

## Advies Commissie integriteit rijksoverheid

*Advies van de Commissie integriteit rijksoverheid inzake de schriftelijke melding van [naam] (betrokkene) van een vermoeden van een misstand binnen het ministerie [naam ministerie]*

Dossiernummer: ABB/2005/3409

### Procedureverloop

Betrokkene heeft zich bij brief van 19 maart 2004 gewend tot de secretaris-generaal van het ministerie [naam ministerie]. Hij maakt daarin melding van problemen met integriteit op de ambassade te [naam stad].

Betrokkene maakt voorts duidelijk dat hij voornemens is als klokkenluider een volgende stap te zetten en zich te wenden tot de Commissie integriteit rijksoverheid, tenzij afdoende maatregelen worden genomen ter bevordering van de integriteit en het standpunt van de secretaris-generaal hem tot andere gedachten brengt. De secretaris-generaal heeft bedoelde brief van betrokkene bij schrijven van 28 mei 2004 voorzien van een reactie. De secretaris-generaal stelt zich op het standpunt dat de door betrokkene geschetste gang van zaken geenszins valt te scharen onder een 'misstand'. Hij is de mening toegedaan dat de Commissie een eventuele melding van betrokkene dan ook niet-ontvankelijk zal (dienen te) verklaren.

Bij schrijven van 5 maart 2005 heeft betrokkene zich gewend tot de Commissie integriteit rijksoverheid (de Commissie) met het verzoek een vermoeden van een misstand te onderzoeken en daarover het bevoegde gezag te adviseren.

De secretaris-generaal is bij schrijven van 18 juli 2005 van de melding in kennis gesteld. Met bedoeld schrijven is de secretaris-generaal tevens verzocht om een schriftelijke reactie op de melding en om de Commissie te voorzien van relevante informatie.

Op 9 september 2005 heeft de secretaris-generaal de Commissie zijn reactie, en de relevante stukken, gezonden.

In haar vergadering van 31 oktober 2005 heeft de Commissie geoordeeld dat de informatie van betrokkene en

de reactie daarop van de secretaris-generaal reeds voldoende informatie bevatten om een advies over de melding te geven. Betrokkene is (alsnog) bij brief van 1 november 2005 de gelegenheid geboden zijn melding mondeling toe te lichten. Binnen de termijn die hem daarvoor werd gegund heeft betrokkene de Commissie niet het verzoek gedaan hem te horen. De Commissie heeft daarop haar onderzoek gesloten en geeft thans, op basis van het dossier, het navolgende advies.

### Achtergrond

Betrokkene was van september 2001 tot medio juli 2003 als uitgezonden ambtenaar werkzaam bij de Ambassade [naam stad], [naam land]. Hij was daar met zijn echtgenote geplaatst in een zgn. duo-plaatsing. Betrokkene was geplaatst als ambassadeeraad, belast met [naam taken]. Zijn echtgenote was geplaatst als [naam functie] en zij trad tevens op als [naam plv. functie]. Betrokkene en zijn echtgenote werden medio 2003 door het ministerie (vervroegd) naar Den Haag teruggeroepen.

### De melding

In zijn melding maakt betrokkene gewag van een ernstig strafbaar feit c.q. een grove schending van regelgeving of beleidsregels c.q. het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. Uit zijn brief blijkt dat betrokkene dan in hoofdzaak doelt op (het omgaan met) de wisselkoersproblematiek op de Ambassade [naam stad]. Daarnaast vraagt betrokkene aandacht voor het accepteren van gratis vliegtickets c.q. het niet optreden daartegen.

### Overwegingen

In artikel 1.1. wordt een definitie gegeven van een vermoeden van een misstand. Een vermoeden van een misstand is een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden omtrent:

- a. een ernstig strafbaar feit;
- b. een grove schending van regelgeving of beleidsregels;

- c. het misleiden van justitie;
- d. een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu;
- e. het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

In de toelichting bij de Regeling is opgenomen dat het - derhalve - gaat om het aan de orde stellen van misstanden die voldoende zwaarwegend zijn, en in beginsel niet om kritiek op (de door de minister) gemaakte beleidskeuzes. Evenmin is de Regeling geschreven voor rechts-positionele conflicten.

### De wisselkoers- of valutaproblematiek

Betrokkene brengt als misstand naar voren dat op de Ambassade [naam stad] op onjuiste wijze is omgegaan met het probleem van de wisselkoersen. Ten onrechte is goedgekeurd dat in [naam land] een van de hoogste vergoedingen (koopkrachtcorrectiefactor) van de hele wereld gold en dat de salarissen van de [naam land]se staf in februari 2002 in feite werden vervijfvoudigd. Daarnaast werd door het star vasthouden aan een irreële wisselkoers -naar betrokkene stelt- op grootscheepse wijze steun verleend aan het regime in [naam land]. De klacht van betrokkene is dat aan zijn verzoeken om aandacht aan de problematiek van de wisselkoersen te schenken geen gehoor is gegeven en dat geprobeerd is de materie in de doofpot te houden.

De wisselkoersproblematiek kan als volgt worden omschreven.

In [naam land] is in 2001 door het monetair beleid van dit land een parallelle koers voor de [naam valuta] ontstaan. Formeel is de koersverhouding dan 1 USD: 55 – 66 [naam valuta], maar op de parallelle markt heeft de koersverhouding zich ontwikkeld van 1 USD: ca 80 [naam valuta] (januari 2001) tot 1 USD: ca 300 [naam valuta] (december 2001). De markt volgt de situatie op de parallelle markt via prijsstijgingen van soms meer dan 100%.

Hoewel de [naam land]se autoriteit in haar officiële reacties en publicaties aangeeft strikt vast te houden aan het eigen monetair beleid en de parallelle

markt niet te gedogen, is dit in de praktijk echter wel het geval. Er zijn veel openbare wisselkantoren die de formele koers voor de [naam valuta] publiceren, maar meer [naam valuta] geven voor de USD in contanten. Het formele overheidsstandpunt blijft echter dat hier sprake is van illegaal handelen.

Uit de diverse stukken die van de zijde van het departement ter beschikking zijn gesteld blijkt dat de wisselkoersproblematiek reeds in een vroeg stadium van de uitzending van betrokkene en zijn (duo)partner op de Post onderwerp van discussie is geweest. In een e-mailbericht d.d. 17 januari 2002, bijvoorbeeld, schrijft de regionaal controller (RCTR) daarover het volgende:

‘Er bestaat in dit land een forse parallelle markt voor [naam valuta] t.o.v. de USD dollar. Deze situatie geeft op de post aanleiding tot zeer forse discussies tussen Plv CdP/HOS<sup>1</sup> [naam] en [afkorting plv. functie] (haar echtgenoot) enerzijds en CdP, HAZ en Plv HAZ/ass. CTR anderzijds. Plv. CDP/HOS wil om verschillende redenen, in navolging van de vertegenwoordiging van een aantal westerse landen, gebruik maken van de parallelle markt voor OS projecten. CdP, HAZ en ikzelf hebben e.e.a. bij FEZ nagetrokken en kregen in alle drie de gevallen te horen dat dit formeel niet mag. De [naam land]se autoriteiten beschouwen het gebruik van de parallelle markt als illegaal.

Om de gemoeieren op de post te suspen, heb ik getracht een zo duidelijk mogelijk beeld van de situatie in mijn rapport te schetsen, een risico analyse uitgevoerd en een lijst van actiepunten opgesteld. Omdat de uitspraak op de drie eerdere contacten met FEZ blijkbaar niet afdoende zijn geweest om de discussie op de post af te kunnen ronden, het verzoek (...) om een uitspraak hierover te doen. Een dergelijke uitspraak van het departement is trouwens in lijn met de wens van plv. CdP/HOS en zou m.i. goede bijdragen aan het verbeteren van de sfeer op de post’.

In een memorandum d.d. 17 december 2002 van de CdP [naam stad] aan de HDPO/IC/CO-accountant posten, schrijft eerstgenoemde:

‘Deze post heeft het departement over het bestaan van een parallelkoers in [naam land] veelvuldig ingelicht.

De invalshoek was steeds: de besteding door de Ambassade voor materiële uitgaven en ontwikkelingssamenwerking.

(..)  
Tot op heden heeft de post van het departement geen toestemming gekregen om t.b.v. materiële uitgaven een andere wisselmarkt te gebruiken dan de officiële’.

De CdP besteedt vervolgens onder meer aandacht aan de lonen van het lokaal aangenomen personeel, de legaliteit en toegankelijkheid van de parallelkoers, de parallelkoers voor privé-uitgaven en de Post. De CdP besluit zijn memorandum met de volgende opmerking:

‘Voor de zuiverheid en ter bevordering van integer gedrag van de uitgezonden staf van deze post zou ik het toejuichen wanneer u mocht besluiten mee te gaan met het voorstel van ECA en de buitenlandvergoeding van deze post te berekenen op basis van een parallelkoers (...).’

Uit een memorandum van 5 juni 2003 van de directeur FEZ aan de CdP [naam stad] blijkt dat besloten is het beleid ter zake van de omwisseling – tot dat moment: omwisseling via de officiële kanalen, waarbij de officiële (ongunstige) koers gold – te wijzigen. Opgemerkt is: de Post hoeft niet langer via de officiële kanalen te wisselen, maar kan op grond van periodiek marktonderzoek een zo gunstig mogelijke koers bedingen voor omwisselingen van harde valuta (euro of USD) naar lokale munt.

Een en ander verhoudt zich allereerst niet met de opvatting van betrokkene dat de wisselkoersproblematiek in de doofpot is gestopt. Uitdrukkelijk is bovendien sprake van een problematiek die één en ander maal onder de aandacht is gebracht van het departement. Op departementaal niveau is aanvankelijk besloten vast te houden aan de officiële wisselkoers. Deze keuze heeft uitdrukkelijk te gelden als een beleidskeuze. Maar, zoals aangegeven is de Regeling niet bedoeld om kritiek op gemaakte beleidskeuzes ter toetsing voor te leggen aan de Commissie. Om die reden acht de Commissie dit onderdeel van de melding niet-ontvankelijk.

Ten overvloede overweegt de Commissie dat betrokkene zijn melding gedaan heeft nadat het ministerie in 2003 het beleid inzake de te hanteren wisselkoers heeft gewijzigd.

In zijn melding schrijft betrokkene dat pas na zijn noodgedwongen vertrek “... de noodzakelijke maatregelen (zijn) genomen, resulterend in een besparing van vele honderdduizenden euro’s in 2003”. Uit de stukken komt niet naar voren dat betrokkene meent dat met de getroffen maatregelen (nog) geen einde is gekomen aan de door hem gesignaleerde problematiek. Wel geeft betrokkene aan dat het departement tot nu toe heeft verzuimd voldoende blijk te geven van appreciatie voor diegenen die de zaak hebben aangekaart en van afkeuring van diegenen die de misstand hebben laten bestaan. Doch, aangezien de Commissie niet toekomt aan een oordeel over de beleidskeuze, komt zij evenmin toe aan het kwalificeren van het gedrag van degenen die aan die beleidskeuze gevolg hebben gegeven.

#### *Het accepteren van gratis vliegtickets c.q. het niet optreden daartegen*

Betrokkene brengt naar voren dat tijdens zijn tewerkstelling in [naam stad] de ambassadeurs nagelaten hebben om gewag te maken van het feit dat gratis vliegtickets werden geaccepteerd en tevens nagelaten hebben tegen het aannemen van tickets op te treden. Betrokkene specificeert zijn grief echter niet nader.

In zijn reactie op de melding geeft de secretaris-generaal aan dat het Handboek Bedrijfsvoering van het ministerie inmiddels (2003) duidelijke voorschriften bevat, die het aannemen van gratis vliegtickets verbieden. Met betrokkene erkent de secretaris-generaal overigens dat het aannemen van gratis (uitbreidingen van) vliegtickets een vorm van niet integer gedrag is.

De Commissie merkt op dat ook hier geldt dat betrokkene zijn grief meldt nadat het ministerie -in 2003- terzake een maatregel heeft genomen.

Betrokkene heeft niet aangevoerd dat de bewuste gedragingen zich nadien nog hebben voorgedaan.

Ook dit onderdeel van de melding acht de Commissie derhalve niet-ontvankelijk.

#### **Conclusie**

Het onderzoek van de Commissie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat sprake is van een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden dat sprake is van een misstand in de zin van de Regeling. De Commissie ver-

---

klaart de melding dan ook niet-ont-  
vankelijk.

*Den Haag 25 januari 2006*  
*de Commissie integriteit rijksoverheid,*  
*voor deze,*  
*drs. E.L. Berg, voorzitter.*

HOS: Hoofd Ontwikkelingssamenwerking; CDP:  
Chef de Poste; HAZ: Hoofd Algemene Zaken;  
CTR: Controller.