

15de vergadering

Dinsdag 21 januari 2003

Aanvang 13.30 uur

Voorzitter: Braks

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Boorsma, Braks, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Dees, Doesburg, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Eversdijk, Van Gennip, Ginjaar, Groen, Hessing, Van Heukelum, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Kohnstamm, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Lodders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Pastoor, Platvoet, Le Poole, Pormes, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stevens, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, De Vries, Walsma, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff, Wolfson en Zwerver,

en de heren Remkes, vice-minister-president, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Donner, minister van Justitie.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Stekelenburg, wegens ziekte, ook de komende weken;

Kneppers-Heijnert, wegens bezigheden elders.

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Volgens de agenda is de stemming over de motie-Platvoet c.s. inzake evaluatie van de wet dualisering provinciebestuur aan de orde. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Kamer hedenochtend echter nog een brief over dit onderwerp gezonden. Daarom stel ik voor, de stemming over deze motie uit te stellen tot volgende week.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regels met betrekking tot het LSOP Politie onderwijs- en kenniscentrum, de landelijke werving, de selectie, het onderwijs voor de politie, alsmede het overdragen van kennis aan de politie (Wet op het LSOP en het politieonderwijs) (28046).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (27602).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Over een van de drie onderwerpen die in dit wetsvoorstel worden geregeld, te weten de klokkenluidersregeling, voert de PvdA-fractie vandaag het woord. De andere twee onderwerpen, te weten actieve openbaarmaking van nevenactiviteiten en de ambtelijke meldplicht van financiële belangen, zijn naar onze mening op een bevredigende wijze in het wetsvoorstel geregeld.

Met een opmerking vooraf schets ik de context van mijn verdere betoog. In de huidige verkiezingstijd is veel te doen over het terugdringen van de bureaucratie. Er zijn zelfs partijen die denken dat zij heel veel geld overhouden als dat lukt. Het is misschien belangrijker om de overheidsorganisatie transparanter te maken. Daardoor wordt zij controlebaarder, efficiënter en dienstbaarder aan de burgers. Als dat op grote schaal lukt, is klokkenluiden minder nodig.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de parlementaire enquête inzake de Bijlmerramp publiceerde minister Peper in 1999 de nota Integriteit van het openbaar bestuur, waarop dit wetsvoorstel berust. De discussie over klokkenluiden is natuurlijk al heel wat ouder. In 1990 verscheen daarover het proefschrift van Bovens, getiteld Verantwoordelijkheid en organisatie, waarin ook een versterking werd voorgesteld van de

Witteveen

rechtspositie van ambtenaren die misstanden onthullen. Tijdens de fase van discussie over de nota van Peper is de urgentie van een goede regeling voor klokkenluiders alleen maar groter geworden. Een aantal maal traden klokkenluiders naar voren die belangrijke misstanden aan de orde stelden en daarvoor moesten boeten: in hun organisatie werden ze als querulanten gezien en op alle mogelijke manieren werd hen het leven onmogelijk gemaakt. Ik noem bijvoorbeeld Paul van Buitenen, de Brusselse ambtenaar die fraude bij de Europese commissie aan de kaak stelde, Fred Spijkers, die een onjuist verhaal van Defensie over een omgekomen militair niet slikte, en Paul Schaap, die misstanden onthulde die de veiligheid van de kernreactor in Petten betroffen. De bekendste klokkenluider bij ons is natuurlijk Ad Bos, de man die de bouwfraude naar buiten bracht. De parlementaire enquête naar de bouwfraude was zonder onthullingen van klokkenluiders niet mogelijk geweest.

Het lijstje namen laat zien dat niet alleen ambtenaren klokkenluiders zijn. Dat roept meteen de vraag op wat de overheid kan doen om werknemers bij organisaties die geen deel uitmaken van de overheid, te beschermen als zij misstanden onthullen en die onthullingen later in het algemeen belang blijken te zijn.

De minister verwijst in de memorie van antwoord naar het initiatief om de Stichting van de Arbeid te vragen een gedragscode voor klokkenluiders op te stellen. Dat lijkt ons zeker een begaanbare weg, maar de vraag rijst of de overheid niet meer kan en moet doen. De overheid kan bijvoorbeeld klokkenluiders die op een of andere manier aan het algemeen belang blijken te hebben bijgedragen – iets dat wij achteraf pas kunnen vaststellen – financieel en materieel ondersteunen en nagaan wat de mogelijkheden voor een dergelijke ondersteuning zijn. Ook symbolische steun en erkenning voor hun positieve bijdrage aan transparantie en controle kan nuttig zijn.

Veel klokkenluiders werken intussen wel degelijk voor de overheid en de voorliggende wet is op de verbetering van hun rechtspositie gericht, iets waarvan zeker sprake zal zijn. Mijn fractie vindt het positief dat er een vertrouwenspersoon komt tot wie de ambtenaar

die een misstand wil signaleren, zich kan wenden. De toegang tot een vertrouwenspersoon moet laagdrempelig zijn, zodat men er ook terecht kan als men twijfelt of iets wel een misstand is en domweg voor verstandig advies. Een vertrouwenspersoon heeft tenslotte de nodige ervaring en kan daarom functioneren als vraagbaak.

De PvdA-fractie heeft de wens uitgesproken dat de regelingen in de verschillende organisatievormen waarvan de overheid zich bedient, voor zover zij niet identiek zijn, dezelfde waarborgen bieden. Het is daarom bemoedigend om van de regering te vernemen dat de tot nu toe gemaakte modelregelingen voor provincies, gemeenten en politie sterke overeenkomsten vertonen met elkaar en met de modelregeling voor rijksoverheden. De regering stelt echter ook dat ten aanzien van ambtenaren die bij zelfstandige bestuursorganen werken, de zaak – ik citeer – genuanceerder, lees: minder gunstig, ligt. Vooral privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen staat het vrij van de modelregeling af te wijken of zelfs helemaal niets te regelen. Dat lijkt ons een probleem. Zelfstandige bestuursorganen komen zeer frequent voor en zijn juist met taken belast die voor burgers van groot belang zijn. Bovendien gaat het om organisaties waar gemakkelijk misstanden kunnen voorkomen bij de publieke taakvervulling. Politieke controle is bij deze instellingen zwak of afwezig, want zij zijn immers bewust op afstand geplaatst, kiezers hebben er geen invloed op en klanten zijn vaak ontevreden.

In een artikel in NRC Handelsblad van 4 januari jl. wordt gesproken over het politieke niemandsland van de quangocratie. In het genoemde artikel constateert de Algemene Rekenkamer dat de integriteit van medewerkers van zelfstandige bestuursorganen een probleem vormt. Er zijn in sommige gevallen ernstige schendingen van de integriteit vastgesteld, bijvoorbeeld in het geval waarin medewerkers van de belastingdienst gegevens over burgers aan hypotheekverstrekkers bleken door te geven. Blijkens het artikel wil de Rekenkamer bij het onderzoek van de quango's niet alleen de financiële prestaties bekijken, maar ook de integriteit. Dat onderzoek zal ongetwijfeld nog enige tijd in beslag nemen, maar wij

kunnen vandaag vast een voorschot nemen op de beleidsvraag die er onvermijdelijk uit zal komen: wat moet de overheid doen om de integriteit in de zelfstandige bestuursorganen beter te waarborgen en is de klokkenluidersregeling hiervoor wel afdoende?

Het moet mij van het hart dat de waarborgen die de klokkenluidersregeling geeft aan de ambtenaar die over een misstand wil klagen, erg minimaal zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de regeling Procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand. In deze regeling wordt een definitie gegeven van wat een vermoeden van een misstand is. Deze definitie bevat de volgende elementen: een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving of beleidsregels, het misleiden van justitie, een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu en het bewust achterhouden van informatie over deze feiten.

Wij vragen ons af of het vermoeden van een misstand niet ook al gerechtvaardigd is bij lichte strafbare feiten die regelmatig worden gepleegd en als het ware een onderdeel van de bedrijfsvoering zijn geworden en bij niet zozeer grove, maar wel opzettelijke schendingen van het recht. Dit geldt ook voor het niet echt misleiden van justitie, maar het achterhouden van relevante informatie waardoor een scheef of onvolledig beeld ontstaat en gevaar voor volksgezondheid, veiligheid en milieu, ook als het niet direct om heel grote gevaren gaat. Ten slotte kan zo'n vermoeden mogelijk ook een rol spelen bij groot gevaar voor nog andere belangen dan deze met name genoemde.

De drempels die moeten worden genomen om een vermoeden van een misstand aan te mogen kaarten, lijken mij aan de hoge kant en de elementen van de definitie kunnen zich te gemakkelijk tegen de klagende ambtenaar keren. Deze geven zijn collega's en superieuren bovendien munitie in handen om te zeggen dat hij toch maar een vervelende querulant is. Dit wordt ook steeds weer tegen al die klokkenluiders gezegd. Soms zijn het inderdaad querulanten, maar soms niet. Het gaat erom de verantwoordelijke klokkenluiders te mobiliseren en hun inbreng te gebruiken in de publieke meningsvorming.

In zijn proefschrift is de heer Bovens ook nagegaan welke redelijke

Witteveen

gronden er zijn om het klokkenluiden van een verantwoordelijke klokkenluider te rechtvaardigen. In zijn overzicht staan er enkele die niet in de modelregeling zijn terug te vinden. In de eerste plaats wijst hij erop dat het niet alleen gaat om strijd met wettelijke voorschriften, maar ook om strijd met algemene rechtsbeginselen, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als er in een organisatie sprake is van ernstige schending van bijvoorbeeld het willekeurbeginsel of van andere beginselen van behoorlijk bestuur, rechtvaardigt dit niet het vermoeden van een misstand. De heer Bovens noemt ook aantoonbare en grootschalige verkwisting van overheidsgelden. Dat schreef hij dertien jaar voor de kwestie van de bouwsubsidie, dus het getuigde van een vooruitziende blik dat hij dit toen schreef. In de derde plaats noemt hij als criterium misbruik van bevoegdheden of aantoonbare en flagrante strijd met de doelstellingen van de organisatie. Deze zaken verdienen publieke aandacht. In het licht van de bevindingen van de bouwnijverheidsenquête zijn dit alleszins interessante criteria. Wat vindt de minister van deze criteria en is het wenselijk deze in de modelregeling op te nemen?

Dan kom ik nu op een situatie waarin de lijnhierarchie van beneden naar boven niet goed werkt. In het wetsvoorstel wordt er de nadruk op gelegd dat men eerst bij zijn superieur moet melden wat er mis is. Deze gaat vervolgens naar zijn superieur en uiteindelijk komt de melding terecht bij de top van de organisatie. Dit is een voor de hand liggend traject, maar in de praktijk werkt het vaak anders. Ik doel op situaties waarbij op de werkvloer van de ambtelijke dienst kennis aanwezig is die achteraf gezien ook bekend zou moeten zijn bij de top van de organisatie, maar die daar nooit terechtkomt. Uit de Bijlmerenquête kennen wij deze situatie als het "onder de pet houden" van relevante en zelfs wezenlijke informatie. Achteraf blijkt dan dat er iets heel wezenlijks niet is gemeld en kan een bewindspersoon worden aangesproken op zijn falen ook al is er van falen geen sprake. Juridisch is het in deze situatie zo, dat de minister er recht op heeft goed te worden geïnformeerd, ook al moet dat buiten de hiërarchische lijn om geschieden. Volgens het ambtenarenrecht is het

een kwestie van plichtsverzuim als een ambtenaar beleidsrelevante informatie niet meldt aan de minister. Is de minister het ermee eens dat dit veel voorkomende probleem ambtelijk een plaats verdient in al deze overwegingen rond de modelregeling? Vindt hij het wenselijk ambtenaren te stimuleren ook informatie door te geven die door het naasthogere niveau wellicht als onwenselijk, onnodig, irrelevant of schadelijk wordt beoordeeld, als de ambtenaar het gerede vermoeden heeft dat het gaat om kwesties die het algemeen belang raken? Hoe moeten wij in de nieuwe wet omgaan met dit veel voorkomende probleem? Mijn fractie heeft de toelichting daarop gemist in de toelichtende stukken en zou het erg interessant vinden om daarover vandaag van gedachten te wisselen.

Ten slotte spreek ik de hoop uit dat het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, niet het laatste woord van de wetgever zal zijn over ambtelijke integriteit, maar veeleer een stap vooruit in een proces dat tot acceptatie en tot ondersteuning van klokkenluiden en vooral tot bevordering van verantwoordelijk klokkenluiden leidt. Ook de heer Bovens kwam in zijn proefschrift al tot de conclusie dat een wettelijke regeling nooit het enige instrument kan zijn om klokkenluiders te stimuleren en de interne en externe informatiestromen in organisaties te verbeteren. Hij wees ook op tal van organisatorische maatregelen zoals kwaliteitscirkels, ideeënbussen, hotlines, opendeurbeleid, ideeënweken, open fora, dissidentenkanalen en interne ombudsmannen, die gezamenlijk een klimaat scheppen waarin het signaleren van misstanden een normaal en aanvaard onderdeel is van de taak van werknemers in organisaties die in hun functioneren algemene belangen raken.



Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De wetswijziging waarover wij vandaag debatteren, werd in de Tweede Kamer na enkele belangrijke amenderingen met algemene stemmen aanvaard. Daarmee komt tot uitdrukking de in de samenleving én in het openbaar bestuur levende consensus over de beschermwaardigheid van de te goeder trouw

handelende klokkenluider die de moed heeft een moeilijke weg te gaan omdat hij dat zijn plicht acht als ambtenaar en als burger in een democratische rechtsstaat. Dat laatste is in onze ogen een wezenlijke toevoeging omdat hier tevens de idee relevant is dat een ambtenaar in de ogen van de medeburgers een publieke vertrouwensrol vervult, waarbij de ambtenaar wordt geacht te handelen in overeenstemming met de waarden van de burgerij zoals die tot uitdrukking komen in het politieke systeem en in een directe burgerparticipatie. Met andere woorden: wij verwachten van de publieke dienaren in een democratie dat zij vooral en allereerst het algemene belang behartigen. Hun handelen dient tot op grote hoogte consistent en voorspelbaar te zijn in het licht van die publieke waarden. In die zin vervult de ambtenaar inderdaad een vertrouwensrol die wezenlijk is voor het vertrouwen van de burger in de overheid; een thema dat in de politieke discussie van het moment terecht een pregnante rol speelt.

Een ambtenaar kan in loyaliteitsconflicten komen als de dienstbaarheid aan het publieke belang en de daarin verwoorde waarden botsen met persoonlijke belangen die raken aan het persoonlijk welbevinden en acceptatie in een organisatie, de carrière en de verwachte loyaliteit aan de ambtelijke en politieke chef, want je hangt je vuile was immers niet buiten! Waar die botsing onvoldoende kan worden geageend in de organisatie, is een uitweg nodig die vertrouwensvol kan worden bewandeld.

Met de wetswijziging die wij vandaag bespreken en de daarop gebaseerde regeling wordt daartoe een wettelijk instrument gecreëerd als onderdeel van het integriteitsbeleid. Daarmee wordt aan de opdracht voldaan die geldt voor een organisatie en haar leiders, namelijk een omgeving te creëren waarin ethisch gedrag wordt gedragen en gesteund. Dat gebeurt hier door een regeling van de procedure, een vorm van externe controle op gewenst gedrag. Een dergelijke regeling dient te steunen op consensus ten aanzien van de wenselijkheid van die regeling – en die consensus is er – én op consensus ten aanzien van de materiële inhoud en de betekenis van de belangrijkste waarden en codes die in de regeling een plaats vinden. Dan hebben wij het dus over

Bemelmans-Vidéc

de inhoud van de regeling, meer in het bijzonder over het centrale begrip van de regeling, namelijk wat mag en moet gelden als een misstand. Waar wij gebruikmaken van externe controle op het ambtelijk handelen ter realisatie van een objectieve verantwoordelijkheid, is die idealiter uitdrukking van die verinnerlijkte waarden – de subjectieve verantwoordelijkheid – en daarmee komen wij bij de belangrijkste vraag van dit debat: hoeveel consensus mogen wij veronderstellen waar het gaat om de perceptie en de duiding van het begrip misstanden? In hoeverre mogen wij verwachten dat men zich verantwoordelijk weet ten aanzien van welke waarden van goed bestuur? Idealiter sporen hier immers de subjectieve en de objectieve verantwoordelijkheid.

In het debat in de Tweede Kamer en in de schriftelijke gedachte-wisseling met de minister in deze Kamer vormde de duiding van het begrip misstand een belangrijk discussiepunt. De CDA-fractie in deze Kamer stelde in dat licht vragen over de bestuursethische maatstaven, aan de hand waarvan de minister het bevoegde gezag en de externe commissie de handelwijze van de klokkenluider idealiter beoordeeld zagen. Nogmaals, een effectieve procedure veronderstelt immers consensus over de normering van deze misstanden en helderheid over de vraag aan welke normen het bestuurlijk handelen dient te voldoen. Veel van de discussie de laatste tijd over de normering van het overheidshandelen met verwijzing naar dat begrip integriteit – in zijn oorspronkelijke betekenis van "heelheid" – ging juist over het ontbreken van die consensus. De bouwenquête legde die vaagheid, die verschuiving, die gelatenheid in de acceptatie van de normoverschrijdingen pregnant bloot.

In de ministeriële regeling en de memorie van antwoord operationaliseert de minister een "misstand" – mijn voorganger heeft dit al gereleveerd – als een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving of beleidsregels, het misleiden van justitie, een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of het bewust achterhouden van informatie over deze feiten. In het algemeen kunnen wij ons vinden in deze strenge formuleringen, juist om te

voorkomen dat querulanten en mensen met oneigenlijke bedoelingen – zoals eigenbelang, het plaatsen van een collega in een slecht daglicht of partijpolitieke overwegingen – gebruik maken van deze regeling. Dat ontslaat ons echter niet van de plicht de vraag te beantwoorden wanneer er sprake is van een grove schending. Is dat bijvoorbeeld ook het geval in een situatie waarin sprake is van het aanbieden van een veelheid aan kleine reizen en andere cadeaus aan ambtenaren door bedrijven, waarbij weliswaar geen directe relatie kan worden gelegd met de voor de betrokken bedrijven relevante beslissingen maar die wel een bepaald klimaat scheppen, een klimaat overigens dat in de bedrijfsethiek volkomen geaccepteerd is? Is dat bijvoorbeeld ook het geval wanneer om redenen van loyaliteit laakbare gedragingen niet worden gemeld respectievelijk gesanctioneerd vanwege een interne orde van de organisatie die loyaliteit eist op straffe van ernstige gevolgen voor het persoonlijk welbevinden en loopbaan? En op een wat abstracter niveau – de vorige spreker heeft dat ook gereleveerd –: Is dat bijvoorbeeld het geval, wanneer in het streven naar efficiënter handelen de zorgvuldigheidsvereisten, zoals neergelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met voeten worden getreden?

Mijnheer de voorzitter. Een effectieve toepassing van deze belangrijke regeling veronderstelt een voldoende mate van consensus over wat oorbaar bestuurlijk handelen is. Die oorbaarheid vinden we allereerst omschreven in regelgeving en beleidsregels, maar ook in procedurele bepalingen over de behoorlijkheid van bestuurlijk handelen en bijvoorbeeld in aanwijzingen over de wijzen van verslaglegging ter realisatie van de verantwoordingsplicht. Ten aanzien van die normen en vooral de achterliggende bestuurlijke waarden dient een voldoende mate van consensus te bestaan. Hoe meer consensus, hoe meer ruimte voor vertrouwen, hoe minder consensus, hoe groter de noodzaak van nadere regelgeving en controle en extra wegen naast de meer voor de hand liggende interne wegen van melding.

In de afgelopen decennia is ten aanzien van deze zaken de nodige onduidelijkheid gecreëerd: beleidsprogramma's uitgewerkt in kaderwet-

ten met vage doelformuleringen, nieuwe interactieve arrangementen die ruimte lieten voor blijmoedige en vertrouwensvolle interpretaties van behoorlijk handelen en een veelheid van actoren in zelfstandigheid en semi-zelfstandigheid waarvan de onderlinge bevoegdheden en verantwoordelijkheden – en derhalve verantwoordingsplichten – onvoldoende helder werden gemaakt. Waar relatieve zelfstandigheid wenselijk wordt geacht in het zichzelf als organisatie disciplineren, blijft de noodzaak van een grote mate van consensus over de vraag aan welke waarden een organisatie met publieke taken uiteindelijk gebonden is. Met andere woorden, de grootste gemene deler van die veelheid van kwaliteitshandvesten, codes en regelingen opgesteld door zelfstandige bestuursorganen, dient bediscussieerd en uiteindelijk helder te zijn.

Juist ook in de afgelopen jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden in de beoordeling van het bestuurlijk handelen, omdat in de bestuursethiek waarden een nadrukkelijker plaats kregen toegekend die voordien bij uitstek tot het particuliere bedrijfsmatige handelen werden gerekend: ondernemende ambtenaren, burgers als klanten en een intensivering van samenwerking met bedrijfsleven zonder voldoende bewustwording van de met het publieke belang verbonden codes die daarbij dienen te blijven gelden. Introductie dus van waarden die mogelijk in strijd komen met de ethiek van het overheidsbestuur.

Het vinden en vasthouden van een zekere consensus is van bestuurlijk levensbelang. Dat vasthouden, de relatieve continuïteit in de bestuursmoraal, representeert een waarde die zich de laatste decennia minder in de politieke en overigens ook in de wetenschappelijke belangstelling heeft mogen verheugen. Bestuurstheorieën en de daarachter liggende waarden hebben te veel last van modieuze grilligheid. De waarde van de continuïteit als pijler van gezag lijkt herontdekt te moeten worden.

In de memorie van antwoord geeft de minister antwoord op vragen over de aard van de misstanden die aanleiding kunnen zijn tot een rechtstreekse gang naar de externe commissie respectievelijk tot het via de publiciteit aandacht vragen daarvoor. In de beoordeling door de

Bemelmans-Vidéc

externe commissie, de Commissie integriteit rijksdienst (CIR), zal een afweging moeten plaatsvinden tussen de begrenzingen van de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 125a van de Ambtenarenwet – het mag de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst in redelijkheid niet schaden – de geheimhoudingsplicht en de ernst van de aangeklaagde misstand.

Uit de beantwoording van de minister blijkt een zekere verlegenheid. Vaak wordt gesteld dat een en ander sterk afhankelijk is van de concrete omstandigheden. Zeker, dat is altijd zo, maar die concrete omstandigheden vragen om een normatieve analyse en daarvoor moeten we weten welke toetsingsnormen bij de beoordeling van de misstand dienen te worden gehanteerd. In het licht van onze beschouwingen vragen wij de minister nogmaals hoe hij het bevoegde gezag en de CIR idealiter wil zien oordelen.

Wij hebben enkele vragen over de positie van de externe commissie. Een effectieve commissie veronderstelt enig machtspotentieel. Om te beginnen zal de externe commissie in sterke mate afhankelijk zijn van de informatie die vooral van de bevoegde en wellicht ook voor de misstand verantwoordelijke gezagsdragers vandaan moet komen. De huidige regeling bepaalt in hoofdstuk 3 sub 4 dat de externe commissie bevoegd is om bij het bevoegd gezag alle inlichtingen in te winnen die zij voor de vorming van haar advies nodig acht. Daaraan wordt toegevoegd: het bevoegd gezag verschaft aan de commissie de gevraagde informatie. Welke mogelijkheden ziet de minister voor de CIR om de juistheid en de volledigheid van de verschafte informatie te controleren? Welke sancties kan de CIR in de ogen van de minister opleggen indien aan een, eventueel herhaald, verzoek om informatie niet wordt voldaan? Dit is niet onbelangrijk. Gezien de kwetsbare positie van de klokkenluiders verschuift de bewijslast dan immers al te gemakkelijk naar die klokkenluiders. Ervaringen met overeenkomstige wetgeving in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië laten zien dat dit een punt van zorg kan zijn. Evenals mijn voorganger verwijs ik hierbij naar publicaties van de hand van prof. Mark Bovens.

In hetzelfde hoofdstuk van de ministeriële regeling zijn bepalingen opgenomen over de vertrouwelijkheid van de te verschaffen informatie en over de wijze waarop vervolgens met die vertrouwelijkheid dient te worden omgegaan. Het bevoegd gezag bepaalt deze vertrouwelijkheid. Alhoewel dit een begrijpelijke bepaling is, en waarschijnlijk ook een noodzakelijke aangezien de regeling ook geldt voor militairen en politie, biedt zij tevens de mogelijkheid tot een voor de CIR moeilijk te controleren gebruik van de vertrouwelijkheidsbepaling. Welke mogelijkheden heeft de CIR in de ogen van de minister om van haar opvattingen ter zake kennis te geven? De adviezen van de CIR zijn niet bindend, maar wel openbaar. In die openbaarheid zit natuurlijk een belangrijk pressiemiddel.

De regeling bepaalt dat de verslagen geanonimiseerd zijn. We nemen aan dat die anonimisering zowel voor de klokkenluiders als voor de aangeklaagde persoon geldt. Welke mogelijkheden ziet de minister voor de klokkenluiders en de bij een misstand betrokken persoon of organisatie om het recht op anonimiteit te halen bij het alsnog uitlekken van namen?

In de discussie in de Tweede Kamer, uitgekristalliseerd in het amendement-Scheltema-de Nie, werd de rechtstreekse weg naar de externe commissie opengesteld voor klokkenluiders die weinig heil zien in de interne weg via de ambtelijke hiërarchie en de vertrouwenspersoon. In het antwoord van de minister, onder andere in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag van deze Kamer, wordt meermaals uitdrukkelijk gesteld dat de interne melding het uitgangspunt van de procedure blijft en dat de rechtstreekse gang naar de externe commissie alleen is toegestaan, en dus blijft resulteren in rechtsbescherming van de klokkenluiders, indien er sprake is van zwaarwegende belangen die de voorgeschreven interne melding in de weg staan. Als voorbeeld van een zwaarwegend belang noemt de minister de situatie dat de leidinggevenden tot wie de ambtenaar zich had behoren te wenden, betrokken zijn bij de vermoede misstand. Aan de externe commissie is vervolgens het oordeel gegund over de vraag of deze rechtstreekse melding gerechtvaardigd

was, dan wel de betrokken ambtenaar wordt geadviseerd om de kwestie toch eerst intern aanhangig te maken. De CDA-fractie kan dit standpunt billijken. Wij willen echter van de minister horen hoe dit beginsel is verwoord in de gewijzigde regeling die wij nog niet mochten ontvangen.

Het zal duidelijk zijn dat de CDA-fractie de wenselijkheid van een klokkenluidersregeling van harte onderschrijft. Tegelijkertijd laten internationale ervaringen met de regelgeving ter zake zien hoe kwetsbaar en hoezeer afhankelijk van de cultuur in een organisatie deze regelgeving kan zijn. Centraal staat hierbij de vraag of een organisatie een dergelijke regeling tolereert. De kwetsbaarheid kan leiden tot een gevoel van machteloosheid. Dat klonk al door in het wat aarzelende advies van de Raad van State en dat blijkt ook uit de vele levensverhalen van klokkenluiders.

Onderzoek naar de geschiedenissen van klokkenluiders laat een bedroevend beeld zien. Het Tilburgse onderzoeksinstituut IVA deed onderzoek in het bedrijfsleven voor het ministerie van Sociale Zaken, waaruit blijkt dat 60% van de klokkenluiders gevolgen voor de carrière heeft ondervonden, 16% zelf ontslag heeft genomen, 10% geen promotie meer maakt, 9% ziek thuis zit, 6% is overgeplaatst naar een lager niveau en 5% is ontslagen. Potentiële klokkenluiders zien vaak af van melding vanwege deze blijkbaar onontkoombare negatieve consequenties, maar ook omdat men verwacht dat er met de informatie toch niets gebeurt. Dit tamelijk dramatische beeld wordt bevestigd in onderzoeken bij Amerikaanse overheden en bij de Engelse overheid. Op dit trieste verhaal moeten deze wetswijziging en de ministeriële regeling een antwoord bieden. Wat zijn de verwachtingen van de minister? Meer in het bijzonder horen wij graag wat de ervaringen zijn met de ministeriële regeling die inmiddels twee jaar van kracht is.

Dan kom ik bij het tweede doel van de wet, namelijk de regeling van de melding van nevenwerkzaamheden van ambtenaren in functies waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking noodzakelijk is. Naar ons gevoel is in de discussie in de Tweede Kamer de vraag niet

Bemelmans-Vidéc

eenduidig beantwoord, waarvan wij ook willen weten hoe deze minister erover denkt: om welke ambtenaren gaat het.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het vooral gaat om topambtenaren dichtbij de minister. Het criterium lijkt ons echter te zijn de omvang van de vrije beslissingsruimte van ambtenaren, met name ambtenaren die betrokken zijn bij de bepaling van de toekenning van positieve sancties, zoals subsidies en vergunningen, of bij aanbestedingsprocessen die aanleiding kunnen zijn voor afwegingen op oneigenlijke gronden door de betrokken ambtenaar. Dat geldt soms, of misschien heel vaak, ook voor lager in de hiërarchie geplaatste uitvoerende ambtenaren, die met een grote mate van beleidsvrijheid kunnen beschikken in zaken die corruptie- of fraudegevoelig zijn, respectievelijk tot een onevenwichtige belangenafweging kunnen verleiden, ook zonder dat de betrokken ambtenaar er persoonlijk beter van wordt.

Wij begrijpen heel goed dat er een moeilijke afweging gemaakt moet worden tussen de indringendheid van de regelgeving en bescherming van de privacy. Te strikte regelgeving zou kunnen leiden tot een vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren. Onze vraag luidt dan ook hoe de minister de eis van noodzakelijkheid wenst te hanteren, die is gevat in de formulering: noodzakelijk ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst. Ten aanzien van de privacyvraag horen wij ook nog graag wat de minister heeft gedaan met de brief van het College bescherming persoonsgegevens, waarin dit college erop wijst dat het ten onrechte niet om advies is gevraagd en verzoekt om inzage in de algemene maatregelen van bestuur die op grond van het wetsvoorstel zullen worden opgesteld.

Ik wil ten slotte nog even ingaan op een verwante zaak: de zaak-Winsum. Met de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 augustus 2002 inzake het stemrecht van individuele raadsleden, waarbij persoonlijke belangen de besluitvorming zouden kunnen beïnvloeden hebben wij aan dit wetsvoorstel verwante casuïstiek aan de orde. Met deze uitspraak zou, ook wanneer er slechts sprake is van een schijn van belangen-

verstrengeling, dit raadslid van stemming kunnen worden uitgesloten. Wij hebben dat intussen feitelijk zien gebeuren. In zijn antwoorden op de vragen van de CDA-fractie in het verslag met betrekking tot de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur (28243) stelde deze minister dat hij zich terdege bewust was van het belang van deze uitspraak en de mogelijk ook nadelige consequenties voor zowel de gemeentelijke als de provinciale praktijk. Hij kondigde aan, de kwestie nader te bestuderen en beide Kamers ter zake te informeren. Kan de minister dat bij deze gelegenheid al doen.

Wij zien de antwoorden van de minister met bijzonder veel belangstelling tegemoet.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Sprekend namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie merk ik allereerst op dat dit wetsvoorstel bij de aanvang van de behandeling ook door de regering is beschouwd als een onderdeel van een trio. Op 18 juni jl. is in deze Kamer het wetsvoorstel Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) (26883) aanvaard en op 5 november jl. de Wet justitiële gegevens (24797). Samen met het wetsvoorstel dat wij thans behandelen, zou dit trio er borg voor moeten staan dat het integriteitspeil bij de overheid aan het gewenste en noodzakelijke niveau voldoet.

Het vitale belang van een integere overheid behoeft geen breed betoog maar vergt wel blijvende aandacht. Wie herinnert zich niet meer de slotwoorden van de toespraak in juni 1992 van de overleden minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, op het jaarcongres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te Apeldoorn? Zij zei toen het volgende: "De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklappend beeld."

Haar woorden hebben nadien veel discussie op gang gebracht en

verdiene mijns inziens ingelijst een plaats aan de wand van ieder overheidskantoor. Machtbederf binnen de openbare sector; vervaging, verval en verlies aan, ook democratische, waarden en normen, uitmondend in fraude en corruptie zijn dan ook serieus te nemen verschijnselen. Het verklaart tevens waarom ook een organisatie als de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst zich ermee bezighoudt. Daarbij heeft deze dienst vooral de uiterste consequentie voor ogen, die in de woorden van mevrouw Dales besloten lag: de teloorgang van de democratie.

Het te beschermen belang is meer dan duidelijk. Overheid, overheidsorganen en overheidsfunctionarissen moeten integer zijn. Integriteit staat daarbij voor onkreukbaarheid, onaantastbaarheid, betrouwbaarheid. Integer handelen impliceert handelen in overeenstemming met geschreven en ongeschreven regelgeving, dus ook met algemeen geaccepteerde maar niet schriftelijk verankerde waarden en normen. Functioneren en voortbestaan van ons democratisch bestel vereisen acceptatie van de regels en besluiten, zoals die in de openbare sector respectievelijk worden vastgesteld en genomen. Dit stelt hoge eisen aan de mate van integriteit waarmee de verschillende onderdelen van de openbare sector te werk gaan bij het opstellen en toepassen van regels, bij de vorming en uitvoering van besluiten. De openbare sector is vanwege zijn zorg voor het algemeen belang en de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burgers ook tot integer handelen gehouden. Integriteitsverlies van de openbare sector kan de acceptatie van regelgeving en besluiten verminderen en daarmee de democratische rechtsorde in gevaar brengen.

Ik spreek bewust van de openbare sector, want ofschoon het vandaag bij het voorliggende wetsvoorstel uitsluitend over de ambtenaren gaat, zou ik niet graag politici uitsluiten, zeker niet diegenen onder hen die nauw bij de uitvoering van beleid zijn betrokken. Politici hebben in dezen zeker ten opzichte van hun ambtenaren een voorbeeldfunctie te vervullen.

Er zijn talrijke, praktische verklarende oorzaken op te sommen die de ethiek van de openbare sector in het geding hebben gebracht. Mevrouw Bemelmans heeft er al

Holdijk

enkele van genoemd. Ik laat deze verder rusten. De vraag is, denk ik, veel meer, in hoeverre politici, bestuurders en ambtelijk apparaat in de ogen van de burger nog over een min of meer samenhangend geheel van opvattingen en normen beschikken, waaruit een zeker verantwoordelijkheidsbesef, een gewetensvolle instelling tegenover de gemeenschap spreekt. Daar doelde, meen ik, mevrouw Bemelmans ook op toen zij sprak over de noodzakelijke consensus. Zijn deze normen voor de individuele ambtenaar – om mij daar even toe te beperken – nog vitaal genoeg om zich niet te laten leiden door eigenbelang of door iets anders dan het algemeen belang? De openbare sector kan alleen bogen op een ethische reputatie als het algemeen belang ten volle wordt behartigd, als burgers in gelijke omstandigheden op gelijke behandeling kunnen rekenen.

Ingaande op het wetsvoorstel zoals het voorligt en de voorbereiding van deze behandeling in de commissie, valt direct op dat van de beide hoofdbestanddelen van het voorstel de aanscherping van de regels met het oog op het voorkomen van belangenverstremming aanzienlijk minder vragen heeft opgeroepen dan het andere deel, de zogenaamde klokkenluidersregeling. Dat is in zoverre te begrijpen omdat er voor de nevenwerkzaamheden reeds een regeling bestond die verplichtte tot melding en registratie en die tevens een verbod van sommige nevenwerkzaamheden bevatte. De klokkenluidersregeling daarentegen is nieuw. Toch houd ik het goed voor mogelijk dat de nadere regeling ter voorkoming van het risico van financiële belangenverstremming op basis van artikel 125, leden twee en drie, nog de nodige haken en ogen oplevert. Ook de praktische toepassing ervan kan nog veel lastige vragen oproepen, onder andere op het terrein van de privacy. De klokkenluidersregeling, waarvan de regering uiteraard meent dat zij afdoende is, heeft in de pers en in de wetenschap aanleiding gegeven tot de nodige kritische beschouwingen. Dat geldt zowel voor de meldingsprocedure die overheden moeten regelen en deels al hebben geregeld, als ook voor de rechtsbescherming van de klokkenluiders, waaromtrent de wet zelf een bepaling zal bevatten (artikel 125a,

vierde lid). Klokkenluiders komen in alle sectoren voor, maar vooral in de ambtenarenwereld, zo lijkt het. Misschien is dat logisch. Er is nu eenmaal een duidelijk verschil of iemand zich bijvoorbeeld vergrijpt aan publiek geld of goederen, of dat er bij een particulier bedrijf materiaal of geld achterover wordt gedrukt. In het eerste geval gaat het om belastinggelden. Wordt daar niet zorgvuldig mee omgesprongen, dan ligt het voor de hand dat er in de buitenwereld alarm wordt geslagen. Misstanden in het bedrijfsleven worden meestal als interne kwesties beschouwd. Alleen als men zich rechtstreeks benadeeld weet, ligt men daarvan wakker. Onze fracties ondersteunen dan ook het initiatief om een meldingsregeling voor ambtenaren in het leven te roepen en verwelkomen die als een eerste stap in de goede richting. Uit de memorie van antwoord hebben wij overigens begrepen dat er wellicht binnen afzienbare tijd ook een leidraad voor de marktsector beschikbaar zal komen.

Zo-even maakte ik onderscheid tussen de meldingsregeling en de beschermingsregeling voor klokkenluiders. De vraag is evenwel in hoeverre deze van elkaar kunnen worden losgemaakt. Als de tweede – de bescherming – niet toereikend is of in ieder geval niet blijkt te werken, zal ook de eerste niet werken. De woorden van een onderzoekster in Binnenlands Bestuur van 29 november jl. zijn mogelijk veelzeggend. Zij schrijft: "Uit onderzoek dat we voor het ministerie van Sociale Zaken hebben uitgevoerd, blijkt dat 60% van de klokkenluiders binnen het bedrijfsleven gevolgen voor hun carrière heeft ondervonden. 16% van alle klokkenluiders heeft zelf ontslag genomen, 10% maakt geen promotie meer, 9% zit ziek thuis, 6% is overgeplaatst naar een lager niveau en 5% zit in een ontslagprocedure of is al ontslagen. We hebben ook onderzocht waarom potentiële klokkenluiders geen melding van misstanden maken. Naast de angst voor negatieve gevolgen voor zichzelf, speelt ook de verwachting een rol dat er niets aan de misstand gedaan zal worden." Ik ken dit onderzoek niet en het heeft betrekking op het bedrijfsleven, maar het is de vraag of staande kan worden gehouden dat dit in de ambtelijke sector fundamenteel anders ligt.

Ook met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel is twijfel geuit over de effectiviteit van de meldingsregeling. Zo is door de hoogleraar beleidswetenschap van de Vrije Universiteit, de heer Van den Heuvel, gesteld dat de regeling voor rijksambtenaren te ingewikkeld en te zwaar is. Ook de hoogleraar bestuurskunde en rechtsfilosofie aan de universiteit van Utrecht, de heer Bovens, ziet niet veel in deze regeling. Zijn kritiek in een artikel in Bestuurswetenschappen spitst hij toe op de Commissie integriteit rijksoverheid. Hij voorspelt dat deze commissie meer oog zal hebben voor de belangen van de bestuurders dan voor de belangen van de ambtenaren. Het is bekend dat ook de Raad van State blijk heeft gegeven van reserves. "Indien in de betrokken bestuursorganisatie een cultuur heerst waarin kritiek in beginsel als een normaal verschijnsel wordt gezien, waarvan onder omstandigheden kan worden geleerd, is de bepaling niet echt nodig; wordt kritiek daarentegen veeleer als bedreigend gezien, dan kan de voorgestelde bepaling wellicht dreigende disciplinaire sancties op korte termijn voorkomen, maar over de carrièrekansen van de betrokkene moet men zich geen illusies maken zolang er geen cultuuromslag heeft plaats gehad", aldus de Raad.

Wij zouden het op prijs stellen als de minister op deze en de eerder door mij aangehaalde opmerkingen zou willen ingaan.

Tot slot wil ik hem vragen in hoeverre de personen die deel uitmaken van de externe landelijke commissies onafhankelijk mogen heten. Staan zij werkelijk vrij en los van de onderscheiden overheden?

Wij zien met belangstelling de reactie van de minister tegemoet.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Ik begin onder het motto "dan hoor je het ook eens van een ander" met een drietal citaten. Het eerste citaat luidt: "Ambtenaren dienen zich bij hun contacten zeer bewust te zijn van hun unieke positie. Integriteit begint bij betrokkenen zelf." Het tweede citaat: "Het schort veelal niet zozeer aan het integriteitsbeleid zelf als wel aan de consequente toepassing daarvan in het personeelsbeleid. Voorschriften

Van Heukelum

blijken bijvoorbeeld te vaak een dode letter." Het laatste citaat: "Integriteit moet van hoog tot laag uitgestraald worden. Op dat punt staat ons nog het nodige te doen." Dit zijn zomaar een paar citaten uit de parlementaire enquête naar de bouwnijverheid.

Integriteit is dus voor alles een kwestie van normen en waarden en dat is moeilijk in wet- en regelgeving vast te leggen. Het is dan ook terecht dat de enquêtecommissie Bouwnijverheid ervoor pleit dat er aandacht wordt besteed aan cultuurmaatregelen. Dat zijn maatregelen die ertoe moeten dienen, ambtenaren te doordringen van het belang van integer handelen. Zo is continue aandacht voor het thema "integriteit" tijdens periodieke functioneringsgesprekken één van de aanbevelingen van de commissie. Er zijn echter meer mogelijkheden. Mijn collega's hebben daarop gewezen.

Een en ander laat onverlet dat er wel een duidelijk kader van wet- en regelgeving dient te zijn waarin helder en duidelijk is vastgelegd wat ambtenaren in dezen wel en niet behoren te doen en waarin hun positie en verantwoordelijkheden klip en klaar zijn vastgelegd. Mijn fractie juicht het voornemen van de regering toe om te komen tot een nieuwe, gemoderniseerde Ambtenarenwet. Dat moet een wet worden, waarin volgens de minister in de memorie van toelichting het bijzondere karakter van de overheids-wetgever alsmede de daaruit voortvloeiende waarden en normen, verbonden aan het vak van ambtenaar, opnieuw en versterkt onder de aandacht worden gebracht. Er staat dus een brede wet op stapel die niet alleen allerlei maatregelen bevat, maar waarin ook normen en waarden aan de orde komen.

Wanneer komt die wet er nu eindelijk eens? Deze wet is al aangekondigd bij de nota Integriteit van het openbaar bestuur in november 1999 in de Tweede Kamer. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer van het voorliggende wetsvoorstel, gedateerd 20 november 2001, schrijft de minister over deze nieuwe Ambtenarenwet het volgende: "Naar verwachting kan het wetsvoorstel begin volgend jaar bij de Staten-Generaal worden ingediend." Dat zou dus begin 2002 geweest moeten zijn. Het is inmiddels echter begin 2003 en de wet is er nog steeds niet!

Waarom moet dit zo lang duren? Die vraag geldt mutatis mutandis ook voor het voorliggende wetsvoorstel. Ook de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen vinden namelijk hun basis in de genoemde nota Integriteit van het openbaar bestuur uit 1999. Het wetsvoorstel is op 2 februari 2001 ingediend, alweer ruim een jaar later dus. Inmiddels zijn wij weer twee jaar verder. Het antwoord van de minister op het verslag van de vaste commissie in de Tweede Kamer heeft ruim een half jaar op zich laten wachten. Dat geldt bijna ook voor de memorie van antwoord in dit huis. De minister stelt in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel dat hij met de voorgestelde maatregelen niet wil wachten op de invoering van de vernieuwde Ambtenarenwet. Let wel: een wet die gepland was voor begin 2002. De voorgestelde maatregelen moeten zo snel mogelijk worden ingevoerd, aldus de minister. Maar zoals gesteld: het is nu begin 2003!

Ik heb wat langer stil gestaan bij deze procedure, omdat mijn fractie grote moeite heeft met deze trage gang van zaken. Als de regering serieus wil werken aan het thema "integriteit in het openbaar bestuur", dan zou dat ook moeten blijken uit de snelheid waarmee wet- en regelgeving op dit terrein plaatsvindt. Overigens twijfelt mijn fractie in het geheel niet aan de goede intenties van de regering. Die snelheid kan mijn fractie echter niet ontdekken. Integendeel! Ik hoor dan ook graag een verklaring van de minister.

Met betrekking tot het openbaar maken van nevenfuncties vraagt mijn fractie zich af wat nu eigenlijk de meerwaarde is van de voorgestelde maatregelen ten opzichte van de huidige regelgeving. Ambtenaren hebben nu reeds een meldingsplicht met betrekking tot nevenfuncties. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat deze nevenfuncties openbaar gemaakt dienen te worden. Volgens de considerans van het wetsvoorstel is dat wenselijk ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst. Dat moet de minister mij eens duidelijk maken. Wat is nu de bijdrage van deze voorstellen aan de integriteit van het openbaar bestuur? Wat rechtvaardigt deze snelle – quod non! – invoering van deze voorstellen? Er kan niet eens worden gewacht op invoering van een vernieuwde Ambtenarenwet.

De voorgestelde maatregelen hebben consequenties voor de privacy van de desbetreffende ambtenaren. De minister geeft in de memorie van toelichting dan ook aan dat de voorgestelde maatregelen een inbreuk vormen op het privéleven van de ambtenaar en daarmee op het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals die in de Grondwet en in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is vastgelegd. Mijn fractie hecht sterk aan deze grondrechten, maar zij is met de regering van mening dat waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur een voldoende zwaarwegend belang is om beperkingen van het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Daarover bestaat in het algemeen geen verschil van mening tussen de regering en mijn fractie.

Bij de behandeling van de Wet BIBOB heb ik namens mijn fractie aangegeven dat burgers er rotsvast op moeten kunnen vertrouwen dat de overheid in al haar handelen volstrekt integer is. Dat rechtvaardigt het ingrijpen van de overheid. Wij hebben evenwel ook te maken met de eis van proportionaliteit. Staat de voorgestelde maatregel wel in een redelijke verhouding tot het beoogde belang? Zeker nu de voorgestelde maatregel niet is ingekaderd in een geheel van een vernieuwde Ambtenarenwet, heeft mijn fractie er behoefte aan dat de minister de meerwaarde van de voorgestelde maatregel nog eens helder en duidelijk uiteenzet.

De openbaarmaking van nevenfuncties van alle ambtenaren staat naar de mening van het kabinet niet in verhouding tot het te dienen doel. Ik heb reeds aangegeven dat het te dienen doel voor mijn fractie nog niet erg duidelijk is. Volgens de memorie van toelichting is dat doel "maximale transparantie van het overheidshandelen". Dat klinkt mooi, maar het is wel erg abstract. De minister stelt in de memorie van toelichting dat het gaat om ambtenaren, aangesteld in een functie waarvoor ter bevordering van de integriteit van de openbare diensten een actieve openbaarmaking van de geregistreerde nevenfuncties noodzakelijk is. De minister beperkt dit vervolgens tot topambtenaren die dicht bij de politiek staan en regelmatig namens de minister optreden. De logica van deze

Van Heukelum

beperking ontgaat mijn fractie. Vallen alleen topambtenaren onder genoemde definitie? Dat lijkt mij sterk. Wil de minister hieromtrent wat meer duidelijkheid verschaffen?

Mijn fractie acht het een goede zaak dat er een meldingsplicht komt van financiële belangen van bepaalde ambtenaren. Ook hier moet het algemeen belang prevaleren boven privacybelangen van individuele ambtenaren. Maar ook hier is de definiëring van de categorie waarom het gaat redelijk vaag. Het gaat om ambtenaren, aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangen of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie is verbonden. Het gaat hierbij dus niet alleen om topambtenaren. Om wie gaat het dan wel? Is een categorie ambtenaren die onder een dergelijke definitie valt wel te concretiseren? Betreft het bijvoorbeeld ook secretaresses die besluiten en brieven uitwerken voor bewindslieden en ambtenaren? Geldt de meldingsplicht ook voor eventuele partners? De vraag is ook wie er bepaalt welke ambtenaren onder een voorgestelde regeling vallen. Is het risico van een zekere rechtsongelijkheid niet levensgroot aanwezig, zeker nu deze voorschriften niet alleen bij, maar ook krachtens AMvB, dus bij delegatie, kunnen worden vastgesteld? Mijn fractie ontvangt graag een verduidelijking van de minister op dit punt.

Het is voor mijn fractie evident dat ambtenaren die misstanden signaleren, deze dienen te melden. Dat dit normaliter via de hiërarchische lijn dient te geschieden, acht mijn fractie voor de hand liggend. De in de memorie van toelichting geschetste procedure is echter wel erg strak. Het stemt mijn fractie dan ook tot voldoening dat de minister deze procedure bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wat versoepeld heeft. Bij het lezen van de memorie van antwoord van deze Kamer krijg ik echter de indruk dat hij de versoepeling weer wat terugneemt. Hoe zit dat nu eigenlijk? Mijn fractie stelt het op prijs als de minister de nuancering die hij tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft aangebracht, vastlegt in de procedure die wordt vermeld in artikel 125, lid 1, onder m. Is hij hiertoe bereid?

Uit de praktijk blijkt dat de positie van de zogenaamde klokkenluiders na het luiden van de klok vaak onder grote druk komt te staan. In het nu toegevoegde artikel 125a, lid 4, wordt bepaald dat de betrokken ambtenaar geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie zal ondervinden. Dat moest er nog bijkomen, zou ik haast zeggen. Het gaat in dit artikel slechts over een onderdeel van zijn positie, want die omvat veel meer. Het gaat ook om de immateriële kanten. Zijn waardering als collega, als mens, is ook in het geding. Het risico dat hij het stempel "klikspaan" krijgt, of "querulant" zoals iemand het noemde, met alle gevolgen van dien, moet niet worden onderschat. Wat voor mogelijkheden ziet de minister om enerzijds het signaleren van misstanden te bevorderen en anderzijds niet alleen de rechtspositie, maar ook de goede naam en faam van de ambtenaar te beschermen?

Namens mijn fractie heb ik een aantal kritische vragen en opmerkingen geplaatst bij het wetsvoorstel. Ze hebben vooral betrekking op de uitwerking en de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Dat wil overigens niet zeggen dat mijn fractie de voorgestelde maatregelen afwijst. Alle maatregelen die meewerken aan de vergroting van de integriteit van het openbaar bestuur, ondersteunt zij van harte. De voorgestelde maatregelen zijn voor ons echter niet voldoende. Terugkomend op het begin van mijn betoog, benadruk ik nogmaals dat het vóór alles een kwestie van cultuur is. Integriteit begint bij betrokkenen zelf, zoals de parlementaire enquêtecommissie opmerkte. Daar gaat het primair om. Hoe denkt de minister daaraan continu aandacht te besteden, ook gezien de aanbevelingen van de enquêtecommissie? Het voorgestelde wetsvoorstel behelst maar een beperkt aantal maatregelen, waarvan de effectiviteit bovendien waarschijnlijk maar zeer gering is. Om die reden is het des te meer betreurenswaardig dat de maatregelen niet ingekaderd zijn in de vernieuwde Ambtenarenwet.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. Nederland heeft in het algemeen een zeer integer ambtenarenapparaat op alle niveaus, zo is mij gebleken gedurende mijn jaren in de

politiek. Het is goed om dat te zeggen, omdat wij in vergelijking met het buitenland zeer tevreden kunnen zijn. Dat wil niet zeggen dat je er niet aan moeten blijven werken, want integriteit is nu eenmaal zeer belangrijk. Wijlen mevrouw Dales, die hier zojuist werd geciteerd, zei dat je niet een beetje integer kunt zijn. Dat is natuurlijk juist, maar het is wel zo dat velen integer kunnen zijn en enkelen niet. Dat doet zich overal en ook hier voor. Omdat je eraan moet blijven werken, is het wetsvoorstel goed. Wij zijn er content mee en geven het graag onze steun.

In wetstechnische zin heb ik niet meer zoveel op te merken na het debat in de Tweede Kamer, de schriftelijke voorbereiding in onze Kamer en wat de collega's over het wetsvoorstel hebben gezegd. In de stukken staat dat er een integriteitsaudit is ontwikkeld, die ook op verschillende departementen is toegepast. Kan de minister ons zeggen hoe zo'n audit er uitziet? Ik kan mij er wel iets bij voorstellen, maar enige verduidelijking stel ik op prijs. In het antwoord op het voorlopig verslag heeft de minister geschreven dat het verloop van de audits geëvalueerd zal worden. Daarna wordt de audit eventueel in alle departementen ingevoerd en daar regelmatig gehouden. De vraag is hoe regelmatig zo'n audit moet worden gehouden en deze frequentie is een beetje afhankelijk van de vorm. Het gevaar bestaat dat door het regelmatig houden van een audit een bepaalde sfeer wordt geschapen waardoor mensen kunnen proberen slimmer te zijn dan de integriteitsaudit. Dit hangt samen met het vraagstuk van straf, dat bijvoorbeeld ook speelt binnen gezinnen en andere menselijke verbanden. Het gevaar bestaat dat de straf wordt afgewogen tegen de zonde en dat zou eigenlijk niet moeten.

Sprekend over cultuur zei de heer Van Heukelum dat je integer moet zijn omdat je dat wilt zijn en niet omdat je niet gesnapt wilt worden. Hij heeft gelijk. Hett klinkt geweldig verheven en ethisch en ik zou er niets over hebben gezegd als ik niet dacht dat je iets kunt doen om te bewerkstelligen dat een dergelijk verheven of ethisch standpunt ingang vindt. Wanneer is integriteit vanzelfsprekend en wanneer niet? Mij dunkt dat het helpt als je trots bent op je organisatie en dat je blij

Terlouw

en trots bent dat je ambtenaar mag zijn in een goed apparaat. Mij dunkt dat het helpt als er een goede sociale controle is en je een open houding toont naar je collega's. Het allerbelangrijkste is echter dat de leiding integer moet zijn, want dat bepaalt voor een zeer groot gedeelte hoe de mensen die in een organisatie werken, zich voelen.

Als de leiding van een organisatie deugdelijkheid, inspiratie en integriteit uitstraalt, zal fraude blijven voorkomen, maar slechts incidenteel. Het maakt in dit geval niet uit of het om een bedrijf, een ambtelijk apparaat, een school of het leger gaat. Als de leiding niet het goede voorbeeld geeft, wordt fraude een houding en het onderwerp van afweging. Bijna altijd bepaalt de leiding hoe integer en inspirerend een organisatie is, want hoe trotser werknemers op hun organisatie zijn, des te meer drempels zijn er om die organisatie in diskrediet te brengen. Fraude zal natuurlijk als incident blijven voorkomen, maar niet als houding en met regelmaat.

De opvoeder geeft het voorbeeld, zowel in gezinnen als bij de overheid. Wij weten allemaal dat kinderen van liegende, roddelende en schreeuwende ouders dit gedrag kopiëren. Als ouders dergelijk gedrag achterwege laten, zullen kinderen dit voorbeeld volgen. Ook in een organisatie geldt dat de leiding in hoge mate het gedrag bepaalt van de medewerkers. Wellicht heeft de minister afgelopen zaterdag in NRC Handelsblad gelezen wat wetenschappers die door de premier zijn gevraagd na te denken over normen en waarden, daarover in eerste instantie zeiden. Zij zeiden: overheid, begin bij uzelf; houdt u aan uw eigen normen en waarden en dan komt het wellicht wel goed.

De eerste vraag is dus wat de houding is van de politieke leiding van ambtelijke apparaten. Straalt de politiek bijvoorbeeld uit dat de overheid uniek is? Na alle privatiseringen kom je dit idee betrekkelijk weinig tegen. Ik heb hier al eens eerder gezegd dat de overheid zichzelf pleegt te afficheren als één van de "stakeholders" of één van de spelers in het veld. Dat is verkeerd, want de overheid is niet één van de spelers, maar de overheid is uniek en neemt een aparte positie in. De overheid is een dienaar van de mensen. Minister betekent niet voor niets dienaar. De overheid heeft

zorgvuldig om te gaan met publieke middelen en, in de eerste plaats, de politiek en vervolgens met het ambtelijk apparaat dat de politiek van advies dient. Als politieke bestuurders en hun controleurs niet betrouwbaar zijn, dan valt ook niet te verwachten dat het ambtelijk apparaat betrouwbaar is. Omgekeerd geldt dat fraude, echter als incident, voor zal blijven komen als de politieke leiding betrouwbaar is.

Ik noem als voorbeeld het kwartje van Kok. In mijn fractie heb ik niet besproken wat wij denken over het al of niet teruggeven van het kwartje van Kok. Persoonlijk zou ik het geld veel liever besteden aan verbetering van het openbaar vervoer of aan milieumaatregelen. De overheid moet echter in de eerste plaats betrouwbaar zijn en dus vind ik dat het kwartje van Kok moet worden teruggegeven, want: beloofd is beloofd. Dan moeten er maar andere belastingen worden geheven. Als de overheid niet doet wat zij belooft, bevindt zij zich op een hellend vlak en op glas ijs. Ten tijde van het kabinet-Den Uyl, heel lang geleden, werd de wiebeltax ingevoerd. Dit was een tijdelijke conjuncturele verhoging van de inkomstenbelasting. Als het beter zou gaan met de conjunctuur, zou een tijdelijke conjuncturele verlaging van de belasting worden ingevoerd. Er was niemand die dit geloofde. De wiebeltax is inmiddels weer verdwenen, maar van een verlaging is het natuurlijk nooit gekomen. Als de hele bevolking het toch niet gelooft, moet de overheid zo iets ook niet zeggen. Het is mijn vaste overtuiging dat de overheid betrouwbaarheid moet uitstralen. Dat is de beste weg om ervoor te zorgen dat het ambtelijk apparaat ook integer is. Ik zeg dit niet omdat het iets aan het wetsvoorstel zou veranderen, maar omdat er morgen verkiezingen plaatsvinden. In de afgelopen weken zijn er heel veel inhoudelijke debatten gevoerd. Wij kennen de standpunten van de verschillende partijen langzamerhand behoorlijk goed, maar overmorgen zijn er nieuwe problemen en de gekozenen moeten daarover dan hun standpunt gaan bepalen. De kiezer komt hieraan niet meer te pas. Het is dus van het allergrootste belang dat de politici vertrouwd worden. Wij hebben niet voor niets een vertrouwensdemocratie, wat vooral tot

uitdrukking komt in verkiezingen, maar ook in het kiezersgedrag.

Wanneer is een ambtenaar gerechtigd via publiciteit aandacht te vragen voor een vermoeden van een misstand? Er staat veel over in de stukken en er is vandaag ook weer veel over gezegd. De klokkenluiders krijgen de ruimte. In het voorlopig verslag heb ik gevraagd wat er moet gebeuren als iemand bij zijn chef een misstand meldt, maar daarvoor niet voldoende aandacht krijgt en er met die melding niets gebeurt. De minister antwoordt, dat een dergelijke situatie op zichzelf genomen geen zelfstandige omstandigheid betreft die valt binnen de omschrijving van een vermoeden van een misstand en zich uit dien hoofde niet leent voor aanmelding bij de commissie. Als een vermoeden van een misstand wordt gebagatelliseerd, is dat op zichzelf genomen geen misstand die bij de commissie kan worden aangemeld. Ik vind dat vreemd. Misschien is het wel de ultieme misstand dat zaken worden gemeld, maar geen aandacht krijgen en worden weggemoffeld. Dat vind ik een echte misstand en ik vraag de minister dan ook om nog eens te heroverwegen of dit niet onder de regeling moet vallen. Is dit nu niet een misstand die in eerste instantie aan de kaak moet worden gesteld?

Het betoog van de heer Witteveen was geheel toegespitst op de klokkenluiders. Met heel veel van wat hij zei, ben ik het eens. Klokkenluiders moeten de ruimte krijgen en zij mogen geen schade ondervinden. Het blijft voor klokkenluiders echter griezelig om in de publiciteit te treden. Ik vind dat klokkenluiders dan wel moeten verwachten dat zij kritisch worden bekeken. Ook journalisten moeten hen kritisch ondervragen en niet maar voor zoete koek slikken wat men hun vertelt. Ik zal hier geen casus noemen, maar ik heb in dit verband heel wat onwaarheden gehoord en dat moet ook niet voorkomen. Een klokkenluiders moet kritisch tegemoet worden getreden; dat is het risico van het vak. Overigens ben ik het er vanzelfsprekend mee eens dat klokkenluiders moet kunnen en dat er geen enkele belemmering moet zijn om misstanden aan de kaak te stellen en daarvoor aandacht te krijgen. Mijn fractie vindt dat het wetsontwerp hieraan een goede

Terlouw

bijdrage levert en zal het graag steunen.



De heer **Platvoet** (GroenLinks): Een wet die de integriteit van overheid en ambtenaren bevordert, is hard nodig. Hoewel lang door regeringen en politieke partijen de mythe van de onkreukbare ambtenaar en politicus is aangehangen, is de realiteit helaas anders. Zo blijkt uit cijfers van het ministerie van Justitie dat tussen 1994 en 1998 233 corruptiezaken aan de orde zijn geweest. Tegelijk met de coming out van fraude- en corruptiezaken kwamen ook de zogenaamde klokkenluiders opzetten. Wij weten het allemaal, wetgeving reageert op een maatschappelijke trend en dat is ook nu het geval. Dat geldt niet alleen deze wet, ook de Wet BIBOB die in juni 2002 door de Eerste Kamer is aanvaard, moet in dit kader genoemd worden, al is de inwerking-treding helaas voor een deel uitgesteld, zo begrijp ik uit een recente brief van de minister. Naast wetgeving is er een cultuuromslag nodig. Daartoe zijn al enige initiatieven genomen. Wij juichen dat toe.

Voor wie nog mocht twijfelen, de parlementaire enquête bouwnijverheid heeft nog eens overduidelijk aangetoond dat mede door de trend van bedrijfsmatiger werken – en marktgerichtheid voeg ik eraan toe – risicomomenten toenemen waarin ambtenaren zich op een hellend vlak begeven en dat verscherping van regels nodig is omdat het smeren van de relatie tussen aannemers en ambtenaren geen incidenteel verschijnsel te noemen is. Bovendien heeft deze enquête aangetoond dat klokkenluiders een cruciale rol spelen bij het aantonen van illegale en criminele activiteiten en dat integriteitsbeleid een hogere plek op de agenda verdient, zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven.

De nu voorliggende wet is in feite slechts een kaderwet. Er worden een procedure en een algemene maatregel van bestuur genoemd die een en ander handen en voeten moeten geven. Die procedure is er overigens al: de regeling Procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand is op 14 december 2000 gepubliceerd in de Staatscourant en per 1 januari 2001 van kracht geworden. Deze procedure regelt dat een ambtenaar eerst

intern aan de gang moet met een klacht – melden bij de chef of bij een vertrouwenspersoon – en als hij niet tevreden is met de gang van zaken zijn vermoeden kan melden bij de inmiddels ingestelde Commissie integriteit rijksoverheid. Dit punt stuitte op veel kritiek in de Tweede Kamer en heeft geleid tot een motie van D66 die is aangenomen. In die motie wordt gesteld dat de ambtenaar die een misstand vermoedt, dit ook rechtstreeks kan melden bij de onafhankelijke externe commissie.

Nu wil het geval dat het kabinet-Balkenende op 8 november 2002 op voorstel van deze minister heeft besloten om de regeling te wijzigen naar aanleiding van die motie. Wij vinden echter dat dit gebeurt in een wat uitgekledede vorm: in uitzonderlijke gevallen kan de commissie rechtstreeks worden benaderd. Als voorbeeld van zo'n zwaarwegende uitzondering wordt genoemd dat de chef waartoe de ambtenaar zich wendt, zelf betrokken is bij de mogelijke misstand. Waarom heeft de minister deze motie zo karig geïnterpreteerd? Naar ons oordeel is dit strijdig met de intentie van de motie waarin het criterium van de zwaarwegende uitzondering niet wordt genoemd. Er wordt te veel uitgegaan van het zelfreinigend vermogen van een organisatie na een interne procedure. De ervaring van klokkenluiders is immers juist dat er intern allerlei vormen van druk worden uitgeoefend om de klok toch maar niet te luiden. Vandaar dat het goed is dat die motie in de Tweede Kamer is aangenomen. Wij hebben echter wel bezwaar tegen de manier waarop de regering de motie interpreteert. In de regeling is de behandelingsperiode voor een klacht maar liefst acht weken. In die periode kunnen heel wat messen worden geslepen.

Worden de afzonderlijke regelingen die per ministerie worden gemaakt aan deze motie aangepast? Heeft de minister daarop enig zicht? En zijn die regelingen er al? De enige regeling die ik heb kunnen ontdekken, is bij het ministerie met de minste ambtenaren, namelijk Algemene Zaken. Misschien heeft de zoekmachine op mijn computer slechts beperkt gezocht. Kan de minister aangeven hoeveel ministeries inmiddels al over een dergelijke regeling beschikken?

Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de definitie van een

misstand die in de regeling wordt gebruikt: een ernstig strafbaar feit, een grove schending van regelgeving, een groot gevaar voor de volksgezondheid. Het moge duidelijk zijn dat deze toevoegingen (ernstig, grove en groot) de deur openzetten voor bagatellisering en interpretatiediscussies tijdens die acht weken. Wanneer is een strafbaar feit ernstig? Ik vind dat jammer en het is mijns inziens ook in strijd met de opvatting van dit kabinet en, naar ik hoop, ook die van het volgende kabinet, dat alle strafbare feiten aangepakt moeten worden en dus niet langer gedoogd mogen worden. Zou het dan ook niet veel beter zijn om die bijvoeglijke naamwoorden te schrappen?

De externe commissie brengt krachtens artikel 4.3 een jaarverslag uit, waarin aangegeven wordt hoeveel meldingen er per dienst-eenheid zijn geweest en wat ermee is gebeurd. Mijn vraag is of dit voor alle meldingen geldt die via de interne procedures zijn gedaan. Geldt dit ook voor de interne meldingen die bijvoorbeeld door vertrouwenspersonen zijn gedaan bij de verschillende ministeries? Geeft dat jaarverslag een globaal beeld van alle integriteitsmeldingen die gedaan zijn, zodat er een overallbeeld ontstaat? Dat lijkt mij namelijk wel noodzakelijk en ik hoop dan ook dat ik de desbetreffende tekst zo moet lezen. Genoemde commissie is met ingang van 1 januari 2001 haar werkzaamheden aangevangen. In dat licht vraag ik mij af of het geen veeg teken is dat het jaarverslag nu, twee jaar later, nog steeds niet is verschenen, terwijl volgens mij de definitie van een jaarverslag is dat het een verslag is dat elk jaar verschijnt. Wellicht wil de minister ons toezeggen dat het jaarverslag er zeer snel aankomt, juist waar geregeld is dat het toegezonden wordt aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer.

Het jaarverslag bevat uiteraard een aantal adviezen dat de commissie zelf heeft uitgebracht, maar het geeft niet aan wat er met die adviezen is gebeurd. Dat is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de klokkenluider. Het zou toch wel wenselijk zijn als inzichtelijk werd gemaakt wat er gebeurt met de adviezen van de commissie. Dat zegt namelijk ook iets over het zelfreinigend vermogen van een organisatie aan het eind van zo'n rit. Gebeurt dat? Het effect van de gevolgd

Platvoet

procedure en de uitslag ervan op de positie van de klokkenluider, is een punt dat naar onze mening ook aandacht verdient. Hoe wordt daarover bericht?

Overigens, hoe moet een ambtenaar omgaan met een misstand in een andere ambtelijke organisatie? Het zou toch ook mogelijk moeten zijn om een klacht te deponeren bij de vertrouwenspersoon of bij de Commissie Integriteit rijksoverheid? In de marktsector is ook over dit punt gediscussieerd; het lijkt mij duidelijk dat het niet wenselijk is dat zo'n soort regeling ook betrekking heeft op klachten van integriteit bij andere ondernemingen omdat het dan al snel in de concurrentiesfeer vervalt. Als het gaat om de rijksoverheid meen ik dat wij de verkokering niet zo ver moeten doorvoeren dat het niet mogelijk zou zijn dat wanneer een ambtenaar het vermoeden heeft van een misstand op een ander ministerie, hij of zij er helemaal niets mee zou kunnen doen. Mijn vraag aan de minister is dan ook wat een ambtenaar die het vermoeden heeft dat er een misstand is op een ander ministerie, moet doen. Op grond van de huidige regeling kan die er namelijk niets mee doen, hetgeen toch niet wenselijk is.

Er komt nog een algemene maatregel van bestuur die nadere bepalingen zal bevatten over een bepaalde groep ambtenaren die een meldingsplicht krijgt van financiële belangen. Hoewel de tekst van de wet erg is gericht op koersgevoeligheid, strekt deze meldingsplicht zich ook uit tot bijvoorbeeld grondbezit. Dat lijkt ons goed. Onze vraag is wel of in die algemene maatregel van bestuur een limitatieve opsomming komt van de financiële belangen die zich kunnen verstrengen en welke ambtelijke functies hier onder vallen. Verder sluit ik mij aan bij de vraag van mevrouw Bemelmans over het in staat stellen van het College bescherming persoonsgegevens om van advies te kunnen dienen als deze AMvB in conceptvorm gereed is. Naar ik aanneem, zal de minister dit toezeggen.

De wet moet ook gaan gelden voor provincies, gemeenten en waterschappen. Uit een enquête van het blad Binnenlands Bestuur en het radioprogramma De Ochtenden bleek dat twee op de drie gemeenten nog niets aan integriteitsbeleid

hadden gedaan en dat één op de drie dat ook niet van plan was te doen. Het zelfbeeld van gemeenten is erg positief, om niet te zeggen zelfvoldaan. Welke initiatieven neemt de minister om de gemeenten – en de provincies en waterschappen – aan te sporen serieus werk te maken van het integriteitsbeleid? Ik heb begrepen dat in het arbeidsvoorwaardenakkoord voor de periode 2000-2002 is afgesproken dat gemeenten uiterlijk per 1 januari 2001 een procedure zouden hebben. Nu blijkt dat het merendeel van de gemeenten zich daar nog niet aan heeft gehouden. Wat doet de minister daarmee?

Voorzitter. Ik zal het kort houden. Ik had tot slot nog enkele vragen willen stellen over de problematiek van de klokkenluiders in het bedrijfsleven, die door anderen ook zijn gesteld. Uit het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verricht, blijkt dat ook daar een groot aantal misstanden zijn waargenomen die met integriteit te maken hebben. Dat bevreedt mij in het geheel niet. Ook de klokkenluiders daar zouden bescherming moeten hebben.

Voorzitter. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot na de behandeling van de brief van de minister van Justitie op stuk nr. 28215 EK 96.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.00 uur tot 15.10 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de brief van de minister van Justitie betreffende intrekking van het wetsvoorstel Beperking van de bevoegdheid enkelvoudige strafkamers (28215 EK 96).**

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Een van de laatste beraadslagingen in de Eerste Kamer met de voormalige minister van Justitie, de heer Korthals, ging over de verruiming van de bevoegdheden van enkelvoudige strafkamers. Dat was begin juli, vlak voor het zomerreces 2002. De huidige minister van Justitie, de heer

Donner, volgde de debatten vanaf de tribune. Het kan hem dus niet zijn ontgaan dat de plenaire vergadering na een aantal schorsingen op het laatste moment moest worden onderbroken voor informeel overleg. Minister Korthals heeft in deze zaal met de ene na de andere fractie moeten onderhandelen om tot een toereikende acceptatie van het wetsvoorstel te komen. Het moet van boven bezien toch een mooi beeld zijn geweest. Het leek even een soort marktplaats, waarop verschillende plekken werd onderhandeld. Feitelijk was de uitgangssituatie dat uitsluitend de fractie van de VVD het voorstel van harte ondersteunde.

Het heeft dan ook de nodige moeite gekost om een meerderheid voor het voorstel te verwerven. Pas na twee harde toezeggingen – de beperking van de reikwijdte van de verruiming tot drugskoeriers en de beperking tot de termijn van de noodwet, met misschien een uitloop van zes tot twaalf maanden – zijn de fracties van de ChristenUnie, het CDA en de PvdA met de verruiming van de bevoegdheden akkoord gegaan. Het is dan ook hoogst bevreedend dat de minister nauwelijks een half jaar later in een kort briefje meedeelt zich niet aan die toezeggingen te zullen houden. Hij meent daartoe te kunnen volstaan met maken van een enkele algemene opmerking in plaats van met het geven van een gedegen onderbouwing. Dat zo'n onderbouwing achterwege blijft bij gebreke van relevant feitelijk materiaal, lijkt ons zeer waarschijnlijk. De minister had ten minste uit hoffelijkheid nog een poging kunnen wagen. Maar nee, kennelijk komt het besluit om op de toezeggingen terug te komen, voort uit een simpele wilsbepaling.

Het zal duidelijk zijn dat deze gang van zaken voor de Partij van de Arbeid volstrekt onacceptabel is. Met deze opstelling zet de minister van Justitie de vertrouwensrelatie tussen de regering en de Eerste Kamer op scherp. Wij dringen er dan ook bij de minister op aan terug te komen van zijn standpunt. Volharding in dezen zal ertoe leiden dat wij in de toekomst geen vertrouwen meer kunnen stellen in toezeggingen van bewindspersonen; in geval van twijfel hebben wij dan geen andere keuze dan voorstellen botweg afwijzen. Als hiervan niet wordt teruggekomen rest een zichzelf respecterende Kamer naar de