

Vergaderjaar 2003–2004

29 454

Publieke moraal

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2004

1. Inleiding

Het kabinet onderschrijft het door uw Kamer op 17 februari jl. geuite belang van een integere publieke moraal, zowel in de (semi-) publieke als in de private sector, en van het bestrijden van alle vormen van fraude en misbruik. In vervolg op de brief van 20 februari jl.¹ wordt een nadere beschouwing over de thematiek van de publieke moraal gegeven, ter invulling van uw verzoek om een brief van het kabinet «waarin wordt aangegeven of het kabinet de analyse van de Kamer deelt en of het kabinet het eens is met de observatie dat er sprake is van een patroon²».

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het thema (punt 2), vervolgens op het oordeel van het kabinet (punt 3), om af te ronden met de inzet van het kabinet op de verschillende onderdelen (punten 4a, 4b, 4c). In deze punten wordt toegelicht dat het kabinet bepaalde ontwikkelingen heeft onderkend en een stevig programma heeft gepresenteerd gericht op herstel van waarden en normen, striktere handhaving en toezicht, minder (ook elkaar tegensprekende) regels, en wetgeving op het terrein van integriteit van het openbaar bestuur en van de marktsector. Meer «opgespoorde en bediscussieerde gevallen» leiden in zekere zin tot een *integriteitparadox*: in een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden wellicht eerder en vaker mogelijke schendingen besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is. Dat neemt niet weg dat elk geval van verkwaliging en fraude afkeuring verdient en aangepakt moet worden en ook dat elk geval moet worden gemeld. Het kabinet zal zich hiervoor blijven inzetten, uiteraard samen met alle daarbij betrokken (justitiële en toezichts-) instanties.

¹ Kamerstuk 29 200 III, nr. 17, brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken.

² Stenogram van de regeling van werkzaamheden van de Tweede Kamer d.d. 17.02.04.

2. Het thema nader verkend

De «publieke moraal» is een begrip waarachter een *brede thematiek* schuil gaat. Enerzijds gaat het om verschillende vormen van handelen: variërend van onrechtmatig handelen – fraude in de strikte zin des woords – via oneigenlijk handelen – de grenzen der wet opzoeken – tot ongewenst handelen. Het handelen kan aan de hand van verschillende maatstaven worden beoordeeld: soms juridisch (onrechtmatig), soms moreel (onbehoorlijk gedrag). Anderzijds zijn verschillende subjecten in het geding. Nu eens is sprake van de individuele burger, dan weer van een publiek functionaris of een publiek orgaan, tot individuele ondernemers en private ondernemingen.

Ondanks de samenhang tussen deze verschillende elementen, blijft het van belang om onderscheid te maken tussen handelen dat onrechtmatig is en handelen dat niet verboden is, doch op andere gronden (moreel) wordt afgekeurd. Dat is immers een wezenskenmerk van de rechtsstaat.¹

Deze brede thematiek kan, aansluitend bij nadere duidingen die door leden van uw Kamer zijn geuit, als volgt worden geclusterd.

In de eerste plaats gaat het om «*Waarden en normen*». Zoals in de kabinetsreactie op het WRR-rapport «*Waarden, normen en de last van het gedrag*» is beschreven, zijn ook misbruik van collectieve voorzieningen en oneigenlijke zelfverrijking voorbeelden van normoverschrijdend gedrag en van een door velen gepercipieerde verharding van de samenleving. Het debat over «*Waarden en normen*» en het debat over «publieke moraal» kennen met andere woorden veel overeenkomsten. In beide gevallen gaat het om een breed levend onbehagen dat betrekking heeft op een veelheid aan gesignaleerde ontwikkelingen op tal van terreinen. In beide gevallen gaat het om meer dan overschrijding van juridische normen alleen.

In de tweede plaats gaat het om «*Financiële transparantie en verantwoording in de private en (semi-) publieke sector*»; de ontwikkeling van inkomens van bestuurders in de private en in de (semi-) publieke sector is daar een onderdeel van. Het is volgens het Hoofdlijnenakkoord: «onverantwoord en niet aanvaardbaar dat in moeilijke economische tijden veel bestuurders van ondernemingen en zelfstandige organen in de publieke sector, in schril contrast met de van werknemers gevraagde pas op de plaats, bovenmatige inkomensontwikkelingen kennen.» Een derde thema vormt de *integriteit* van het functioneren van de publieke sector en van de private sector.

In de vierde plaats gaat het om «*Fraudebestrijding*». Normoverschrijdend gedrag, hoe afkeurenswaardig ook, is niet altijd per definitie (juridisch) onrechtmatig. Financieel-economische criminaliteit – fraude – is wel onrechtmatig en wordt door middel van rechtshandhaving, preventief en bestuurlijk toezicht bestreden.

Deze verschillende aspecten zijn als volgt nader uitgewerkt.

- Voor «*Waarden en Normen*» is u een kabinetsstandpunt over het WRR-rapport «*Waarden, normen en de last van het gedrag*»² toegezonden.
- Voor onder andere «*financiële transparantie en verantwoording*» in de private sector ligt het kabinetsstandpunt over de gedragscode van de commissie Tabaksblat (corporate governance, deugdelijk ondernemingsbestuur) voor.
- In het kader van de integriteit van de publieke sector is inmiddels het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit³ bij uw Kamer uitgebracht. Onder punt 4a en 4b van deze

¹ Vanzelfsprekend kan de wetgever in bepaald – op andere dan juridische gronden afgekeurd – gedrag aanleiding zien om nieuwe wettelijke regels te stellen, zodat zulks gedrag vanaf het moment van inwerkingtreding van die nieuwe regels (ook) juridisch verboden is.

² Kamerstuk 29 454, nr. 2, brief van 5 maart 2004 van de minister-president, minister van Algemene Zaken.

³ Kamerstukken 29 436, d.d. 21 februari 2004, wetsvoorstel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

brief wordt vervolgens nader ingegaan op het kabinetsbeleid ten aanzien van integriteit van respectievelijk de publieke en de private sector.

- Een kabinetsstandpunt over inkomensontwikkeling in de top van organisaties binnen de publieke sector is voorzien voor het zomerreces van de Kamer.
- Over financieel-economische criminaliteit heeft op 13 november 2003 een Algemeen Overleg met uw Kamer plaatsgevonden. De stand van zaken wordt in deze brief, in plaats van in een separate brief, onder punt 4c aangegeven.

3. Nadere beoordeling

Het is naar de mening van het kabinet goed om de volle breedte van thematiek van de publieke moraal, op al de hierboven geschetste onderdelen, te bespreken. Het gaat in deze brief niet in de eerste plaats over concrete gevallen, maar om de algemene beoordeling van ontwikkelingen die worden waargenomen. Een debat over incidenten betreffende de publieke moraal leidt immers tot een louter stilstaan bij individuele kenmerken van die incidenten, waar juist een algemene beoordeling van ontwikkelingen op zijn plaats is. Voorts hebben over afzonderlijke onderwerpen debatten met uw Kamer plaatsgevonden en zullen deze verder plaatsvinden.

Een aantal individuele gevallen en concrete constatering in maatschappelijke sectoren (onderwijs, zorg, bouw) heeft tot de *vraag* geleid of er sprake is van meer dan incidenten. Het kabinet heeft bij het komen tot een oordeel de volgende vijf elementen gewogen.

Het kabinet meent in de *eerste plaats* dat het een goede zaak is dat afzonderlijke gevallen van fraude, oneigenlijk gebruik of onbehoorlijk handelen in Nederland in de volle openbaarheid komen, worden besproken en tot onderzoek en – los van het eindoordeel of het altijd ten volle bevredigend is – tot aanpak leiden. Er speelt wel de eerder genoemde *integriteit-paradox*. Tegelijkertijd is het – daar waar dat geen juridische beletselen oplevert – in de openbaarheid bespreken van afzonderlijke gevallen de enige manier om het probleem beheersbaar te houden en maatregelen te kunnen nemen.

Het kabinet ziet in de tweede plaats een toegenomen maatschappelijke aandacht voor *waarden en normen*. Dit ziet in het bijzonder toe op de manier waarop burgers, organisaties en bedrijven met elkaar omgaan in de publieke ruimte en het verkeer met elkaar, en hoe burgers oordelen over bepaalde ontwikkelingen. Zeker in (economisch) sobere tijden worden incidenten van verspilling en van aanhoudende financiële overdaad in de top van het bedrijfsleven en bij (semi-) publieke organen in het bijzonder kritisch beschouwd. Het is mede in dat kader dat gedragscodes worden gesteld en bijvoorbeeld regelingen worden getroffen over nevenfuncties en het aannemen van geschenken; integriteitcodes worden steeds belangrijker binnen organisaties.

In de *derde plaats* is het de afgelopen decennia gegroeide geheel van wettelijke en andere *regels soms zo complex*, en soms zelfs tegenstrijdig, geworden dat het voor burgers en instituties – ook in de publieke sector – vaak ondoorzichtig is wat wel en wat niet kan. Dusdanig dat het soms kan worden beleefd als een uitlokking tot verkeerd gedrag. Dit moet de wetgever zich nadrukkelijk aantrekken. Een belangrijke weg is en blijft daarom het fors terugdringen van het aantal regels, de tegenstrijdigheid er uit halen en ze helderder maken, evenals de regels die er zijn strikt(er) handhaven. Regeldichtheid is echter geen excuus ter rechtvaardiging van

grote normoverschrijding. De strafbaarheid van stelen, valsheid in geschrifte en omkoping levert zelden onduidelijkheid op.

In de *vierde plaats* zijn op het terrein van toezicht en toezichthouders de afgelopen jaren veel stappen vooruit gezet. In de marktsector (AFM, NMa) en in de publieke sector (Algemene Rekenkamer, inspecties), maar ook richting burgers (FIOD, SIOD). Dit heeft geleid tot meer, en meer systematisch, opgespoorde gevallen.

In de *vijfde plaats* is de een internationale vergelijking relevant. Het blijkt niet eenvoudig om een internationale vergelijking te maken. Indien het brede thema van de publieke moraal beperkt zou worden tot fraude en corruptie, is het wel mogelijk enige indicaties te geven. Transparency International (TI) stelt dat een internationale vergelijking gebaseerd op harde feiten (zoals aantallen rechterlijke uitspraken in corruptiezaken) onmogelijk is gezien de grote verschillen in de aard en kwaliteit van rechtssystemen en media etcetera. Wel kan de *gepercipieerde corruptie* in verschillende landen met elkaar worden vergeleken. Volgens het gezaghebbende TI geeft dit een goed beeld, omdat de ondervraagden m.n. zakenlieden en risicoanalisten zijn, «decision makers» dus.

Op de «TI Corruption Perceptions Index 2003» staat Nederland op de 7e plaats, na Finland, IJsland, Denemarken, Nieuw-Zeeland, Singapore en Zweden. Binnen de EU is Nederland nummer vier. Onder andere Australië, Canada, Noorwegen en het VK doen het iets minder goed dan Nederland. Landen als Duitsland, Frankrijk en de VS volgen op grotere afstand. De afgelopen jaren heeft Nederland altijd in de top-tien van deze index van minst corrupte landen gestaan. Nederland is de afgelopen jaren geklommen van de 9e naar de 7e plaats van minst corrupte landen.

In een Country Study Report over Nederland van TI uit 2001 wordt geconcludeerd dat, hoewel enige scepsis gepast is over de relatie tussen de corruptiereputatie en daadwerkelijke corruptie, onderzoek uitwijst dat het positieve beeld dat over Nederland bestaat «stabiel en overtuigend» is. Nederland beschikt over een goed werkende parlementaire democratie, een regering die op haar daden wordt afgerekend, een modern ambtelijk apparaat, en een stelsel van bestuursrecht dat garandeert dat beslissingen worden genomen in het publieke belang. Daarnaast worden als pluspunten genoemd: een ombudsman, procedures om misstanden aan de kaak te stellen, een onafhankelijke rechterlijke macht, een duidelijk strafrechtstelsel, een open en transparant aanbestedingssysteem en een alerte en vrije pers.

De in het rapport genoemde minpunten leiden tot de aansporing voor meer public disclosure, meer aandacht van de overheid ook voor de integriteit van de private sector, helderheid in de verantwoordelijkheden voor bestrijding van financieel-economische criminaliteit; daarop zal onder punt 4c nader worden ingegaan.

Deze vijf elementen overwegend, meent het kabinet dat er geen reden is om uit te gaan van een *algemene* verslechtering van de publieke moraal in de alle sectoren van ons land¹ en bij alle burgers (en dat in die zin ons land geen «fraudeland» kan worden genoemd). We leggen onszelf – terecht – hoge normen op. Er is meer bewustzijn en toezicht. Er zijn meer «opgespoorde» – en daarmee zichtbare gevallen. Hoewel het niet bewezen is, valt evenmin uit te sluiten dat er (in sommige sectoren) meer incidenten zijn dan voorheen. Daarom moet de inzet van het kabinet gericht zijn op het goed (blijven) onderhouden van het beleid gericht op voorkoming en bestrijding van fraude en misbruik en aldus op behoud van onze internationaal relatief goede positie.

¹ Zie ook Aangangsel Handelingen nr. 1442, TK 2000–2001, de antwoorden d.d. 26 juli 2001 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie op de vragen van de leden Luchtveld en Niederer.

4. Inzet van het kabinet

Het kabinet heeft bepaalde ontwikkelingen onderkend en een beleid gericht op herstel van waarden en normen, striktere handhaving en toezicht, minder (ook elkaar tegensprekende) regels, wetgeving op het terrein van integriteit van het openbaar bestuur en van de marktsector (ordening, toezicht en corporate governance). Aangezien de thematiek breed is, en de achtergrond van de aandacht hiervoor van uiteenlopende aard, zal de aanpak het beste via deze verschillende sporen kunnen lopen. Tegelijkertijd is de *wijze waarop* de aanpak doorgaat belangrijk. Louter meer toezichtinstellingen en meer regels, wekken ten onrechte de indruk dat de overheid alles zou kunnen controleren. Kern van het beleid en de uitvoering ervan is daarom het *bevorderen van het zelfregulerend vermogen* van burgers en instituties in deze. Deels geschiedt dit door publiek debat, deels door in publieke en marktsectoren de verantwoordelijkheid – maar ook bevoegdheid en de controle – te leggen daar waar hij hoort. De overheid moet heldere regels stellen en toezichthouden op de naleving daarvan. Tegelijk moet er ruimte zijn voor zelfregulering. Er zijn grenzen, ook vanuit het oogpunt van administratieve lasten en nalevingskosten aan regels vanuit de overheid.

Het kan in gevallen efficiënt zijn om ruimte te bieden aan zelfregulering en aan de checks and balances tussen partijen in het maatschappelijk verkeer. De overheid dient in te grijpen en kaders te stellen waar dat nodig is, en zowel preventief als repressief. Op het niveau van de burger geldt een vergelijkbare benadering. Het eigen normbesef bij de burger moet uitgangspunt zijn van het met elkaar organiseren van een integere samenleving. De overheid kan daarin in zekere mate sturend en kaderstellend zijn en kan ingrijpen als het misgaat. Zij kan echter de verantwoordelijkheid van de burger om zich beschaafd in de samenleving op te stellen, niet overnemen. De overheid kan wel bijdragen aan een cultuur waarin het samenleven centraal staat en moet overtreding van de regels aanpakken. Vandaar in het kabinetsbeleid ook de grote aandacht voor zowel herstel van waarden en normen als voor handhaving.

Een belangrijk voorbeeld hiervan is de commissie Tabaksblad, die door middel van zelfregulering een gedragscode voor het Nederlandse beursgenoteerde bedrijfsleven heeft gemaakt. Belangrijk is dat de code niet alleen gedragsregels bevat voor de ondernemingsleiding (bijvoorbeeld met betrekking tot de vormgeving van het beloningspakket), maar ook de aandeelhouders aanspreekt, die uiteindelijk de ondernemingsleiding moeten controleren. Om deze taak voor aandeelhouders ook te kunnen waarmaken, worden de rechten van de aandeelhouders versterkt. Aandeelhouders kunnen dan zelf in actie komen en ingrijpen wanneer men het bijvoorbeeld niet eens is met de strategie van de ondernemingsleiding of met de omvang en samenstelling van haar beloningspakket. Eigen verantwoordelijkheid van de aandeelhouder staat voorop. Die verantwoordelijkheid kan ook worden waargemaakt als hij beschikt over de benodigde informatie en over een effectief instrumentarium. Het kabinet zal daarnaast in het kader van de standpuntbepaling over de evaluatie van de Wet op de ondernemingsraden voorstellen doen teer versterking van het informatierecht van ondernemingsraden.

Ook is er aandacht voor de inkomens in de (semi-) publieke sector. In het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat het inkomen van elke functionaris werkzaam in de (semi-) publieke sector dat uitgaat boven dat van een minister openbaar moet worden gemaakt. De daarvoor noodzakelijke regelgeving wordt op dit moment voorbereid.¹ Op deze wijze wordt verantwoording afgelegd over de besteding van publieke middelen. De transparantie kan voorts een normerende en regulerende werking hebben en bijdragen aan maatschappelijk verantwoorde inkomensniveaus. De

¹ Kamerstukken 29 200 VII, nr 29.

commissie Dijkstal zal binnenkort een advies uitbrengen waarin het beloningsniveau van de politieke en ambtelijke topstructuur wordt geijkt, evenals van de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Het kabinet zal na de ontvangst van het advies diverse maatschappelijke organisaties vragen hun opvattingen over het advies kenbaar te maken, waarna het kabinet zijn standpunt aan de Kamer zal doen toekomen

Voor de kabinetsvisie op «Waarden en normen» en «Tabaksblat» zij voorts verwezen naar de eerder genoemde en aan uw Kamer toegezonden kabinetsstandpunten. De overige onderdelen worden hierna besproken.

4a. Integriteit in de publieke sector

Versterking van de aandacht voor de gemeenschappelijke normen en waarden scheidt ook verplichtingen voor het overheidshandelen. De burger verwacht dat de overheid het goede voorbeeld geeft. Integriteit van bestuurders en ambtenaren vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Integriteit is cruciaal voor alle geledingen in de samenleving en dient te gelden voor zowel overheid als het particuliere bedrijfsleven. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken – zoals de besteding van publieke middelen en het monopolie over vele terreinen – vereisen echter een extra hoog integriteitniveau. Overheidswerknemers dienen zich te houden aan de normen en waarden die verbonden zijn aan het uitoefenen van de overheidstaak. Voor politieke ambtsdragers geldt dat nog in bijzondere mate. Hun onkreukbaarheid is van essentieel belang. Voor het adequaat functioneren van de overheid zijn gezaghebbende bestuurders en volksvertegenwoordigers noodzakelijk die het vertrouwen van de burgers genieten.

Tegen de achtergrond van het herstel van normen en waarden zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn rol als coördinerend bewindspersoon voor het integriteitbeleid intensiveren. In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat hoge eisen worden gesteld aan integriteit en dat het kabinet een strikt integriteitbeleid binnen de overheid zal voeren. In de Nota Integriteitbeleid openbaar bestuur en politie is de stand van zaken van het integriteitbeleid weergegeven met een overzicht van komende activiteiten.¹ Dit betreft onder meer het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, dat op 23 februari jl. naar de Tweede Kamer is gezonden. Het voorstel beoogt de kenbaarheid van de grondbeginselen van integriteit te stimuleren. Overheidswerkgevers worden verplicht een gedragscode op te stellen gericht op goed ambtelijk handelen. De gedragscode vormt een krachtig instrument om de ambtenaar aan te spreken als hij zich buiten het aangegeven kader begeeft. Het is belangrijk dat de overheid ook in bredere zin integriteitbeleid ontwikkelt en daarom is de verplichting opgenomen een integriteitbeleid te voeren en te verantwoorden. Tot slot wordt de eed of belofte bij de aanstelling als ambtenaar weer verplicht gesteld.

De Nota Integriteitbeleid bevat verder onder meer beleidsvoornemens gericht op het opstellen van protocollen voor integriteitonderzoeken, de ontwikkeling van een internetsite integriteit en een kennis-/expertisecentrum. Voor de Rijksdienst wordt een Model gedragscode ontwikkeld en worden Rijksbrede integriteitsaudits verricht. Andere voornemens zijn de voorkoming van belangenverstremming en de openbaarheid van nevenfuncties van politieke ambtsdragers. Voor een overzicht en de stand van zaken van het geheel van voornemens en van andere gedane toezeggingen wordt verwezen naar de brief van 8 oktober 2003 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²

¹ Kamerstukken 28 844.

² Kamerstukken 28 844, nr. 4.

In dit kader wordt nagegaan of overheidsorganisaties voldoende ondersteuning van het Rijk en de koepelorganisaties krijgen. Het onderzoek wordt verricht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. De Kamer zal nog voor de zomer over de uitkomsten geïnformeerd. Daarbij zal tevens de mogelijkheid worden bezien om – waar nodig – de implementatie van integriteitsbeleid te bevorderen.

4b. Ordening van en toezicht op de marktsector

Op het terrein van toezicht op de marktsector zijn de laatste jaren veel stappen vooruit gezet. Een goed functioneren van markten en een goed toezicht daarop is noodzakelijk voor de Nederlandse economie en welvaart. De oprichting van toezichthouders als de NMa, de AFM en de OPTA zijn daar resultanten van.

Kenbare normen dragen – samen met de handhaving ervan – bij aan een goed functioneren van markten. Duidelijk moet zijn welke marktgedragingen we wel en niet toegestaan achten. Goede marktwerking (een transparant marktproces), een gelijk speelveld voor marktpartijen en versterking van de positie van de consument zijn hierbij als uitgangspunten gekozen. Zo ziet het kartelverbod toe op afspraken tussen ondernemingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de concurrentie beperken. Daarnaast geldt het verbod van misbruik van economische machtspositie, waarmee voorkomen wordt dat een onderneming extreem hoge prijzen rekent, onredelijke leveringsvoorwaarden hanteert, concurrenten uit de markt drukt of voorkomt dat nieuwe ondernemingen tot de markt toetreden. In alle gevallen geldt: dat een sterke markt ook een sterke overheid verdient.

Consumenten, bedrijven en overheid hebben ieder een eigen actieve rol. Idealiter is sprake van een verinnerlijking van ieders verantwoordelijkheden en weten partijen wat er over en weer van elkaar verwacht mag worden. Steeds vaker is de afgelopen tijd gebleken dat dit ideaalbeeld niet de werkelijkheid is. Er dient dan een proces op gang gebracht te worden waarbij oude ingesleten gewoontes die tot normvervaging hebben geleid, hernieuwd onder de aandacht gebracht dienen te worden; kort gezegd een cultuuromslag is nodig. Illustratief in dit verband is de bouwfraude zoals die de afgelopen weken wederom aan de orde was. Zowel bij de overheid, in casu de aanbestedende diensten, als ook bij de bouwsector zelf dient hard gewerkt te worden aan normherstel.

Wat de overheid betreft betekent dit dat de naleving van de aanbestedingsregels significant dient te verbeteren. Eveneens dient kenbaar te zijn hoe aanbestedende bedrijven in de zogenaamde BIBOBsectoren (bouw, ICT en milieu) beoordeeld worden op hun integriteit alvorens tot gunning van een opdracht over te gaan. De onlangs vastgestelde «beleidsregels uitsluiting» bieden hiervoor een goed handvat voor de Rijksoverheid. In de nabije toekomst zal de reikwijdte van deze regels ook naar lagere overheden worden uitgebreid.

Wat de bouwsector betreft betekent dit dat bouwbedrijven zich bewust moeten zijn dat het bestaan van kartels, corruptie en fraude onacceptabel is en niet past bij de ambitie om gericht te werken aan het versterken van hun (inter)nationale concurrentiepositie.

4c. Het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik

In het algemeen overleg over Financieel-economische criminaliteit op 13 november 2003 (Kamerstukken II, 2003–2004, 17 050, nr. 256) is de

Kamer geïnformeerd over de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit.

Er vinden vele strafrechtelijke onderzoeken plaats, er is aanpassing van wet en regelgeving om gelegenheden tot fraude te dichten en het totaal van beleid draagt bij aan de normstelling en de maatschappelijke discussie in de samenleving met betrekking tot dit verschijnsel. Op velerlei punten verdienen bestuurlijke maatregelen (toezicht, vergunningen, e.d.) de voorrang vanuit de optiek van effectief optreden, waarmee het strafrecht alleen dan ingezet moet worden indien het bestuurlijk optreden apert onvoldoende is. De eigen inspanningen van het bedrijfsleven om financieel-economische criminaliteit te voorkomen is onmisbaar. Deze complementaire rol van het strafrecht als 'sluitstuk' is belangrijk om in het oog te houden. Het is wenselijk om niet zonder meer te roepen dat de strafrechtelijke handhaving moet worden geïntensiveerd. Wel kan worden bepaald dat het strafrecht gericht wordt ingezet ter bescherming van de meest kwetsbare belangen en waar bestuurlijke handhaving niet kan slagen.

Het huidige beleid van het kabinet kenmerkt zich door de organisatie van het geheel te versterken en te professionaliseren.

Financieel-economische criminaliteit is een verzamelterm voor een groot aantal vormen van criminaliteit. Als hoofdcategorieën zijn te onderscheiden: fraude, witwassen en corruptie. Bij de aanpak daarvan is een groot aantal ministeries en organisaties betrokken, elk vanuit een eigen specifieke verantwoordelijkheid. Naast de meer traditionele vormen van fraude op de terreinen van fiscus, sociale zekerheid en overheids-subsidies, spreken we nu ook over fraude ten koste van de private sector, de groeiende problematiek van identiteitsfraude, bouwfraude, fraude in het hoger onderwijs en fraude in de zorgsector. De fraudebestrijding groeit in Nederland gestaag uit naar een niveau en een inzet die vertrouwen geeft. De afgelopen maanden is voortgebouwd aan de organisatie van de opsporing en de aansturing door het Openbaar Ministerie. Voor de komende tijd zijn onderwerpen benoemd die een verhoogde aandacht krijgen. Bestrijding van de financieel-economische criminaliteit is echter niet alleen een zaak van politie en Justitie. De cultuur in onze samenleving moet zodanig zijn dat het niet acceptabel wordt gevonden dat fraude of corruptie wordt gepleegd. Melden van fraude was lange tijd taboe berichten de verzekeraars bij de presentatie van hun jaarcijfers. Maar ze constateerden tegelijkertijd dat dat taboe doorbroken lijkt. Boekhoudschandalen zijn aan het licht getreden en het bedrijfsleven reageert met een corporate governance code.

Het opsporingsapparaat wordt kwalitatief en organisatorische sterker. De professionalisering van de bijzondere opsporingsdiensten gaat door. De SIOD van het ministerie van SZW bestaat een goed jaar en laat zeer regelmatig van zich horen. Dat geldt voor de FIOD-ECD en voor AID en de VROM-IOD. Maar deze laatste 2 bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) zijn wel zeer actief aan het werk. Het Meldpunt ongebruikelijke transacties en het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT (BLOM) staan internationaal goed aangeschreven. Dit neemt niet weg dat de effectiviteit van het meldingssysteem en de follow up verbeterd moeten worden. Aan het WODC is al eerder opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de effectiviteit van de «Keten Melding van ongebruikelijke transacties». Op korte termijn zal het onderzoeksrapport vergezeld van een kabinetsstandpunt aan de Kamer worden gestuurd.

Op het terrein van de horizontale fraudebestrijding (fraude in het financieel-economische verkeer buiten de staatsrechtelijke verhouding overheid-burger, maar in de sfeer van gelijkwaardige (contract)partners) wordt de organisatie van de opsporing gestroomlijnd. Bij de inrichting

afgelopen jaar van de Nationale en bovenregionale recherche zijn de Interregionale fraudeteams (IFT's) onderdeel geworden van de bovenregionale recherche. Hiervan wordt de komende jaren een sterke kwaliteitsimpuls verwacht.

De aansturing van de BOD'en door het Openbaar Ministerie heeft een nieuwe vorm gekregen in de gestalte van een specifiek functioneel parket dat nog in oprichting al samen met de BOD'en aan de slag is. De BOD'en hebben daarmee 1 loket gekregen voor al hun zaken. Prioritering, bewaking en afhandeling van zaken zijn daarmee gewaarborgd. Het nieuwe functionele parket sluit nu jaarlijks met de BOD'en Handhaving-arrangementen af en met de ministeries van OC&W en VWS worden dergelijke afspraken voorbereid nu eerst nog in de vorm van intentieverklaringen. In formele zin zal een en ander vastgelegd worden in een Wet op de BOD'en.

Uit internationale evaluaties komt het Nederlandse systeem van melding van ongebruikelijke transacties goed naar voren. Te noemen valt o.a. rapport tweede ronde EU wederzijdse evaluatie drugsbestrijding (MDW) van 17-02-2003 (CRIMORG 9), waarin het Nederlandse systeem als voorbeeld wordt genoemd voor andere lidstaten. In 2002 is het Nederlandse anti-corruptiebeleid door de werkgroep corruptiebestrijding van de Raad van Europa («GRECO») geëvalueerd. Het evaluatierapport geeft een goed beeld van het Nederlandse systeem van corruptiebestrijding. De GRECO was erg te spreken over het evaluatierapport. Het Nederlandse rapport mag worden gerekend tot een van de betere in de reeks van evaluaties van de GRECO. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het geringe aantal aanbevelingen.

Er is een Werkplan Corruptiebestrijding opgesteld dat voor het komende jaar de leidraad is voor het vormgeven van de strijd tegen corruptie. Er zal een onderzoek naar corruptie worden verricht en een corruptienota op worden gesteld. Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de aard en omvang van ambtelijke corruptie in Nederland. Het doel van de corruptienota is tweeledig: aan de ene kant moet de nota de huidige preventieve en repressieve maatregelen tegen corruptie beschrijven en het proces van handhaving en berechting van corruptie. De knelpunten die uit de beschrijving naar voren komen, zullen worden opgepakt. Hiermee fungeert de nota dus ook als een blauwdruk voor de toekomst. Naast de nationale zullen ook de internationale aspecten van corruptie in de nota worden meegenomen.

Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel vormt een belangrijk instrument in de strijd tegen die vormen van criminaliteit waarmee veel geld wordt gegenereerd. Doel van ontneming is het afromen van «criminele winsten». Zowel op het gebied van wet- en regelgeving, als op het gebied van organisatie en deskundigheid is en wordt veel geïnvesteerd in versterking en verbetering van het instrument van voordeelsontneming. De ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is een reguliere taak op alle arrondissementsparketten; elk parket beschikt thans over een «ontnemingcoördinator». Daarnaast is er een landelijk expertisecentrum, het Bureau Ontnemingwetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) ingericht. Het BOOM functioneert niet alleen als landelijke vraagbaak en ondersteuningseenheid, maar heeft inmiddels ook een aantal executieve officieren van justitie in dienst die ondersteuning bieden aan de parketten bij grote, complexe zaken. Voorts is specialistische expertise aanwezig op het gebied van civiel recht en forensische accountancy Het kabinet heeft de notitie «bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002–2006», geschreven die op 19 april 2002 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin zijn intensiveringen als bestrijding van zwarte

fraude en identiteitsfraude genoemd, gericht op een versterking en verbreding van de aanpak in de periode 2002–2006. Als een van de speerpunten is genoemd Identiteitsfraude. In dit verband wordt steeds meer duidelijk dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor het toezicht op het rechtmatig gebruik van identiteitsbewijzen(ID)-bewijzen en pseudo ID-bewijzen in het maatschappelijk personenverkeer. Persoons-identificatie, authenticiteit van persoonsbewijzen en ontwikkeling van elektronische identificatie. De initiatieven van BZK, Justitie, Financiën en SZW worden waar mogelijk inhoudelijk op elkaar afgestemd.

In het Hoofdlijnenakkoord is gesteld dat illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland krachtiger moet worden tegengegaan. Daarnaast is gesteld dat ook het profiteren van illegalen door bijvoorbeeld werkgevers of huisjesmelkers actiever zal worden bestreden. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie komt binnenkort met een brief aan de Kamer waarin waar gegeven wordt hoe het actieplan er uit zal zien.

Bij de verantwoordelijkheden van de Minister van Justitie op het terrein van de rechtshandhaving wordt doorgaans primair gedacht aan de strafrechtelijke handhaving. Het terrein van de rechtshandhaving is breder dan alleen de strafrechtelijke handhaving. Daarbij komen bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van rechtshandhaving in beeld. De (rechts) handhaving in Nederland wordt op onderdelen door vele diensten uitgevoerd, onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van vele organen: openbaar ministerie, vakdepartementen, provincies, waterschappen, gemeenten, ZBO's, etc. Om versnippering te voorkomen en de inspanningen van de verschillende departementen en uitvoerende diensten op het gebied van rechtshandhaving waaronder fraudebestrijding op elkaar af te stemmen, vervult de minister van Justitie een coördinerende rol, die de eigen verantwoordelijkheid van betrokken vakministers onverlet laat. Er zijn twee programma's ontwikkeld die de professionaliteit van de handhaving in het algemeen moeten vergroten.

1. Het programma Handhaven op Niveau

In 2000 is de stuurgroep Handhaven op Niveau (HoN) ingesteld. Deze heeft in het bijzonder de opdracht om te werken aan professionalisering van de handhaving. Er zijn twee samenhangende programmalijnen ontwikkeld, programmatisch handhaven en de *best practices*. Ook hier gaat het om het stimuleren van de professionalisering van de handhaving door het genereren van kennis en kunde. Handhaven op Niveau heeft zich tot op heden vooral gericht op decentrale overheden; in het komende jaar zal de stuurgroep meer aandacht besteden aan de samenwerking tussen (eerstelijns) handhavingactiviteiten van decentrale besturen en rijksinspecties. De stuurgroep Handhaven op Niveau wordt eind 2005 ontbonden, maar ook na 2005 zal van de zijde van het ministerie van Justitie aandacht nodig zijn voor de professionaliteit van de rechtshandhaving.

2. Het programma Rijk aan Handhaving

Een tweede programma gericht op versterking van de handhaving is het programma van justitie «Rijk aan Handhaving». De kern van het project is dat het kabinet meer werk gaat maken van de verdere professionalisering van de handhaving en naleving van de ordeningswetgeving op rijksniveau. Rijk aan Handhaving bouwt voort op de analyse van het rapport «Handhaven op niveau» en geeft invulling aan de verantwoordelijkheid van het Rijk zelf om de kwaliteit van de handhaving van de rechtsorde op een planmatige wijze verder te versterken. Rijk aan Handhaving ondersteunt de andere betrokken ministeries: het project biedt actief methoden

aan voor (verdere) professionalisering van de handhaving, zoals de methodiek van programmatisch handhaven en visitatie.

5. Tot slot

Het kabinet realiseert zich dat een «publieke moraal» niet met overheidsinterventies en met nieuwe regels alleen is te bevorderen. Openbare discussie is minstens zo belangrijk. Het door uw Kamer geïnitieerde debat op 10 maart aanstaande kan daar een bijdrage aan leveren; de kabinetsdelegatie zal naast ondergetekende uit de ministers van Financiën, van Economische Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaan.

De Minister-president,
Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende