

27 602

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 10 juni 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat in de discussie in de Tweede Kamer en ingevolge motie Scheltema-de Nie c.s. (stuk nr. 11) consensus is bereikt ten aanzien van de wenselijkheid ook de mogelijkheid open te houden voor de klokkenluider om zich op goede gronden rechtstreeks tot de externe Commissie Integriteit Rijksoverheid (CIR) te wenden zonder dat daar sancties in verband met plichtsverzuim op staan.

Tevens is ingevolge het amendement-Duijkers toegevoegd aan Artikel I de bepaling sub D:4 waarin is vastgelegd dat «De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden uit volgens de procedure, bedoeld in artikel 125, eerste lid, onder M., (zal) als gevolg van het uiten van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure».

De in het geciteerde nieuwe Artikel I sub D:4 bedoelde procedure is «geijkt» in het debat in de Tweede Kamer en via de motie-Scheltema-de Nie; daarin is nu ook de rechtstreekse gang naar de CIR mogelijk. De leden van de CDA fractie vroegen zich af of de bepalingen inzake «de procedure» zoals geschetst in het geciteerde nieuwe artikel zich wel verdragen met die ijking. Hoe denkt de minister te garanderen dat daarin wordt voorzien in de mogelijkheid ook rechtstreeks de externe weg te bewandelen bij de door overheidsorganen te ontwikkelen procedures en in de toepassing van de procedure bij het Rijk ingevolge de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Staatscourant 14 december 2000, nr. 243)?

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), (plv.voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL) en Witteveen (PvdA), (voorzitter).

In de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken 2001–2002, 27 602, nr. 5) antwoordt de minister (op p. 4) naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie over de controle op het integriteitsbeleid dat hij daarin ook een rol ziet van de interdepartementale accountantsdienst. Kan de minister dit toelichten?

Art. 125a van de Ambtenarenwet geeft de bekende begrenzings aan voor de vrijheid van meningsuiting: het mag de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, niet *in redelijkheid* schaden en er is de geheimhoudingsplicht.

Hierin en vervolgens in de bepaling van hoe ernstig de door de veront-ruste ambtenaar gesignaleerde problemen zijn, zitten onvermijdelijk *redelijkheidsbepalingen*. Die moeten worden ingevuld en gecodificeerd. Daarin zullen de departementale vertrouwenspersoon, de ambtelijke leiding en de CIR een belangrijke rol moeten spelen. De onafhankelijke vertrouwenscommissie die de minister idealiter ziet functioneren als laatste etappe in de gang van de klokkenluider, moet haar adviezen aan de minister dan ook openbaar maken en de minister is gehouden bij afwijking van dat advies zijn besluit nader te motiveren. Daar vindt dus een codificatie van oordelen plaats, waarbij het uiteindelijk gaat om de vraag aan de hand van welke bestuursethische maatstaven de beoor-deling van de handelswijze van de ambtenaar plaats vindt. Daar vindt de operationalisering plaats van de bekende zinsnede: «... zoals een goed ambtenaar betaamt».

Deze leden vroegen aan de hand van welke maatstaven de minister de interne vertrouwenspersoon, en de ambtelijke leiding zou willen zien oordelen. En, in het logisch verlengde daarvan: aan de hand van welke criteria zal de minister straks het functioneren van de vertrouwenslieden en de onafhankelijke commissie willen evalueren?

De leden van de PvdA-fractie hadden met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel. Met de regering waren zij van mening dat de onderwerpen die verband houden met de integriteit van ambtenaren van dusdanig gewicht zijn dat niet kan worden gewacht op de in gang gezette algehele herziening van de Ambtenarenwet. Bij de voorgestelde wetswij-ziging speelt telkens een afweging tussen enerzijds de gewenste waarborgen voor ambtelijke integriteit en anderzijds de bescherming van de privacy en de vrijheid van meningsuiting van de ambtenaar, terwijl de regeling aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moet voldoen. Gezien het gewicht van al deze belangen achtten de leden van de PvdA-fractie een regeling bij wet in formele zin op zijn plaats. De regering heeft echter voor een andere wetgevingsstrategie gekozen. Daarbij wordt in de wet slechts een globaal kader gegeven voor regelingen op het niveau van de amvb waar het de rijksoverheid betreft en op het niveau van gemeentelijke en provinciale verordeningen waar het om deze overheden gaat. De intussen reeds door de rijksoverheid getroffen regelingen kunnen daarbij een voorbeeldfunctie vervullen, maar zijn niet bindend. De wens om maatwerk te leveren en rekening te houden met omstandigheden in de diensten waar het om gaat, speelt bij de keuze voor deze wetgevingsstrategie kennelijk een grote rol.

De leden van de PvdA-fractie konden voor deze wetgevingsstrategie begrip opbrengen (het leek hen een second best solution), maar spraken er hun verwondering over uit dat de regering een algemene evaluatie van de wet en de lagere regelingen afwijst; slechts voor zeer beperkte evaluaties ten aanzien van de meldingsplicht van financiële belangen en nevenfuncties werd ruimte gelaten. Ten aanzien van de regeling voor klokkenluiders werd geen evaluatie afgesproken. Dat betekent dat maar moet worden afgewacht of en op welke manier de vele overheidsdiensten die niet onder de rijksregeling vallen, erin slagen klokkenluiders een procedure te bieden die hen werkelijk de gelegenheid geeft ook ernstige misstanden in hun eigen dienst aan te kaarten en hen beschermt tegen formele en informele sancties binnen de eigen organisatie. Naar het oordeel van de PvdA-fractie is de gekozen wetgevingsstrategie ten zeerste gebaat bij een grondige en snelle evaluatie, zeker in het licht van het voortgaande proces van modernisering van de Ambtenarenwet,

waarbinnen dan met de resultaten van de evaluatie rekening zou kunnen worden gehouden.

Verwijzend naar de discussies in de Tweede Kamer tussen de regering en de fracties van PvdA en Groen Links over de toereikendheid van de waarborgen voor klokkenluiders, wensten de aan het woord zijnde leden nog eens uiteengezet te zien hoe bevorderd kan worden dat voor elke ambtenaar die bij een of andere overheid (ook en juist een zelfstandig bestuursorgaan) werkzaam is, dezelfde eenvoudige, effectieve en met waarborgen omklede interne procedure beschikbaar is. Grote verschillen in procedure leken hen ongewenst. Ook vroegen zij om zo precies mogelijk aan te geven in welke situaties een ambtenaar al tijdens het verloop van de interne procedure gerechtigd is via de publiciteit aandacht te vragen voor de misstand, zonder dat hem daarop sancties ten deel vallen in het kader van zijn plichtsvervulling als goed ambtenaar. Kan een ambtenaar bijvoorbeeld gerechtigd zijn de media in te schakelen als op zijn melding van praktijken die gevaarlijk zijn voor zulke openbare belangen als de veiligheid en de gezondheid niet met de grootst mogelijke snelheid wordt gereageerd? Wat betekent in dit verband de aan artikel 125a lid 4 toegevoegde vermelding van de «goede trouw» van de ambtenaar?

De leden van de fractie van **D66** hadden er waardering voor dat, vooruitlopend op modernisering van de Ambtenarenwet, maatregelen worden genomen om de integriteit van het ambtenarenapparaat zo goed mogelijk te garanderen. De uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen op 15 mei hebben een beeld te zien gegeven waaruit ondermeer zou kunnen worden afgeleid dat het vertrouwen in het politieke bestuur onder druk staat. Vertrouwen is een moeilijk grijpbaar begrip. De afwezigheid ervan hoeft niet te betekenen dat het handelen van het politieke bestuur in feite onjuist is, maar omdat vertrouwen in ons staatsbetel een wezenlijke rol speelt, moet hoe dan ook worden gestreefd naar herstel ervan. Het ambtelijk apparaat is een onmisbaar en dus essentieel deel van het beleid dat wordt ontwikkeld en uitgevoerd, en dus is integriteit van ambtenaren een absolute voorwaarde voor de integriteit en geloofwaardigheid van het politieke beleid.

In het algemeen is er geen reden om te twijfelen aan de integriteit van ambtenaren op centraal en decentraal niveau, maar omdat ambtenaren niet slechter maar ook niet beter zullen zijn dan de gemiddelde Nederlander, gaat het af en toe mis. Dat zal ook door het voorliggende wetsvoorstel niet worden voorkomen, maar door een zo groot mogelijke transparantie van het handelen van de overheid, inclusief dat van ambtenaren, wordt de mogelijkheid van controle verbeterd. De leden van de fractie van D66 beoordeelden dat positief.

In art. I, lid D, wordt terecht vastgelegd dat een ambtenaar die te goeder trouw bij hem levende vermoedens van een mistoestand aanhangig maakt, daarvan geen nadelige gevolgen mag ondervinden voor zijn rechtspositie. Hoe wordt vastgesteld of iets *te goeder trouw* wordt gedaan? Als daarover een verschil van mening bestaat, geeft dan uiteindelijk de rechter daarover een oordeel? Of doet de onafhankelijke CIR dat? Als deze commissie zich daarover uitspreekt, kan daar dan bezwaar tegen worden gemaakt, of beroep tegen worden aangetekend? Het is goed denkbaar dat hetzij een zogenaamde klokkenluider, hetzij een leidinggevende in een departement, zich niet kan vinden in de opvatting van de onafhankelijke commissie. Dat zou zeker het geval kunnen zijn als de «klokkenluider» zich rechtstreeks tot de commissie wendt, dus zonder eerst binnen het departement zijn zorgen aanhangig te maken. Indien een ambtenaar meent dat een bepaalde gang van zaken binnen een departement onjuist is en hij meldt dat aan zijn chef, maar er wordt geen aandacht aan besteed, of de klacht wordt, in zijn ogen, gebagatelliseerd, is

dat dan op zichzelf niet een misstand die zich leent voor aanmelding bij de onafhankelijke commissie?

De leden van de fractie van de **SGP** en van de **ChristenUnie** hadden met belangstelling en in hoofdzaak ook met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij hadden er nochtans behoefte aan de regering enige vragen voor te leggen.

Deze leden hadden begrepen dat ambtenaren die een door hen vermoede misstand willen melden zich in principe kunnen wenden tot hun lijnchef dan wel de vertrouwenspersoon dan wel een onafhankelijke externe commissie. Zij vroegen of deze drie alternatieven een rangorde betekenen in die zin dat de desbetreffende ambtenaar eerst moet overwegen of hij met zijn melding bij zijn lijnchef terecht kan en zo niet, dat hij dan dient na te gaan of de vertrouwenspersoon het aangewezen meldpunt is, om tenslotte als hij verwacht bij geen van beiden gehoor te vinden, zich tot de commissie te wenden.

In dit verband verzochten deze leden om een toelichting op de door de minister van Binnenlandse Zaken bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gedane toezegging dat hij bereid is de mogelijkheid om zich onder bijzondere omstandigheden rechtstreeks tot de commissie te wenden te verruimen (Handelingen TK 21 maart 2002, nr. 59, p. 4055, r.k.)

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen