

Vergaderjaar 1995–1996

24 575

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 12 maart 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het grote belang van de integriteit van het openbaar bestuur. De vraag is waardoor deze integriteit bepaald wordt. Een van de zaken die daarbij een rol spelen is het voorkomen van belangenverstremming. Dit heeft niet alleen te maken met nevenfuncties, maar in feite met het totale handelen van degenen die het openbaar bestuur vormen. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om de ambtenaren. Het gaat er om dat nevenactiviteiten van ambtenaren het functioneren en het aanzien van het openbaar bestuur niet mogen schaden. Het gaat ook om correct handelen naar burgers toe, zonder aanzien des persoons. Dit onderdeel komt in dit wetsvoorstel niet aan bod. Welke gedachten heeft de regering ten aanzien van het verbeteren van deze elementen?

Het wetsvoorstel voorziet in een meldingsplicht en registratie van nevenwerkzaamheden. Dit is veel breder dan nevenfuncties. Is dit niet veel te ruim? Worden ook allerlei activiteiten in het sociaal-culturele leven en het maatschappelijk verkeer hieronder verstaan? Zo ja, welke?

De tekst van het wetsvoorstel houdt in dat de ambtenaar in de toekomst moet beoordelen of die nevenwerkzaamheid «de belangen van de dienst kan raken». Deze zaken moeten namelijk worden gemeld. Naar het oordeel van de CDA-fractie is, met enige fantasie, werkelijk elke activiteit onder deze noemer te brengen. Wordt hiermee het doel niet voorbijgeschoten, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is het de bedoeling dat al hetgeen gemeld wordt, ook wordt geregistreerd? Is dit register openbaar? Wat gebeurt indien er verschil van mening is over de noodzaak van het al dan niet melden van een nevenwerkzaamheid? Staan hier sancties op?

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Brinkman (CDA), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Nijpels-Hezemans (GN), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Mulder-van Dam (CDA), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

In het kader van mogelijke belangenverstrengeling vragen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting op het beleid van de overheid ten aanzien van de ambtenaar-commissaris in ondernemingen waarin of waarbij de overheid een belang heeft.

De huidige Ambtenarenwet en Militaire Ambtenarenwet 1931 voorzien in een basis voor een geclausuleerde meldingsplicht en opdracht tot registratie van nevenwerkzaamheden van de ambtenaar, alsmede voor een geclausuleerd verbod van nevenwerkzaamheden. Onder meer in het ARAR staat dit goed geformuleerd. Nu wordt ervoor gekozen om de regeling aan te scherpen in plaats van het toezien op de correcte uitvoering van de oude regel. De leden van de CDA-fractie willen een nadere toelichting op de oorzaken en achtergronden van het niet voldoen van de huidige wetgeving. Hoe staat het met het toezicht op die uitvoering?

Nevenwerkzaamheden kunnen worden verboden. Moeten de overheden ook aangeven welke criteria bij dergelijke beslissingen een rol spelen? Welke sancties staan er op het niet nakomen van het verbod? In de memorie van toelichting staat dat met het nieuwe instrument de rechtszekerheid van de ambtenaar is gediend; met name door de registratie kan achteraf het bevoegd gezag de desbetreffende ambtenaar geen verwijt maken dat het niet op de hoogte was van diens nevenwerkzaamheden. Maar deze zuiver procedurele benadering doet niets af aan het al dan niet toelaatbaar zijn van de werkzaamheden op zich en geeft ook geen enkele garantie dat het bevoegde gezag de juiste vervolgbeslissing neemt. Hoe wordt hierop toegezien, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het wetsvoorstel is van toepassing op alle ambtenaren, in dienst van welke overheid dan ook. De Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel hebben met het wetsvoorstel ingestemd. Echter, het wetsvoorstel moet worden uitgevoerd door de diverse overheden. Die moeten de voorschriften vaststellen. Zijn IPO, VNG hierover gehoord, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Gaat er gewerkt worden met een modelverordening? Wie maakt de voorschriften voor de politie? Worden die uniform voor het gehele land?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de overweging van de regering, dat de integriteit van het openbaar bestuur een zwaarwegend belang is, dat niet onbeschermd mag blijven en dat een meldingsplicht, registratie en een geclausuleerd verbod van nevenwerkzaamheden daaraan een bijdrage kunnen leveren.

Dat neemt niet weg dat zij nog een aantal vragen hebben.

De leden van de VVD-fractie stellen vast, dat in de memorie van toelichting wordt gesteld, dat «nevenwerkzaamheden dienen te worden geregistreerd voorzover daartoe aanleiding bestaat». Tevens wordt op blz. 5 van de memorie van toelichting gesteld, dat de beoordeling van de vraag in hoeverre de nevenwerkzaamheden de functieervulling kan schaden afhankelijk is van diverse factoren, die in onderling verband met elkaar moeten worden gezien. Hoewel deze leden zich realiseren, dat het niet eenvoudig en mogelijk zelfs ongewenst is om tot in detail uitwerking te geven aan het antwoord op de vraag wanneer het belang van de dienst kan worden geraakt, zijn zij desalniettemin van mening, dat de thans voorliggende duiding dienaangaande vaag, zo niet te vaag is. Deze leden zien graag een nadere invulling van die situaties en/of omstandigheden waarin de belangen van de dienst zullen kunnen worden geraakt. Dit is naar het oordeel van deze leden des te meer van belang, omdat de

betrokken ambtenaar primair zelf zal moeten beoordelen in hoeverre er van een dergelijke situatie sprake is. Het is daarom gewenst dat er voor die ambtenaar zo mogelijk meer duidelijkheid bestaat dan thans het geval is. De regering zegt ervan uit te gaan dat de ambtenaar in concrete gevallen zeer wel in staat is om te beoordelen of bepaalde nevenwerkzaamheden het dienstbelang kunnen beïnvloeden (memorie van toelichting, blz.1-2). De hier aan het woord zijnde leden streven ernaar om de ambtenaar in deze situatie maximale duidelijkheid te geven, zodat ten aanzien van deze verplichting zo min mogelijk misverstanden kunnen ontstaan. De leden van de VVD-fractie vernemen gaarne van de regering of de gevraagde duidelijkheid kan worden verstrekt.

Dat brengt deze leden tevens op de vraag, wat de gevolgen zullen zijn van het door een ambtenaar verkeerd beoordelen van de mogelijke gevolgen van zijn nevenactiviteiten voor het belang van de dienst.

Een tweede aspect dat de leden van de VVD-fractie bezig houdt, is de uitwerking van dit wetsvoorstel door de diverse overheden. Letterlijk zegt de regering, dat «de effectiviteit van de meldingsplicht en de registratie mede bepaald zal worden (...) door de wijze waarop door de diverse overheden uitwerking zal worden gegeven aan de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel» (memorie van toelichting, blz.2). Naar de mening van deze leden zal een nadere uitwerking door de diverse overheden onvermijdelijk leiden tot een meer of mindere divergentie in eisen, criteria en beoordelingsnormen. Met andere woorden: in hoeverre is er sprake van mogelijke ongewenste rechtsongelijkheid tussen verschillende overheden en ambtenaren in dienst bij die overheden.

De hier aan het woord zijnde leden vragen de regering om een reactie in dezen, juist omdat de regering in de memorie van toelichting de wens uitsprekt, «dat aan het verbieden van nevenwerkzaamheden voor de gehele overheid éénzelfde beoordelingsnorm ten grondslag ligt» (memorie van toelichting, blz. 6).

Met belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden menen dat met een formeel-wettelijke basis voor de meldingsplicht, registratie en het verbieden van nevenactiviteiten voor ambtenaren de rechtszekerheid is gediend en de integriteit van het bestuur wordt beschermd. Echter, daar waar een verplichting of een verbod direct de uitoefening van grondrechten kan beperken, is zorgvuldigheid geboden.

Beperking van de grondrechten

De leden van de D66-fractie vinden de tweede alinea van deze paragraaf in de memorie van toelichting nogal onduidelijk. De regering merkt op 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.». Bedoelt de regering met artikel 125, eerste lid, onder k, het nieuw voorgestelde wetsartikel of het huidige artikel van de Ambtenarenwet? Is het «specifieke artikel als bovenbedoeld» artikel 125a van de Ambtenarenwet respectievelijk 12a e.v. van de Militaire Ambtenarenwet 1931?

De persoonlijke levenssfeer

Volgens de leden van de CDA-fractie wordt erg gemakkelijk over de inperking van de persoonlijke levenssfeer heengestapt. De feitelijke tekst van het wetsvoorstel en de geest van de wet, zoals verwoord in de memorie van toelichting, staan toch enigszins op gespannen voet met

artikel 8 van het EVRM, met name door de zeer ruime interpretatie van het begrip nevenwerkzaamheid.

De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens, dat de waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur een voldoende zwaarwegend belang is om de beperking op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Tevens onderschrijven zij het uitgangspunt dat er sprake zal moeten zijn van het voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Maar het uitspreken van dat uitgangspunt, roept direct de vraag op wat die eisen van proportionaliteit en subsidiariteit dan precies inhouden.

Dezelfde vraag geldt ten aanzien van de in onderdeel k neergelegde opdracht tot het vaststellen van voorschriften betreffende het verbieden van nevenwerkzaamheden. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de verbodsbepalingen niet verder kunnen gaan dan de norm van onderdeel k toelaat. Ook hier is weer sprake van proportionaliteit en terughoudendheid. Wat laat de norm van onderdeel k wel toe en wat niet; waar ligt ook hier de grens van de proportionaliteit en de bijbehorende terughoudendheid?

Ook de leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat waarborging van de integriteit een voldoende zwaarwegend maatschappelijk belang is om een beperking op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. De maatregelen die in onderhavig wetsvoorstel zijn voorgesteld, betreffen volgens de regering in eerste instantie het tegengaan van wanordelijkheden binnen de groep ambtenaren. Daarnaast kunnen de maatregelen bijdragen tot het voorkomen van strafbare feiten. De leden van de D66-fractie vinden deze uitleg van de regering tamelijk abstract. Wat beschouwt de regering als «wanordelijkheid»? Is er sprake van een «wanordelijkheid» zodra een ambtenaar een gedragscode schendt? Wanneer is er sprake van een aantasting van de integriteit? De hier aan het woord zijnde leden vragen om een nadere uitwerking van de regering op dit punt.

De vrijheid van onderwijs

Volgens de regering houdt een – door de beschreven combinatie van factoren – gerechtvaardigd verbod op een nevenfunctie in het onderwijs geen verbod in op de vorm en inhoud van het onderwijs. Daarom is zij van mening dat het geen beperking van artikel 23 van de Grondwet betreft. De regering stelt voorts dat een verbod uitsluitend op grond van de vorm en inhoud van onderwijs wél een beperking van artikel 23 zou betekenen en niet toelaatbaar is. Neemt de regering met deze laatste stelling onvoorwaardelijk afstand van de uitspraak van de CRvB van 16 november 1989 (TAR 1990, 13) dat een beperking van het grondrecht op de vrijheid van onderwijs toelaatbaar kan zijn, ook al voorziet artikel 23 niet expliciet in deze beperking, zo vragen de leden van de D66-fractie.

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

De leden van de VVD-fractie vernemen graag in hoeverre deze wijziging van de Ambtenarenwet c.s. gevolgen heeft voor artikel 61 ARAR.

Zal dit artikel, al dan niet in gewijzigde vorm, worden gehandhaafd?

Artikel 125, eerste lid, onderdeel j, is volgens de regering ook van toepassing indien op de functieuitoefening van de ambtenaar op zich zelf geen aanmerkingen zijn te maken, maar de connectie tussen het uitoefenen van een functie in openbare dienst met bedoelde nevenwerkzaamheden onaanvaardbaar zou zijn. Dit betreft onder andere de situatie dat

een ambtenaar in zijn privéleven maatschappelijk afkeurenswaardig gedrag vertoont. Deze laatstgenoemde situatie roept bij de leden van de fractie van D66 een vraag op. Is «gedrag» eigenlijk wel te kwalificeren als «nevenwerkzaamheid»? «Gedrag» is een vaag begrip. Welke maatstaf wil de regering hanteren om te beoordelen of er sprake is van een nevenwerkzaamheid?

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of de regering onder het begrip «nevenwerkzaamheid» ook verstaat een politieke functie, niet zijnde een vertegenwoordigende functie in een publiekrechtelijk college. Gelet ook op eerdere vragen van deze leden in het (eind)verslag voor wetsvoorstel 19 495 (Wijziging van de Ambtenarenwet terzake van de uitoefening van Grondrechten), achten deze leden duidelijkheid over de kwalificatie van activiteiten in het kader van een politieke partij (bijvoorbeeld een bestuursfunctie) van belang. Zou het uitoefenen van een nevenfunctie bij een extremistische vereniging als (onaanvaardbare) nevenfunctie in het kader van onderhavig wetsvoorstel kunnen worden aangemerkt?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor dit verslag,
Van Hezik