan motiveren waarom naar zijn oordeel het doorlopen van de interne procedure weinig of niet zinvol is. Aangezien de Commissie Integriteit Rijksoverheid de taak heeft een gemeld vermoeden van een misstand te onderzoeken en daarover het bevoegd gezag te informeren, zal de betrokken bestuurder immers toch op de hoogte worden gebracht en derhalve in staat worden gesteld maatregelen te nemen. Graag krijgen deze leden een reactie van de regering. In de wet is voorts bepaald dat de betrokken ambtenaar die het met standpunt van zijn meerderen niet eens is of niet tijdig een standpunt heeft ontvangen, zich kan wenden tot de Commissie. De leden van de GroenLinks-fractie verbazen zich echter dat het oordeel van de Commissie slechts als «gezaghebbend» dient te worden beschouwd. Het oordeel van de Commissie is dus niet bindend; waarom niet? Verder staat nergens welke maatstaven de Commissie Integriteit Rijksoverheid dient te hanteren behalve dat ook de Commissie is gebonden aan de algemene normen van behoorlijk bestuur. Welke maatstaven dient de Commissie verder aan te leggen voor de vervulling van haar taken? Deze leden delen tenslotte niet de opvatting dat er voor de ontvankelijkheid van de melding

van misstanden te allen tijde schriftelijke stukken dienen te bestaan en te worden overgelegd. Is dat inderdaad het geval en waarom is die voorwaarde van toepassing? Meent de regering niet dat de bewijslast hiermee te veel bij de misstanden meldende ambtenaar komt te liggen?

Voorts vragen deze leden naar de mogelijke overlapping qua taken of bevoegdheden met de commissie bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst, waar ambtenaren vermeende misstanden kunnen melden die raken aan het nationaal belang of de veiligheid van de staat. Welke vermoedens van misstanden kunnen bij de CIR en welke bij de BVD gemeld worden en in hoeverre overlappen beide commissies elkaar daarbij? Kan er sprake zijn van samenwerking, coördinatie of uitwisseling van gegevens inzake gemelde misstanden? Is de Commissie bevoegd dan wel gehouden het Openbaar Ministerie of de BVD in de lichten over aan haar gemelde misstanden? Ook zijn deze leden benieuwd of zich sinds de installatie van de Commissie Integriteit Rijksoverheid al meldingen van misstanden hebben voorgedaan en zo ja, hoeveel.

Tot slot wijzen de leden van de GroenLinks-fractie op het ontbreken van een wettelijke regeling voor klokkenluidende werknemers in het bedrijfsleven. Het voorstel ter bescherming van klokkenluidende ambtenaren is voor een groot deel gebaseerd op de Britse Public Interest Disclosure Act die sinds juli vorig jaar van kracht is. Die wet beschermt ook klokkenluiders in het bedrijfsleven. Vindt de regering dat een dergelijke regeling wenselijk is en dat de overheid daarin een taak heeft? Wanneer kan de Tweede Kamer een wetsvoorstel van de regering tegemoet zien die klokkenluidende werknemers een vergelijkbare bescherming biedt als ambtenaren? Deze leden wijzen de regering op een voorstel van de FNV dat daartoe strekt. Heeft zij daarvan kennisgenomen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat een ambtenaar die bepaalde misstanden naar buiten brengt, niet geconfronteerd mag worden met negatieve maatregelen. In de memorie van toelichting stelt de regering terecht dat dit lastig te voorkomen zal zijn. Om die reden vragen de genoemde leden naar de inhoud van de bepaling die in het Algemeen Rijksambtenarenreglement zal worden opgenomen. In dit verband vragen zij de regering te reageren op de in het advies van de Raad van State omschreven betrekkelijke betekenis van het geen nadeel ondervinden van klokkenluiden.

In reactie op de nota Integriteit van het openbaar bestuur (1999) heeft de AbvaKabo destijds gesteld dat de door de minister omschreven voorwaarden voor klokkenluiden te zwaar aangezet en vaag zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te reageren op deze kritiek. Kan bijvoorbeeld een ambtenaar die geldverspilling en vriendjespolitiek naar buiten brengt, rekenen op bescherming op grond van dit wetsvoorstel?

Met het oog op de positie van klokkenluiders heeft de departementale vertrouwenspersoon een belangrijke rol. In de nota Integriteit van het openbaar bestuur (1999) wordt gesproken over de bijstelling van de taakopdracht, rol en positie van deze vertrouwenspersoon. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op grond van de in deze nota beschreven evaluatie naar de rol van dit meldpunt. Hoe functioneert de Commissie Integriteit Rijksoverheid?

Met betrekking tot het recht op vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de verhouding met de opnieuw in ere herstelde eedsaflegging door ambtenaren. Heeft dit nog consequenties voor het functioneren van de ambtenaren?

De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met het voornemen om de rechtspositie van klokkenluiders te verstevigen door middel van een opdracht tot het opstellen van voorschriften daarover in de Ambtenarenwet. Ook de nadruk om eerst en zoveel mogelijk klachten af te handelen

via interne procedures spreekt deze leden aan. In hoofdlijnen heeft de regering uiteengezet wat de inhoud van de op deze wet te baseren amvb zal zijn. Zij heeft zich daarbij met name laten inspireren door de Engelse Public Interest Disclosure Act. Deze leden vragen of volgens de regering, naar voorbeeld van deze wet, het klokkenluiden beperkt zou moeten blijven tot *ernstige* strafbare feiten, *grove* schendingen, *groot* gevaar voor de volksgezondheid en *bewust* achterhouden van informatie. Zijn strafbare feiten, schendingen van regelgeving, gevaren voor de volksgezondheid en het achterhouden van informatie (uit welk motief ook) niet reeds voldoende om «de klok te luiden»? Waarom zou de regeling beperkt moeten blijven tot vermoedens van *vergaande* misstanden? Op welke termijn zal de opdracht in het wetsvoorstel uitgewerkt kunnen worden in amvb's?

Gaarne vernemen deze leden van de regering wat de precieze juridische positionering van de Commissie Integriteit Rijksoverheid zal zijn en hoe de onafhankelijkheid van deze Commissie zal worden gewaarborgd. In Kamerstuk 26 800 VII, nr. 2 kondigt de minister van BZK aan dat van de Commissie in ieder geval deel uit zullen maken een onafhankelijke voorzitter, een persoon die het vertrouwen van de werkgevers geniet en een persoon die het vertrouwen van de werknemers geniet. Wat is de gedachtegang achter deze opzet? Hoe is de onafhankelijkheid van de beide laatste personen gegarandeerd?

De regering stelt in de toelichting dat de bij amvb te regelen procedure inzake klokkenluiden het klachtrecht op grond van de Algemene wet bestuursrecht onverlet laat, maar dat het klachtrecht niet toegesneden is op de behandeling van vermoedens van ernstige misstanden. Deze leden vragen de regering om een nadere argumentatie: bedoelt zij dat de klokkenluidersregeling bedoeld is voor ernstige misstanden, maar dat gebruikmaking van het klachtrecht de meest geschikte weg is voor minder vergaande misstanden?

De leden van de SGP-fractie missen een reactie op de opmerking van de Raad van State dat de garantie die aan een klokkenluider geboden kan worden dat hijzelf geen nadeel zal ondervinden van zijn actie slechts van betrekkelijke betekenis kan zijn, afhankelijk van het openstaan voor kritiek van de bestuursorganisatie waarvoor hij werkzaam is: wordt kritiek als bedreigend gezien, dan heeft de klokkenluider waarschijnlijk geen carrièrekansen meer. Is de regering het hiermee eens? Is een cultuuromslag nodig bij dergelijke overheidsorganisaties of kan op andere wijze de garantie geboden worden dat dergelijke gevolgen van klokkenluiden voorkomen kunnen worden? De regering suggereert op bladzijde 11 van de memorie van toelichting dat op een of andere wijze die bescherming geregeld kan worden, maar juist omdat zijzelf ook erkent dat het om «minder grijpbare invloeden» gaat, vragen deze leden haar waar die bescherming inhoudelijk op neer zou kunnen komen.

Deze leden herinneren aan het notaoverleg dat op 6 november 2000 heeft plaatsgevonden over de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid». In dat overleg heeft de minister van BZK gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekt tot al het handelen onder verantwoordelijkheid van de minister en tot de informatieplicht jegens de Staten-Generaal. Dat impliceert dat ambtenaren *in hun functie-uitoefening* buiten de minister om geen politieke standpunten in mogen nemen en uit mogen dragen waarvoor de minister geen verantwoordelijkheid wenst te dragen of kan dragen, of waardoor de uitoefening van hun functie of het functioneren van de openbare dienst in gevaar zou kunnen komen. Is de regering het met deze leden eens dat ambtenaren in functie in hun uitingen volledig gehouden zijn aan de ruimte die de minister biedt? Kortom, zo vragen deze leden, kan hier ten principale gesproken worden van een vrijheidsrecht van de ambtenaar voor zover het zijn werk betreft? Is de typering «vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren» geen contradictio in terminis? Graag vernemen zij de mening van de regering hierover,

aangezien de enkele uitspraak in de memorie van toelichting dat «in zijn algemeenheid vooraf niet ondubbelzinnig is aan te geven wat wel en wat niet mag» (bladzijde 11), niet bevredigend is.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
De Gier