

Vergaderjaar 1995–1996

24 575

Wijziging van de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 in verband met het verrichten van nevenwerkzaamheden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In het kader van een goede functionering van de openbare dienst en ter voorkoming van belangenverstremming bestaat behoefte aan een meldingsplicht van nevenwerkzaamheden van ambtenaren. De gemelde nevenwerkzaamheden dienen vervolgens te worden geregistreerd voor zover hiertoe voldoende aanleiding bestaat. Het verrichten van nevenwerkzaamheden door ambtenaren kan consequenties hebben voor de integriteit van het openbaar bestuur, een onderwerp waarvoor in de afgelopen jaren in toenemende mate aandacht bestaat. De integriteit van het openbaar bestuur is een zwaarwegend belang dat niet onbeschermd mag blijven.

In de voor de ambtenaar geldende rechtspositievoorschriften zijn over nevenwerkzaamheden regels gesteld in het belang van de onkreukbaarheid, de betrouwbaarheid en de zorgvuldigheid van het openbaar bestuur. De bestaande rechtspositionele voorschriften bieden evenwel niet de mogelijkheid aan de ambtenaar de verplichting op te leggen om bepaalde nevenwerkzaamheden te melden. Met behulp daarvan zouden voorkomende of voorgenomen nevenwerkzaamheden in beeld kunnen worden gebracht en kan tot een goede beoordeling worden gekomen van de geoorloofde ervan, gezien in het licht van de ambtelijke functie. Ook bestaat er thans voor het bevoegd gezag geen opdracht regels te stellen ten aanzien van de registratie van nevenwerkzaamheden.

Een meldingsplicht en een registratie van nevenwerkzaamheden kunnen naar onze mening een waardevolle bijdrage leveren aan de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur.

De ambtenaar moet tot op heden primair zelf beoordelen of een nevenwerkzaamheid schadelijk is voor zijn dienstvervulling of niet in overeenstemming is met het aanzien van zijn ambt (men zie artikel 61 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)); in de toekomst moet hij beoordelen of die nevenwerkzaamheid «de belangen van de dienst kan raken». Duidelijk zal zijn dat de nieuwe regeling reeds hierom effectiever zal zijn voor het handhaven van de integriteit, omdat de laatstgenoemde beoordeling veel meer nevenwerkzaamheden – en, door de meldingsplicht, in een eerder stadium – «boven tafel zal brengen» dan de eerstgenoemde. Wij gaan er van uit dat de ambtenaar in concrete

gevallen zeer wel in staat is te beoordelen of bepaalde nevenwerkzaamheden het dienstbelang kunnen beïnvloeden. In twijfelgevallen zal de goedwillende ambtenaar overleg plegen met zijn bevoegd gezag. (Wij laten hier het bewust ontduiken van de meldingsplicht buiten beschouwing).

Verder merken wij op dat de effectiviteit van de meldingsplicht en de registratie mede bepaald zal worden – lees: vergroot zal kunnen worden – door de wijze waarop door de diverse overheden uitwerking zal worden gegeven aan de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel. Het is zeer wel denkbaar dat in die uitwerking, bij voorbeeld op het niveau van een dienstonderdeel, concreet kan worden aangegeven welke nevenwerkzaamheden «de belangen van de dienst (...) kunnen raken», zodat het risico van een onjuiste beoordeling door een individuele ambtenaar wordt teruggedrongen.

Het opleggen van een verplichting aan de ambtenaar om bepaalde nevenwerkzaamheden te melden, het geven van voorschriften ten aanzien van het verrichten van nevenwerkzaamheden zoals het registreren ervan en het opleggen van een verbod kan gevolgen hebben voor de onbelemmerde uitoefening van bepaalde grondrechten. Daar waar grondrechten door de overheid worden beperkt is ingevolge de Grondwet in het algemeen een formeel-wettelijke grondslag vereist. Maar ook indien strikt genomen van zo'n beperking geen sprake is, kan het uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wenselijk zijn dat de bevoegdheden van het bevoegd gezag die kunnen raken aan de uitoefening van grondrechten door ambtenaren door de formele wetgever worden geëxpliciteerd.

Deze overwegingen hebben geleid tot het voorstel in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 een basis te leggen voor een geclausuleerde meldingsplicht en opdracht tot registratie van nevenwerkzaamheden van de ambtenaar, alsmede voor een geclausuleerd verbod van nevenwerkzaamheden.

De toegevoegde waarde van de voorgestelde bepalingen ten opzichte van de bestaande regelgeving is naar onze inschatting met name gelegen in het volgende. Het nieuwe element is dat in het wetsvoorstel een formeel-wettelijke basis voor een meldingsplicht – die een beperking oplevert van het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer – wordt gecreëerd. Eveneens nieuw is de opdracht aan de overheden om de melding, de registratie en het verbieden van nevenwerkzaamheden in nadere regelgeving uit te werken, waarmee meer duidelijkheid wordt gegeven over wat is geoorloofd en wat niet met betrekking tot het vervullen van nevenwerkzaamheden. De combinatie van meldingsplicht en registratie en eventueel verbieden van nevenwerkzaamheden vormt in feite een nieuw instrument dat – anders dan in de situatie tot nu toe – onontkoombaar leidt tot een expliciete toetsing van die nevenwerkzaamheden aan de ambtelijke functie. Wanneer de meldingsplicht in de lagere regelgeving is geïmplementeerd en de melding en registratie van nevenwerkzaamheden vervolgens plaatsvinden, wordt aan de hand van de resultaten daarvan zichtbaar waar de risico's liggen van aantasting van de bestuurlijke integriteit. Alsdan kunnen, niet slechts repressief in concrete gevallen, maar ook preventief in algemene zin de onkreukbaarheid, de zorgvuldigheid, de integriteit van het ambtelijk en bestuurlijk handelen beter bewaakt en gewaarborgd worden.

Ook wordt met het nieuwe instrument de rechtszekerheid voor de betrokken ambtenaar gediend; met name door de registratie kan achteraf het bevoegd gezag immers de desbetreffende ambtenaar geen verwijt maken dat het niet op de hoogte was van diens nevenwerkzaamheden.

Verplichtingen en verboden als hier bedoeld kunnen niet onbegrensd worden opgelegd; daarover worden aan het slot van deze memorie van toelichting specifieke opmerkingen gemaakt.

De Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel zijn over het wetsvoorstel gehoord; zij hebben ermee ingestemd.¹

Beperking van grondrechten

In de artikelen 125a en volgende van de Ambtenarenwet respectievelijk 12a e.v. van de Militaire Ambtenarenwet 1931 liggen beperkingsmogelijkheden besloten van de inhoudelijke uitoefening van bepaalde grondrechten; hierbij is niet relevant of de beperking van een grondrecht plaatsvindt in het kader van de uitoefening van een nevenwerkzaamheid of niet.

Opmerking verdient dat, voor zover een grondrecht als hier bedoeld wel wordt uitgeoefend in het kader van een nevenwerkzaamheid, de beperking van zo'n grondrecht niet kan worden gebaseerd op artikel 125, eerste lid, onder k, van de Ambtenarenwet of daarop gebaseerde regelgeving, maar moet worden gebaseerd op het specifieke artikel als bovenbedoeld. In dit verband is met name artikel 125c, eerste en tweede lid, van de Ambtenarenwet illustratief. De tekst van deze leden brengt tot uitdrukking dat het bevoegd gezag de ambtenaar in beginsel niet verbiedt zitting te nemen in een publiekrechtelijk college. In beginsel is er dus geen plaats voor een inhoudelijke toetsing van de functie in een publiekrechtelijk college aan de ambtelijke functie. De mogelijkheid geen ontheffing te verlenen van de waarneming van het ambt of geen buitengewoon verlof te verlenen ziet met name op onmisbaarheid in de ambtelijke functie of op de situatie dat die functie niet in deeltijd kan worden vervuld. Het vorenstaande betekent niet dat zich geen botsing van belangen zou kunnen voordoen; daarvoor moet echter de regelgeving in zake incompatibiliteiten een oplossing bieden.

Buiten de zojuist genoemde beperkingsmogelijkheden kunnen ook een verplichting of een verbod als boven bedoeld een beperking van een grondrecht opleveren. Grondrechten die in dit verband van belang zouden kunnen zijn, zijn het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) en het recht op vrije arbeidskeuze (artikel 19, derde lid, Grondwet). Voor zover sprake is van een dergelijke beperking van een grondrecht die slechts bij of krachtens de wet mag worden gesteld, zullen de nieuwe onderdelen j en k van artikel 125 van de Ambtenarenwet respectievelijk o en p van artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 daartoe de formeel wettelijke basis vormen.

Afzonderlijke aandacht verdient hieronder nog het recht tot het geven van onderwijs dat is opgenomen in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

De persoonlijke levenssfeer

Bemoeienis van de werkgever met wat de ambtenaar in zijn vrije tijd doet behoeft niet per definitie zijn persoonlijke levenssfeer te bedreigen. Het terrein van de persoonlijke levenssfeer is niet vastomlijnd; waar de grens ligt tussen de openbaarheid en de privé-sfeer wordt – als het gaat om de ambtenaar die nevenwerkzaamheden verricht – bij voorbeeld mede bepaald door het meer of minder openbare karakter van de functie die iemand bekleedt. Bij de wijziging van de Ambtenarenwet 1929 en de Militaire Ambtenarenwet 1931 ter zake van de uitoefening van grondrechten in 1988 (wetten van 20 april 1988, Stb. 229 resp. Stb. 288) is niet een formeel wettelijke beperkingsmogelijkheid van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gecreëerd. Voor die gevallen waarin door maatregelen ten aanzien van nevenwerkzaamheden de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, dient derhalve een basis in de wet

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

te worden gecreëerd. Een meldingsplicht voor nevenwerkzaamheden levert een dergelijke beperking op.

De persoonlijke levenssfeer wordt niet alleen door de Grondwet beschermd, maar ook door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 8 van het verdrag bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid van dit artikel voorziet in beperkingsmogelijkheden van dit recht.

Beperkingen zijn mogelijk voor zover die zijn neergelegd in de wet (in materiële zin) en de maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM opgesomde belangen. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zaken betreffende de vrijheid van meningsuiting, waarbij de beperkingsgronden vrijwel identiek zijn aan die bij de privacybescherming (men vergelijk artikel 10, tweede lid, met artikel 8, tweede lid, EVRM) dient de beperking van dit grondrecht een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen. Met onderhavig wetsvoorstel wordt de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur beoogd. Zonder een integere overheid is de democratische rechtsstaat niet geloofwaardig. Wij achten de waarborging van de integriteit een voldoende zwaarwegend maatschappelijk belang om beperking op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen.

Maatregelen in dit kader zijn herleidbaar tot het tegengaan en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. In de Engelzaak heeft het Hof het standpunt ingenomen dat de term «wanordelijkheden» niet alleen op de publieke orde betrekking kan hebben, maar ook op de orde die geldt binnen een bepaalde sociale groep (Arrest van 8 juni 1976, A.22 (1977), p. 41). In het onderhavige wetsvoorstel betreft het het tegengaan van wanordelijkheden binnen de groep ambtenaren. Voor deze groep gelden bepaalde gedragsregels. Tevens kunnen de maatregelen bijdragen tot het voorkomen van strafbare feiten. Wij denken in dit verband aan de ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht.

De maatregelen zelf moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit betekent in ieder geval dat een onbeperkte meldplicht van nevenwerkzaamheden en de registratie daarvan niet in overeenstemming zijn met het verdrag. Het zou betekenen dat elke willekeurige nevenactiviteit zou moeten worden gemeld en geregistreerd, ook al zou deze activiteit geen enkele relatie met de ambtelijke functie hebben. Een dergelijke maatregel betekent een ingrijpende beperking van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar en is ten opzichte van het nagestreefde belang niet proportioneel. Het gewenste resultaat kan bovendien met minder zware middelen worden behaald. Het wetsvoorstel biedt dan ook geen grond voor een ongeclausuleerde meld- en registratieplicht. Het spreekt voor zich dat ook de nadere regelingen op basis van de voorgestelde onderdelen j en k van artikel 125 van de Ambtenarenwet respectievelijk o en p van artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 zullen moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit .

De vrijheid van arbeidskeuze

In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Ambtenarenwet 1929 ter zake van de uitoefening van grondrechten (Kamerstukken II, 1985/86, 19 495, nr. 3, blz. 3) is een afzonderlijk wetsvoorstel, voor zover nodig, met betrekking tot onder meer de beperking op de vrijheid van arbeidskeuze in het vooruitzicht gesteld.

In de memorie van antwoord bij voornoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II, 1987/88, 19 495, nr. 5, blz. 4) is vervolgens verwezen naar de notitie «Grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze» (Kamerstukken II,

1985/86, 19 376, nrs. 1–2), waarin tot uitdrukking is gebracht dat, voor zover in de ambtelijke rechtspositieregelingen bepalingen voorkomen die de vrijheid van arbeidskeuze beperken, deze op een voldoende specifieke wetsbepaling in de Ambtenarenwet 1929 steunen.

Door de regering is in bedoelde notitie daarnaast uiteengezet dat bij de toepassing van artikel 61 van het ARAR slechts verschillende aspecten van kwaliteitsbewaking worden gediend, te weten voorkoming van schade voor de dienstvervulling, volledige beschikbaarheid voor de functie en voorkoming van overbelasting voor de ambtenaar. Vanwege deze motieven is de vrijheid van arbeidskeuze niet in het geding, maar wordt slechts de wijze van beroepsuitoefening bepaald. Het onderhavige voorstel van wet ziet slechts op het in goede banen leiden van de functie-uitoefening. Een verbod kan immers uitsluitend worden opgelegd, indien de goede functie-uitoefening niet meer kan worden gewaarborgd. De ter uitvoering daarvan te geven voorschriften beperken het recht op vrije arbeidskeuze derhalve niet.

Ook de Centrale Raad van Beroep is van mening dat het beginsel van vrije beroepskeuze er niet aan in de weg staat dat uit de gemaakte keuze voor het beroep van ambtenaar beperkingen kunnen voortvloeien ten aanzien van het gelijktijdig verrichten van andere werkzaamheden (CRvB 10-02-94, nr. AW 1993/ 196; gepubliceerd in het Tijdschrift voor ambtenarenrecht, TAR 1994, 81).

De vrijheid van onderwijs

Het geven van onderwijs als bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet is een ruim begrip. Elk soort onderwijs valt daaronder (zie HR 10-12-1957, NJ 1958, 176). Het is niet ondenkbaar dat het verbod van nevenwerkzaamheden onder omstandigheden ook nevenwerkzaamheden in het onderwijs kan betreffen. Het is de vraag of een dergelijk verbod het recht om onderwijs te geven beperkt.

De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn uitspraak van 16 november 1989 (TAR 1990, 13) deze vraag bevestigend beantwoord en geoordeeld dat het bevoegd gezag het recht op het geven van onderwijs kan beperken, indien door de uitoefening daarvan de goede vervulling van de functie van betrokkene of de goede functionering van de dienst op volstrekt ontoelaatbare wijze wordt aangetast. (Ook: CRvB 08-08-1991; TAR 1991, 176). De Raad motiveerde zijn beslissing als volgt: er zijn naar aard en omvang tal van gedragingen denkbaar die zich kunnen aandienen als het geven van onderwijs. Geen redelijk denkend mens kan daarom aanvaarden dat er geen beperkingen zijn toegestaan op de vrijheid van onderwijs van ambtenaren. De Raad achtte deze beperking dan ook toelaatbaar, hoewel artikel 23 van de Grondwet niet expliciet voorziet in de mogelijkheid van een dergelijke beperking.

Het waarborgen van de integriteit van het bestuur maakt het noodzakelijk om nevenwerkzaamheden te verbieden, indien de uitoefening daarvan de functievervulling door de desbetreffende ambtenaar of het functioneren van het dienstonderdeel, voor zover dit in verband staat met die functievervulling, kan schaden. De beoordeling hiervan is afhankelijk van diverse factoren, die in onderling verband met elkaar moeten worden bezien. Bij de uitoefening van een nevenfunctie in het onderwijs geldt dat ook. Een verbod op een nevenwerkzaamheid in het onderwijs is gerechtvaardigd, indien bij voorbeeld het gevaar bestaat dat de ambtenaar in de uitoefening van zijn functie zijn onafhankelijke opstelling verliest ten opzichte van personen die hij als docent heeft leren kennen. In dat verband speelt de vraag mee of het onderwerp van het onderwijs relatie heeft met zijn ambt of taken. De schadelijkheid voor de uitoefening van zijn hoofdfunctie treedt echter pas op, indien deze relatie in samenhang

met andere factoren met zich brengt dat een onafhankelijke opstelling niet meer gewaarborgd zal zijn. Een politie-agent die in de regio waar hij zijn functie uitoefent algebra-bijlessen geeft, zal in de regel zijn onafhankelijke opstelling ten opzichte van zijn leerlingen niet verliezen. Deze leerlingen zijn te vergelijken met ieder ander persoon die de agent als privépersoon leert kennen. Het onderwerp van zijn onderwijsactiviteiten ligt te ver verwijderd van zijn werkterrein om zijn onafhankelijke opstelling in negatieve zin te beïnvloeden. Anderzijds is er ook geen reden om een politiefunctionaris te verbieden autorijlessen te geven, indien hij deze lessen in een andere regio geeft dan waar hij dienst doet. De kans dat hij in zijn functie-uitoefening wordt geconfronteerd met (oud)leerlingen is daarvoor te gering. Betreft het echter autorijlessen in de regio waar de desbetreffende functionaris verkeersagent is, dan is de kans op confrontatie met (oud)leerlingen in zijn functie-uitoefening hoog, terwijl de relatie van het onderwijsterrein met zijn functie-uitoefening dusdanig is dat een onafhankelijke opstelling tegenover (oud)leerlingen wellicht niet meer is gewaarborgd. Het betreft dus een combinatie van factoren die in samenhang met elkaar tot een verbod kunnen leiden. Anders dan de Centrale Raad van Beroep zijn wij van mening dat een dergelijk verbod geen verbod met betrekking tot de vorm en inhoud van het onderwijs inhoudt. Het betreft dus geen beperking van artikel 23 van de Grondwet. Een verbod van een nevenwerkzaamheid uitsluitend op grond van de vorm en de inhoud van het onderwijs als zodanig zou wel een beperking van artikel 23 van de Grondwet betekenen en is niet toelaatbaar.

Artikel 125, eerste lid, onderdelen j en k: enkele specifieke opmerkingen

Onderdeel j

De voorliggende wijziging van de Ambtenarenwet zal gevolgen hebben voor de diverse bepalingen in het ARAR en in andere rechtspositiereglementen die zien op nevenwerkzaamheden. Immers artikel 125 Ambtenarenwet legt aan de diverse overheden de verplichting op voorschriften vast te stellen ter zake van de in dat artikel genoemde onderwerpen.

Met de verplichting tot regelgeving is in elk geval een belemmering weggenomen om een meldingsplicht voor nevenwerkzaamheden op te leggen. Dit is in feite de enige uitbreiding van bevoegdheden ten opzichte van de bestaande regelgeving. De registratie van nevenwerkzaamheden is thans ook reeds mogelijk op grond van de Wet persoonsregistraties (Wpr). Artikel 18 van deze wet bepaalt dat overheidsdiensten registraties kunnen bijhouden, indien dit noodzakelijk is voor een goede taakvervulling. De mogelijkheid een nevenwerkzaamheid te verbieden vloeide reeds voort uit de artikelen 61 e.v. van het ARAR en vergelijkbare bepalingen in andere rechtspositieregelingen. Een reden om in de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet 1931 ook voorschriften op te nemen over de registratie en het verbieden van nevenwerkzaamheden is daarin gelegen dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wenselijk is de regelgeving met betrekking tot nevenwerkzaamheden samenhangend te presenteren. Een andere reden is gelegen in de wens dat aan het verbieden van nevenwerkzaamheden voor de gehele overheid éénzelfde beoordelingsnorm ten grondslag ligt.

Gesteld is reeds dat meldingsplicht en registratie niet onbegrensd kunnen worden doorgevoerd. Enerzijds zal de norm voor de meldingsplicht en de registratie een zekere ruimte moeten bieden, wil het toezicht op of inzicht in nevenwerkzaamheden van ambtenaren als facet van de handhaving van de integriteit van het openbaar bestuur door het bevoegd gezag enige betekenis hebben. Dit wordt bereikt met de woorden «de

belangen van de dienst kunnen raken». Anderzijds is de beperking daarin gelegen dat er een samenhang moet zijn tussen de nevenwerkzaamheden en de functievervulling van de betrokken ambtenaar. Voert de ambtenaar nevenwerkzaamheden uit die nadelig (kunnen) zijn voor de openbare dienst zonder dat er een verband is met zijn persoonlijke functievervulling dan onderscheidt de situatie zich niet van de «lastige burger» en is er dus geen aanleiding hem via zijn rechtspositie een halt toe te roepen.

Aldus worden inbreuken op de belangen van de ambtenaar zo beperkt mogelijk gehouden.

Hierboven is reeds aangegeven dat ook uit het EVRM beperkingen voortvloeien. Aldus is het ook niet mogelijk dat in de nadere regeling van de meldingsplicht en de registratie in het ARAR of een andere rechtspositieregeling deze grenzen zullen worden overschreden.

Doel van de melding en de registratie is dat het bevoegd gezag tot toetsing kan overgaan of sprake kan zijn van een verstrengeling of botsing van dienstbelangen met de belangen die betrokken zijn bij de nevenwerkzaamheid. Ook de kenbaarheid wordt hiermee gediend zowel naar de overheidswerkgever als naar de ambtenaar. Dit is met name van belang als er in de toekomst werkzaamheden worden opgedragen, waardoor er eerst dan een belangenverstrengeling kan optreden. Overigens zij opgemerkt dat het niet alleen gaat om belangenverstrengeling. Een botsing of onverenigbaarheid van dienstbelangen met de belangen die betrokken zijn bij de nevenwerkzaamheid doet zich bij voorbeeld voor indien de nevenwerkzaamheid maatschappelijk gezien in een kwade reuk staat. Alsdan kan de goede functievervulling ten opzichte van het publiek worden belemmerd. Maar ook indien op de functievervulling van de ambtenaar op zich zelf geen aanmerkingen zijn te maken kan de connectie tussen het uitoefenen van een functie in openbare dienst met bedoelde nevenwerkzaamheden onaanvaardbaar zijn. Hier denken wij met name aan een situatie dat een ambtenaar in zijn privéleven een maatschappelijk gezien afkeurenswaardig gedrag vertoont of afkeurenswaardige activiteiten verricht. Hoewel er dan op de concrete taakvervulling van de ambtenaar niets aan te merken behoeft te zijn kan de openbare dienst toch schade lijden doordat het publiek weinig vertrouwen heeft in het functioneren in een openbaar ambt – waarin onkreukbaarheid en betrouwbaarheid onvoorwaardelijk aanwezig moeten zijn – van iemand bij wiens privésituatie vraagtekens kunnen worden geplaatst. In dit verband blijkt de wat ouderwetse omschrijving «het aanzien van het ambt» nog steeds actueel te zijn. Voorts kunnen bepaalde nevenwerkzaamheden zoal niet de verwachting rechtvaardigen, dan toch op zijn minst de schijn oproepen dat een noodzakelijke onafhankelijke opstelling in de ambtelijke functie niet is gewaarborgd. Zo zal altijd oplettendheid, in eerste instantie bij de ambtenaar zelf, geboden zijn wanneer de uitoefening van een politiefunctie wordt gecombineerd met welke nevenwerkzaamheid ook. Overigens is hiermee nog niet gezegd dat een politieambtenaar per definitie elke nevenwerkzaamheid dient te melden aan het bevoegd gezag.

Opmerking verdient in dit verband nog dat waar wordt gesproken van (het verrichten van) nevenwerkzaamheden, daaronder mede begrepen zijn (de in onder meer het ARAR gebruikte omschrijvingen:) het aanvaarden van nevenbetrekkingen, het drijven van nering of handel, het deelnemen aan aannemingen en leveringen en het zijn van commissaris, bestuurder of vennoot van een vennootschap, stichting of vereniging. Voorts zij opgemerkt dat het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde nevenwerkzaamheden, noch ook de vraag of de nevenwerkzaamheden in of buiten diensttijd worden verricht, van belang is bij de vraag naar de gepastheid van de nevenwerkzaamheid naast de ambtelijke functie.

Onderdeel k

Onderdeel k draagt op tot het vaststellen van voorschriften betreffende het verbieden van nevenwerkzaamheden. Opmerking verdient hier dat verbodsbepalingen in de nadere regelgeving niet verder zullen kunnen gaan dan de norm van onderdeel k toelaat. Daarenboven kan ook hier proportionaliteit en een weging van de noodzaak tot regelgeving voor de desbetreffende kring van ambtenaren er toe leiden dat de opdracht van onderdeel k met terughoudendheid kan worden geïmplementeerd in de nadere regelgeving.

Ten opzichte van onderdeel j laat onderdeel k in de normering een verdergaande begrenzing zien. Duidelijk moge zijn dat de onderdelen j en k van artikel 125 van de Ambtenarenwet respectievelijk o en p van artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet 1931 procedureel in elkaars verlengde liggen en dat de norm voor het verbod («niet in redelijkheid zou zijn verzekerd») een beperkt onderdeel vormt van de ruimere norm voor de meldingsplicht.

De norm in onderdeel k is dezelfde als de in artikel 125a geformuleerde norm. Deze norm, die bij de bovengenoemde wijziging van de Ambtenarenwet 1929 in 1988 is opgenomen, biedt een waarborg dat niet willekeurig nevenwerkzaamheden kunnen worden verboden, doch dat aan de hand van concrete feiten moet kunnen worden aangetoond dat in voorkomend geval de goede functievervulling of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover die in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd (Kamerstukken II 1987/88, 19 495, nr. 8, blz. 3).

Een goede functievervulling kan onder omstandigheden overigens ook gewaarborgd worden door minder vergaande maatregelen dan een verbod. Te denken valt aan het maken van afspraken over de vervulling van een nevenfunctie of aan een beperkte aanpassing van het takenpakket van de ambtenaar.

Het evenredigheidsbeginsel kan meebrengen dat dan ook voor die minder vergaande maatregelen wordt gekozen.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat voor de ambtenaar de gebruikelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht zullen openstaan, indien hij zich niet kan vinden in een ten aanzien van hem genomen beslissing op basis van de uit de voorliggende wetswijziging voortvloeiende nadere regelgeving.

Artikel 12, onderdelen o en p, Militaire Ambtenarenwet 1931

De overwegingen tot wijziging van de Ambtenarenwet gelden op overeenkomstige wijze voor de Militaire Ambtenarenwet 1931. De wijziging zal op overeenkomstige wijze als hierboven vermeld voor het ARAR en andere op de Ambtenarenwet gebaseerde rechtspositiereglementen als het Burgerlijk ambtenarenreglement Defensie (BARD), gevolgen hebben voor het Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR).

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Defensie,
J. C. Gmelich Meijling