Geachte heer Kronenburg,

Naar aanleiding van uw opdracht aan mij tot een onderzoek naar de integriteit van mevrouw mr. Mariko Peters ten tijde van haar plaatsing te Kaboel, naar aanleiding van berichten via de media dat zij zich schuldig gemaakt zou hebben aan belangenverstrengeling in haar ambtelijke functie, bied ik u hierbij het onderzoeksresultaat aan.

**Achtergrond**

Naar aanleiding van een artikel in HP/De Tijd van 4 augustus waarin vermeende belangenverstren­geling door mevrouw Peters in haar hoedanigheid van medewerkster van BZ gedurende haar plaat­sing te Kaboel wordt beschreven, verschijnen diverse berichten in de pers. Mevrouw Peters zou des­tijds namens de ambassade advies hebben gegeven aan het Prins Claus Fonds over een project­aan­vraag van The Foundation for Culture and Civil Society (FCCS), de organisatie waarvoor de heer R. Kluijver werkzaam was. In diezelfde periode kreeg mevrouw Peters een persoonlijke relatie met de heer Kluijver. De “dubbele pet” van mevrouw Peters bij het verstrekken van subsidie lijkt in tegenspraak met de gedragscode voor diplomaten, aldus HP/de Tijd.

**Doel en kader van dit onderzoek**

1. Nagaan wanneer en in welke functies mevrouw Peters te Kaboel was geplaatst, wat die functies behelsden en hoe de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling was geregeld.
2. Voor zover mogelijk in kaart brengen het feitelijk verloop van de zakelijke en privé relatie tussen mevrouw Peters en de heer Kluijver.
3. Onderzoeken of tijdens de plaatsing van mevrouw Peters op de ambassade te Kaboel (met inbegrip van haar tewerkstelling als adviseur van de Afghaanse minister van Buitenlandse Zaken) er verbintenissen/contacten zijn geweest tussen de ambassade en de heer Kluijver en/of organisaties waarvoor hij actief was, waarmee mevrouw Peters bemoeienis heeft gehad.
4. Nagaan voor elk van de genoemde zakelijke verbintenissen waaruit activiteiten zijn voortgevloeid, wat de aard daarvan was, hoe het contact met de ambassade verliep, hoe de besluitvorming is gelopen en vaststellen of er al dan niet sprake was van belangenverstrengeling.
5. Vaststellen of en zo ja welke invulling in het algemeen op de post Kaboel is gegeven aan het voorkomen van belangenverstrengeling door mevrouw Peters. Hoe is de functiescheiding vormgegeven en meer specifiek hoe was deze in de gevallen zoals hiervoor genoemd onder punt 4.

**Onderzoeksactiviteiten**

* Onderzoek personeelsdossier mevrouw Peters.
* Onderzoek beheersadministratie (financiële verplichtingen, dossiers zowel op het departement als op de post).
* Onderzoek activiteiten die BZ heeft ondernomen naar aanleiding van de door de pers gestelde vragen in 2006 en 2007.
* Interviewen van personen die betrokken waren bij c.q. verantwoordelijk waren voor besluitvorming rond verbintenissen die zijn aangegaan met de heer Kluijver en/of organisaties waarvoor hij werkzaam was, alsmede van hen die inlichtingen kunnen geven over de aard van de relatie tussen mevrouw Peters en de heer Kluijver in de periode van haar plaatsing te Kaboel.

**Overzicht plaatsing mevrouw Peters te Kaboel**

Mevrouw Peters is in totaal twee jaar geplaatst op de ambassade Kaboel in de periode juli 2004 tot juli 2006. In het eerste jaar was zij als eerste ambassadesecretaris werkzaam in de functie van beleidsmedewerker Asiel & Migratie/Politieke Zaken. Bij aankomst op de post heeft de ambassadeur, gezien de krappe bezetting van de post, met haar besproken dat zij zich ook met drie zaken zou bezighouden: ontwikkelingssamen­werking, politieke zaken en cultuur (het laatste onderwerp was beperkt van omvang). In het tweede jaar van haar plaatsing was zij werkzaam als plaatsvervangend ambassadeur/beleids­mede­werker Politieke Zaken. In juli 2006 is besloten tot detachering van mevrouw Peters bij het Afghaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, waarna zij eind oktober 2006 Afghanistan heeft verlaten.

**Onderzoek**

De post Kaboel

De post was gehuisvest op een compound in Kaboel: een samenstel van woningen en werkruimtes.

De post had op het terrein van OS drie activiteiten:

- toezicht op de multilaterale samenwerking in het kader van de Afghanistan Reconstruction Trust Fund (verreweg de belangrijkste activiteit);

- toedeling van het (bescheiden) budget voor Programma Kleine Ambassadeprojecten (PKP);

- advisering aan non-gouvernementele organisaties (NGO’s) die belangstelling hadden voor het aangaan van relaties met Afghaanse organisaties.

Relatie ambassade en het Prins Claus Fonds (PCF)

Al kort na het aantreden van de ambassadeur medio 2004 wordt bekend dat het PCF een prijs wil uitreiken aan de museum­direc­teur van het nationaal museum te Kaboel. De ambassade wordt gevraagd om nader advies. De ambassadeur legt de uitvoering hiervan neer bij de heer Kluijver van de FCCS. Hij is al enige jaren in Afghanistan woonachtig en kent de laureaat. De door de heer Kluijver opgestelde brief wordt door tussenkomst van de ambassade aan het PCF toegezonden. Uit onderzoek is gebleken dat mevrouw Peters met deze vraag om referenties geen bemoeienis had.

Dit contact met het PCF leidde vervolgens tot het bezoek van de toenmalige directeur van het PCF en een medewerkster aan Kaboel om bij de prijsuitreiking in december 2004 aanwezig te zijn. Mevrouw Peters organiseerde op verzoek van de ambassadeur de festiviteiten rond de prijsuitreiking en het bezoek van de PCF-leden.

Begin 2005 doet de heer Kluijver uit hoofde van zijn functie bij FCCS (ik wijs erop dat de werkrelatie van de post met FCCS, die al bestond voor het aantreden van mevrouw Peters op de post, qua financieel beslag en aantal opdrachten niet omvangrijk was) een projectvoorstel bij het PCF, waarbij FCCS de Afghaanse counterpart zou worden van een breed opgezet project. Uit contacten met het PCF is mij hierover het volgende gebleken:

- het PCF vraagt standaard advies aan ambassades met het oog op de toekenning van fondsen aan projecten;

- bij de beoordeling van projectvoorstellen worden door het PCF meer partijen geconsulteerd en om advies gevraagd;

- in het onderhavige geval betrof het een project met een budgettaire omvang van € 94.000,-;

- het PCF heeft de Nederlandse ambassade evenwel uitsluitend advies gevraagd over het culturele deel van het project waar het de participatie van Afghanen betrof (met een budgettair beslag van € 38.000,-);

- het project werd mede door andere internationale organisaties gefinancierd; in dat project werkte het PCF samen met andere internationale co-financiers (Duitsland en Frankrijk).

Over de beoordeling van dit projectvoorstel door de Nederlandse ambassade heb ik het volgende geconstateerd.

Mevrouw Peters heeft na terugkomst van haar verlof medio april 2005 in Kaboel het verzoek van het PCF opgepakt. Het betrof hier een klein onderdeel van haar takenpakket. Ze heeft haar beknopte advies op 20 april 2005 aan het PCF gestuurd per mail. Het is niet duidelijk geworden of zij hierover overleg heeft gevoerd binnen de ambassade.

De verklaring van de ambassadeur ondersteunt de werkwijze van mevrouw Peters in deze. Hij herinnert zich deze aanvraag niet. Culturele aangelegenheden, zeker in de context van een post in een land als Afghanistan, waren evenwel geen hoofdzaak. Het PCF was niettemin een zodanige partner voor de post dat daaraan altijd aandacht werd gegeven. Zowel de ambassadeur als mevrouw Peters herinneren zich niet dat zij over de inhoud van het advies hebben gesproken.

Van het PCF heb ik verder begrepen dat naast het advies van de ambassade nog een tweede advies van een derde partij is gevraagd en ontvangen met een zeer positieve conclusie. Tevens heeft het PCF voor de andere componenten van het programma positieve adviezen ontvangen. Het totale project, inclusief het door FCCS uit te voeren deelproject, is vanwege de omvang (gelet op de daarvoor intern voorgeschreven grens van € 25.000,-) ook beoordeeld door het comité van het bestuur van het PCF zelf. Dat was eveneens positief, hetgeen heeft geleid tot toewijzing door het PCF van de fondsen aan onder meer FCCS. Ik heb begrepen dat het PCF (de resultaten van) dit project als succesvol heeft geëvalueerd.

De relatie tussen mevrouw Mariko Peters en de heer Robert Kluijver

Mevrouw Peters heeft in een vroeg stadium na haar aantreden in juli 2004 op de post (functioneel) kennis gemaakt met de heer Kluijver. Zo was zij bij FCCS geïntroduceerd.

Hierna ontwikkelt zich een intensief zakelijk contact tussen mevrouw Peters en de heer Kluijver.

Op 21 maart 2005 was zowel mevrouw Peters als de heer Kluijver aanwezig (met vele expats uit Kaboel) bij het Nieuwjaarsfestival in Mazar-e-Sharif in het noorden van Afghanistan. Mevrouw Peters heeft dit driedaagse festival twee dagen bijgewoond en is daarbij “onder de indruk geraakt van de persoon van de heer Kluijver”. Vlak na dit festival is zij met verlof gegaan en heeft zij vanaf haar vakantieadres privé mails gestuurd aan de heer Kluijver, waaruit citaten thans in de publiciteit zijn gekomen (zij heeft die citaten tegenover mij niet tegengesproken).

Na terugkomst van dat verlof in april 2005 heeft zij de bewuste adviesaanvraag van het PCF aangetroffen. Dat leidde tot mailwisseling met de heer Kluijver dat ze ook iets zakelijks hadden te bespreken. Zoals reeds aangegeven heeft zij op 20 april 2005 het advies per mail aan het PCF gezonden.

Naar haar eigen verklaring (grotendeels overeenkomend met hetgeen de heer Kluijver in zijn blog op zijn site heeft gezet) heeft zij in de maanden mei en juni contacten gehad met de heer Kluijver. Bij dat contact groeide naar haar zeggen een geest- en zielsverwantschap. Hoewel zij geen rechtstreekse causaliteit daarbij aangeeft, heeft zij in juni 2005 haar relatie met haar destijdse partner (die even­eens in Kaboel verbleef, zij het niet op de compound aangezien Kaboel een non-family post is) verbroken.

Zij licht het verdere vervolg van de ontwikkeling van de relatie met de heer Kluijver vanaf juli 2005 toe, daarbij als belangrijk moment wijzend op een verblijf van beiden in Istanbul aan het eind van die maand. Zij is daar naar toe gegaan op terugreis van verlof naar Kaboel. Dat heeft er vervolgens toe geleid dat er in de loop van juli/augustus sprake was van een – in de woorden van mevrouw Peters – “affaire”.

In de periode april/augustus 2005 hebben zich drie zaken voorgedaan:

1. Mevrouw Peters verklaart dat zij in de loop van mei 2005 de kamer van een collega is binnengegaan en hem in vertrouwen heeft verteld dat ze verliefd aan het worden was op een getrouwde man.
2. Tussen april en augustus 2005 verbleven twee BZ-collega’s op de post die mevrouw Peters en de heer Kluijver regelmatig samen op de compound hebben gezien; zij hadden voor zichzelf de conclusie getrokken dat er sprake was van een meer dan zakelijke relatie tussen beiden.
3. In de zomer 2005 heeft de ambassadeur (ik plaats dit in juli of augustus, omdat de heer De la Beij dit niet concreter in tijd kan invullen dan met de aanduiding zomer 2005) de heer Kluijver meer dan eens onbegeleid naar de woning van mevrouw Peters zien lopen en hij heeft haar daarop aangesproken. Duidelijke spelregel was dat derden niet zonder begeleiding op de compound konden komen en dat verblijf ’s nachts door derden aangekondigd hoorde te zijn bij hetzij de ambassadeur, hetzij bij de bewaking (Control Risk Group). Tijdens dit gesprek herinnert mevrouw Peters zich dat zij tegenover de ambassadeur heeft toegegeven een relatie te hebben met de heer Kluijver.

Kortom, het was in de beperkte kring van de aanwezigen op de post duidelijk dat zich in die zomer meer dan een zakelijke relatie tussen beiden ontwikkelde.

Tegen het eind van augustus 2005/begin september 2005 zegt mevrouw Peters dat zij en de heer Kluijver hebben besloten een einde te maken aan de affaire. De heer Kluijver wijst in zijn blog op de door hem nog als zodanige gevoelde verplichtingen jegens echtgenote en kinderen. Mevrouw Peters ervoer “de onmogelijkheid van een relatie met een getrouwde man”. Naar haar zeggen heeft zij op dat moment het einde van de relatie aan de ambassadeur gemeld en de ambassadeur bevestigt dit.

In de maanden september, oktober en november 2005 hebben zich nog twee zaken voorgedaan:

1. Ten eerste heeft op enig moment de vrouw van de heer Kluijver, Ana Rodriguez, zich gewend tot de ambassadeur persoonlijk en zich beklaagd over het gedrag van mevrouw Peters in relatie tot haar echtgenoot. De ambassadeur heeft dit aangehoord en heeft dit ook gemeld aan mevrouw Peters en gewezen op de onwenselijkheid dat privé zaken binnen de omheining van de post zouden raken.
2. Enige tijd later heeft de TZ van Spanje zich tegenover de ambassadeur uitgelaten dat mevrouw Rodriguez zich ook bij hem had gemeld inzake de uit de hand gelopen huiselijke problemen tussen betrokkene en de heer Kluijver. Ook toen heeft de ambassadeur mevrouw Peters hierop aange­spro­ken, die zich gegeneerd toonde over het feit dat dit zo bij de leiding post was gemeld, en erop gewezen dat een risico voor beschadiging van de reputatie van de post op de loer lag.

Mevrouw Peters kan zich wel de gesprekken met de ambassadeur inzake de komst van Ana Rodriguez en de TZ op de post herinneren. Aan een gesprek met de ambassadeur over de onbegeleide entree van de heer Kluijver heeft zij geen herinnering. Zij voegt hieraan toe dat zij zich, los van genoemde gebeurtenissen, wel herinnert met de ambassadeur daarna over haar relatie meerdere malen te hebben gesproken. Exacte wetenschap op dit punt is er niet.

Overige aangetroffen zakelijke contacten tussen de post, mevrouw Peters in het bijzonder, en de heer Kluijver

*De consultancy inhuur door de ambassade van de heer Kluijver*

Eind 2005/begin 2006 komt de relatie volgens mevrouw Peters weer tot leven. Zij meldt dit dan aan de post. In februari 2006 heeft zij dat ook aan haar Personeels- en Management Adviseur bij de personeelsdienst gedaan. Dit geschiedde nadat in november 2005 de toenmalige echtgenote van de heer Kluijver Afghanistan had verlaten en er in feite sprake was van een materiële scheiding. In mei 2006 is de heer Kluijver door de ambassade ingehuurd als consultant teneinde een korte opdracht voor de post uit te voeren. Hierbij heeft de post functiescheiding toegepast ten aanzien van mevrouw Peters, inmiddels plv ambassadeur. De inhoudelijke beoordeling van de inhuur is belegd bij de HOS. In het beoordelingsmemorandum van de opdracht is hieraan aandacht geschonken. Ik heb geen verdere bevindingen. Bij eerdere aandacht voor dit contact in 2006 heeft de post er al op gewezen dat het ongelukkig is geweest dat mevrouw Peters het uiteindelijke contract heeft getekend. Overigens was de minuut wel door een ander lid van de ambassade vastgesteld. Tijdsdruk en afwezigheid van de ambassadeur noopten daartoe. Dat doet aan de beoordeling en de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat van de inhuur niet af, zoals ook in 2007 bij hernieuwde aandacht voor deze kwestie is geconcludeerd.

*De consulaire ondersteuning van de heer Kluijver eind 2006*

Begin 2006 bevond de toenmalige echtgenote van de heer Kluijver zich in Afghanistan om een rechtsgang tegen hem te beginnen. Nadat zij een rechtsgang was gestart over vermeende mishandeling, is de heer Kluijver en mevrouw Peters ter ore gekomen dat er posters op en rond het vliegveld waren opgehangen waarop er van huiselijk geweld bij de familie Kluijver sprake zou zijn. Op de poster was het portret van de heer Kluiver zichtbaar alsmede van anderen, onder wie mevrouw Peters. Beiden hebben zich nog diezelfde ochtend gemeld ten kantore van de Procureur-Generaal, de heer Sabit. Vervolgens is mevrouw Peters na dit gesprek naar de Nederlandse ambassade gegaan en heeft de ambassade in casu, de plv. ambassadeur en een beleidsmedewerker, verzocht de behandeling op zich te nemen. Vanaf dat moment is de consulaire bijstand vanuit de post verleend op de gebruikelijke en correcte wijze. Mevrouw Peters is eind oktober 2006 teruggekeerd naar Nederland.

**Bevindingen**

Ik kom thans tot de kern van mijn bevindingen inzake de PCF-advisering. Daaraan laat ik de volgende overwegingen voorafgaan.

Een niet onbelangrijk oogmerk van diplomatie en het werken op een ambassade is het aangaan en onderhouden van contacten met derden, kortom netwerken. Deze netwerken dienen ertoe om het werk van de ambassade in al zijn aspecten zo effectief mogelijk te laten verlopen. Dergelijke contacten zijn strikt zakelijk. Tegen die achtergrond ontleen ik aan de Gedragscode Grens-in-zicht uit 2004 de volgende passages:

Onder de noemer Onafhankelijk:

“Omdat wij een publiek belang vertegenwoordigen, is het onze plicht zelfs ook maar de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Vriendjespolitiek bij interne en externe contacten is dus uit den boze.”

Bij beslissingen ten aanzien van personen uit familie- of kennissenkring:

“Vermijd in dat geval elke schijn van belangenverstrengeling en laat het beoordelen of gunnen van de opdracht over aan een collega. Overleg in geval van twijfel met uw chef of de vertrouwenspersoon integriteit.”

Onder de noemer Zuiver:

“Bovendien zijn wij ons ervan bewust dat keuzes in de persoonlijke levenssfeer van invloed kunnen zijn op onze functievervulling en het imago van Buitenlandse Zaken.”

Ingaand op de oordeelsvorming op de PCF-adviesaanvraag heb ik de volgende conclusies. Over de mails van mevrouw Peters voor en in de periode na de advisering aan het PCF stel ik hier enkel vast dat de elementen die hiervan naar buiten zijn gekomen duidelijk een onzakelijke toon hebben. Ook mevrouw Peters stelt dat haar wijze van opereren “niet zakelijk” was en dat zij op dat moment onder de indruk van de heer Kluijver was, al kon ze toen nog niet voorzien dat dit zou uitgroeien tot meer.

Hoezeer ook pril en ongewis naar de toekomst, dat vanaf het vakantieadres op zodanige wijze is gecommuniceerd, duidt er op dat er gevoelens bestonden die verder gingen dan enkel het onderhouden van zakelijke contacten. Dat had reeds bij beoordeling van de aanvraag van het PCF tot het inzicht moeten leiden dat het aangewezen was geweest in deze kwestie de postleiding, in casu de ambassadeur met wie zij het meest direct samenwerkte, in kennis te stellen van deze gevoelens.

Ik wijs in dat licht wel op het volgende. Allereerst duiden de aard, omvang en inhoud van het advies (de adviesaanvraag zelf is niet meer te achterhalen bij post of het PCF zelf) op een professionele wijze van afwikkeling. In de mailwisseling tussen mevrouw Peters en de heer Kluijver over de uitkomst van de toewijzing van fondsen door het PCF vind ik daarin steun: uit de mailwisseling blijkt dat de post niet op de hoogte wordt gebracht van de uiteindelijke uitkomst van het gegeven advies, de post is daarin ook geen partij. Het gaat bovendien om een advies dat deel uitmaakt van een groter geheel, waarbij een organisatie en vertegenwoordiger daarvan in beeld zijn die op de post al als positieve contacten waren geboek­staafd nog voordat mevrouw Peters op de post was gekomen en die evenmin volledig onbekend waren bij het PCF zelf. Ook is kennelijk geen op de persoon van de heer Kluijver gerichte navraag gedaan. Uit de bewoordingen van het advies klinkt geen enkele oneigenlijke beïnvloeding door. Het advies van mevrouw Peters is bovendien kritisch waar het de omvang van toe te wijzen fondsen betreft en geeft aan dat deze mogelijk minder hoog zouden hoeven uit te vallen. En tenslotte raakt deze kwestie als zodanig geen rechtstreekse belangen van de post: het was en bleef het PCF dat oordeelde of en zo ja, hoeveel fondsen beschikbaar zouden worden gesteld.

Ik heb hierboven vastgesteld dat het aangewezen was geweest bij de aanvraag de mogelijke schijn van belangenverstrengeling aan de postleiding voor te leggen. Dit is bij deze adviesaanvraag niet gedaan. Ik ben van oordeel, dat in het proces dat zich heeft afgespeeld vanaf 21 maart 2005, mevrouw Peters zich op enig moment had moeten realiseren dat zij de postleiding in kennis moest stellen van haar verhouding. De reden hiervoor is mede gelegen in het risico van een belangenverstrengeling. Het was aan de postleiding om daarover een afweging te maken en dit was niet alleen een zaak van mevrouw Peters. Ik zeg dit omdat volgens de mailwisseling tussen betrokkenen op 19 juli 2005 zich opnieuw een situatie aandiende die tot belangenverstrengeling had kunnen leiden (dit houdt verband met een mogelijke bijdrage voor een boekenbeurs). Overigens heb ik vastgesteld dat na voorgaande mailwisseling in 2005 geen contracten tussen FCCS/de heer Kluijver en ambassade zijn aangegaan. Indien tijdig geïnformeerd, had de ambassadeur zich een oordeel kunnen vormen over de vraag of door deze verhouding niet ook andere belangen van de ambassade in geding kwamen. Ik denk hierbij aan de lokale context van Afghanistan, haar positie als plaatsvervangend ambassadeur en de reputatie van Nederland en de Nederlandse ambassade.

**Samenvattende conclusies en aanbeveling**

Gelet op de beschreven feiten, meen ik dat het advies aan het PCF niet is beïnvloed door de op dat moment ontstane verhouding tussen mevrouw Peters en de heer Kluijver. Het is zakelijk en kritisch geformuleerd in lijn met het beleid van de post. De ambassadeur gaf aan eenzelfde advies te hebben uitgebracht, indien hij deze zaak zelf had afgedaan. Dat laat echter onverlet dat het aangewezen was geweest dat mevrouw Peters de postleiding tijdig had laten weten van de gevoelens van haar richting de heer Kluijver. De beoordeling van de adviesaanvraag had dan ofwel getoetst kunnen worden door een ander, dan wel was onder begeleiding alsnog door mevrouw Peters gedaan, in ieder geval niet volledig zelfstandig zoals nu is gebeurd. Daarnaast had zij, los van de casus, tot het oordeel moeten komen dat het zaak was op enig moment haar relatie aan de postleiding te melden. Ik ben overigens van mening dat het ook op de weg van de ambassadeur had gelegen mevrouw Peters expliciet aan te spreken op de implicaties van haar verhouding.

Ik doe u overigens wel de aanbeveling nog eens extra aandacht te vragen in de gehele organisatie van BZ voor het fenomeen belangenverstrengeling, opdat dit aspect uit de Gedragscode nog eens helder wordt uiteengezet en nageleefd.

De kwestie van de inhuur in mei 2006 en de consulaire begeleiding vanuit de post eind 2006 geven mij geen aanleiding tot bijzondere conclusies.

drs. K.P.M. de Beer