

Vergaderjaar 2020–2021

**34 430**

**Staatscommissie Parlementair Stelsel**

**W**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2020

Bij dezen informeer ik uw Kamer dat de tekst van de Aanwijzingen voor externe contacten van rijksambtenaren (hierna: Aanwijzingen, in bijlage) is herzien en opnieuw wordt vastgesteld. In de eerste reactie op het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie) heeft het kabinet aangegeven de Aanwijzingen te zullen actualiseren.<sup>1</sup> Het kabinet heeft dit herhaald in het nader rapport bij het ongevraagde advies van de Afdeling advisering de Raad van State (hierna: Afdeling) over de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>2</sup> In deze brief zal ik kort de redenen voor de herziening uiteenzetten en aangeven wat de belangrijkste aanpassingen zijn. Ook zal ik de verhouding verduidelijken tot (1) de proef met meer feitelijke informatieverschaffing en -toelichting door ambtenaren aan de Kamers en (2) de brede dialoog tussen parlement, ambtenarij en kabinet over de politiek-ambtelijke verhoudingen en bijbehorende spelregels.

### *Aanleiding voor de herziening*

In haar rapport merkt de staatscommissie op dat de Aanwijzingen een streng imago hebben en dat er veel onduidelijkheid bestaat over de toepassing van de Aanwijzingen, wat misverstanden in de hand werkt over de (on)mogelijkheden inzake het contact tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries.<sup>3</sup> Ook de Afdeling maakt dit punt in het ongevraagde advies over de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>4</sup> Het kabinet deelt de analyses van de staatscommissie en de Afdeling en heeft daarom de tekst van de Aanwijzingen herzien. Daarnaast moesten de

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 430, nr. 10, p. 18.

<sup>2</sup> Bijlage bij Kamerstuk 35 570, nr. 47, p. 13.

<sup>3</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, p. 287–289.

<sup>4</sup> Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 37.

Aanwijzingen geactualiseerd worden om de wijzigingen te verwerken die het gevolg zijn van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

### *Inhoud van de herziening*

De tekst van de Aanwijzingen is allereerst herzien om mogelijke onduidelijkheid weg te nemen die is ontstaan over de toepassing ervan. Informatie uit toelichtingen die in de loop der jaren door verschillende kabinetten zijn gegeven, is gebundeld en op een overzichtelijke manier verwerkt in de nieuwe tekst. Hierdoor is een toelichting op de toepassing van de Aanwijzingen weer in één document te vinden. De tekst is daarnaast herzien om het strenge imago van de Aanwijzingen weg te nemen. In de nieuwe tekst is de nadruk gelegd op wat er wel mogelijk is met betrekking tot feitelijke informatieverstrekking van ambtenaren aan de Kamers en Kamerleden. Ten slotte is de tekst herzien om de wijzigingen te verwerken die het gevolg zijn van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Afgezien van bovenstaande wijzigingen, zijn drie aanpassingen met name van belang voor de informatievoorziening aan uw Kamer. Ten eerste is in de toelichting bij aanwijzing 1 verduidelijkt dat bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen niet onder de reikwijdte van de aanwijzingen vallen. Ten tweede is in aanwijzing 2 verduidelijkt dat verzoeken om informatie welwillend en zakelijk zullen worden beoordeeld. Ten derde is in aanwijzing 5 opgenomen dat bij elk departement door de Minister een parlementair contactpersoon wordt aangewezen die verzoeken van Kamerleden om feitelijke informatie in behandeling neemt. Daarmee komt er voor Kamerleden voor wat betreft verzoeken tot feitelijke informatie één duidelijk aanspreekpunt.

De herziening zal gepaard gaan met een traject waarbij actief wordt ingezet op bewustwording en kennisdeling onder bewindslieden, ambtenaren en Kamerleden over de toepassing van de Aanwijzingen in de praktijk.

### *Verhouding tot proef en brede dialoog*

In het nader rapport bij het advies van de Afdeling heeft het kabinet aangegeven positief te staan tegenover een proef met meer feitelijke informatieverschaffing en -toelichting door ambtenaren aan de Kamers. Ook gaat het kabinet graag in de brede dialoog in gesprek met de Kamer en ambtenarij over de werking van de spelregels over contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. De herziening van de tekst van de Aanwijzingen is niet bedoeld om op deze twee zaken vooruit te lopen. De herziening van de tekst is bedoeld om nu al duidelijkheid te scheppen waar dat wenselijk is en ook de proef te ondersteunen. Voor de proef is het immers goed eerst de kaders helder te krijgen waarbinnen deze kan plaatsvinden. De herziene tekst zal zeker ook onderwerp van gesprek worden in de dialoog.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

## Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren

### § 1. Algemene bepalingen

#### Aanwijzing 1

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hun gezagsbereik werkzame personen.

#### Toelichting:

Deze aanwijzingen zijn in verband met het beperkte gezagsbereik van de ministers uitsluitend van toepassing op personen die werkzaam zijn onder (volledige) ministeriële verantwoordelijkheid. De aanwijzingen gelden dus, gelet op de bijzondere positie in het staatsbestel van de desbetreffende ambtsdragers, organen en colleges, niet voor rechters, ambtenaren die werkzaam zijn bij de Staten-Generaal, ambtenaren die werkzaam zijn bij andere Hoge Colleges van Staat, bij adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges en bij decentrale overheden en zelfstandige bestuursorganen. Dat betekent dat wanneer de Kamer een bestuurder of een medewerker van een zelfstandig bestuursorgaan wil horen, tussenkomst van de betrokken Minister niet vereist is. Wel is het wenselijk dat de betrokken Minister door de Kamer tegelijk met de uitgenodigde persoon in kennis wordt gesteld van het verzoek van de Kamer. Ministers hebben namelijk weliswaar een beperkte maar toch ook enige ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van zelfstandig bestuursorganen.<sup>5</sup>

#### Aanwijzing 2

In deze aanwijzingen wordt verstaan onder:

- a. *de Staten-Generaal*: de beide kamers der Staten-Generaal of commissies uit die kamers;
- b. *Kamerlid*: lid van een van beide kamers der Staten-Generaal;
- c. *de Minister*: de Minister wie het aangaat en in voorkomende gevallen de Staatssecretaris wie het aangaat;
- d. *ambtenaren*: personen die werkzaam zijn onder het gezagsbereik van een Minister.

#### Toelichting:

Onderdeel d: Aan het begrip »ambtenaren» wordt in deze aanwijzingen een ruime betekenis toegekend. Het gaat hierbij om alle personen die vallen onder het gezagsbereik van een Minister. Daarbij gaat het niet alleen om ambtenaren die werkzaam zijn voor de ministers en de staatssecretarissen of voor een van de onder hen ressorterende ambten, instellingen of diensten. Onder het gezagsbereik van een Minister of Staatssecretaris vallen bij voorbeeld ook militaire ambtenaren, regeringscommissarissen, medewerkers van de planbureaus, medewerkers van de belastingdienst en leden van het openbaar ministerie. Deze aanwijzingen gelden voorts ook voor de interim-manager of de »ingehuurde» externe adviseur die ingevolge een privaatrechtelijke overeenkomst (detacheringsovereenkomst, overeenkomst inzake uitzendarbeid e.d.) in ondergeschiktheid voor een Minister werkzaam is – als ware hij een in de desbetreffende functie benoemde ambtenaar. In voorkomende gevallen kan het zinvol zijn om expliciet in de desbetreffende overeenkomst zijn gebondenheid aan deze aanwijzingen op te nemen.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2014/15, C, U, p. 4.

## **§ 2. Functionele contacten met de Staten-Generaal en individuele Kamerleden**

### Aanwijzing 3

1. Op verzoeken vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren beslist de Minister onder wie zij ressorteren.
2. Indien de Minister op het verzoek ingaat, wijst hij de ambtenaren aan met wie contact wordt gelegd.

### Toelichting:

Lid 1: De Minister is degene die in het Nederlandse staatsbestel aan de Staten-Generaal inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt over het gevoerde beleid (vgl. de artikelen 42, tweede lid, en 68 van de Grondwet). Dit laat de mogelijkheid onverlet dat er rechtstreekse contacten zijn tussen de beide kamers der Staten-Generaal en ambtenaren. Ten aanzien van het optreden van een ambtenaar geldt in eventuele contacten met de Staten-Generaal, dat waar deze plaatsvinden in het kader van de functievervulling door de ambtenaar, de betrokkene handelt onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid voor deze contacten berust bij de Minister onder wie de ambtenaren ressorteren. Dat brengt mee dat de ambtenaar de toestemming van de betrokken Minister behoeft voor contacten met de Staten-Generaal in het kader van zijn functievervulling. Artikel 42 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer sluit daarbij aan voor het geval een Kamercommissie ambtenaren wil horen.

Verzoeken vanwege een van beide kamers der Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren worden welwillend en zakelijk beoordeeld.<sup>6</sup> Dit betekent dat verzoeken in beginsel worden gehonoreerd, tenzij het redelijk vermoeden bestaat dat het contact niet uitsluitend is gericht op het verkrijgen van feitelijke informatie als bedoeld in Aanwijzing 4. Bovendien geldt bij inwilliging van het verzoek voor de ambtenaar de wettelijke geheimhoudingsplicht als bedoeld in Aanwijzing 4. Indien de Minister een verzoek om contact weigert, kan hij in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid de informatie zelf verstrekken. Deze aanwijzing ziet op alle »vanwege» de kamers gedane verzoeken: dus op een verzoek van de voorzitter van een van beide kamers of van een voorzitter of griffier van een Kamercommissie, namens die commissie. Gedacht kan worden aan contact in de vorm van een technische briefing, een hoorzitting, een rondetafelgesprek of een werkbezoek van Kamerleden aan ambtelijke diensten.

Werkbezoeken van Kamerleden aan ambtelijke diensten kunnen plaatsvinden op uitnodiging van de Minister of op verzoek van Kamerleden zelf. Verzoeken van Kamerleden worden op eenzelfde manier welwillend en zakelijk beoordeeld als andere verzoeken tot contact. Van het werkbezoek wordt verslag gedaan door het diensthoofd aan de Minister.<sup>7</sup>

Lid 2: Op een verzoek vanwege de Tweede Kamer is het Protocol van afspraken over onderzoeken Tweede Kamer van toepassing.<sup>8</sup> Daarin is vastgelegd dat voor het verstrekken van mondelinge inlichtingen door ambtenaren aan medewerkers van de Tweede Kamer geldt dat de Minister daarvoor de omstandigheden en voorwaarden bepaalt (plaats, registratie, notulen, aard van de informatieverschaffing e.d.). Indien de Minister een

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 21, p. 2; Kamerstukken II 2006/07, 29 283 nr. 46, p. 3 onder d.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2006/07, 29 283, nr. 46, p. 3 onder e.

<sup>8</sup> Protocol van afspraken over onderzoeken Tweede Kamer, *Stcrt.* 21 februari 2002, nr. 37, p. 10, onder d.

verzoek om contact inwilligt, kan hij er voor kiezen de ambtenaren die hij heeft aangewezen te vergezellen. Contacten van Kamerleden met ambtenaren in hun hoedanigheid van lid van een ondernemingsraad kan door de Minister worden geweigerd omdat een ondernemingsraad geldt als een intern orgaan met een specifieke functie.<sup>9</sup>

#### Aanwijzing 4

De ambtenaren beperken zich tijdens het contact met de Staten-Generaal tot het verstrekken van feitelijke informatie.

#### Toelichting:

Ambtenaren onthouden zich in het contact met de Staten-Generaal van het uitdragen van persoonlijke beleidsopvattingen; zij leggen ook geen verantwoording af over het gevoerde beleid. Ambtenaren dienen zich in de contacten met de Staten-Generaal ook aan hun wettelijke geheimhoudingsplicht te houden. In algemene zin kan worden gewezen op de voor de ambtenaar geldende verplichting tot geheimhouding van gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden (zie artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017, voor burgerlijk defensiepersoneel gelezen in samenhang met artikel 12o, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie). Een en ander laat onverlet dat in specifieke gevallen bovendien bijzondere bepalingen gelden ten aanzien van de geheimhouding (zie bijvoorbeeld artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) of openbaarmaking van gegevens (zie ook aanwijzing 7 m.b.t. het horen in een parlementaire enquête).

#### Aanwijzing 5

1. Een verzoek van een Kamerlid om toezending van feitelijke informatie wordt behandeld door de daartoe door de Minister aangewezen parlementair contactpersoon.
2. Aan een verzoek van een Kamerlid om toezending van openbare informatie wordt door de parlementair contactpersoon zonder meer voldaan.

#### Toelichting:

Lid 1: Verzoeken van Kamerleden om feitelijke informatie, niet zijnde vragen uit hoofde van artikel 134 Reglement van Orde Tweede Kamer of artikel 140 Reglement van Orde Eerste Kamer, kunnen telefonisch of per email worden gesteld aan de daartoe door de Minister aangewezen parlementair contactpersoon. Deze behandelt de verzoeken welwillend en zakelijk. De parlementair contactpersoon verstrekt de feitelijke informatie direct aan het Kamerlid, dan wel vraagt de informatie op bij de ter zake deskundige ambtenaar en geeft de informatie dan alsnog.<sup>10</sup> Indien een verzoek bij een andere ambtenaar dan de parlementair contactpersoon binnenkomt, geleidt deze het verzoek door naar de parlementair contactpersoon.

Indien de parlementair contactpersoon twijfelt of de opgevraagde feitelijke informatie relevant zou kunnen zijn voor de uitoefening van de taken van de Kamer als geheel, legt hij het verzoek voor aan de desbetref-

<sup>9</sup> Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 15 juni 2011 over beoogde gesprekken met leden van de Ondernemingsraad van de Arbeidsinspectie (2011Z12760).

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 10.

fende Minister. De Minister bepaalt vervolgens of de informatie wordt verstrekt aan het individuele Kamerlid of aan de Kamer als geheel, bijvoorbeeld in de vorm van een Kamerbrief waarin ook aanvullende context bij de informatie kan worden gegeven.

Voor planbureaus geldt dat de verslaglegging van hun bevindingen in de vorm van rapporten in de regel openbaar wordt gemaakt op de eigen website van het desbetreffende planbureau. Voor de Rijksinspecties geldt dat het verstrekken van inlichtingen over werkwijze, onderzoek en bevindingen of eventueel te treffen maatregelen weliswaar onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, maar in de praktijk geschiedt de verstrekking daarvan door de Inspecteur-Generaal van de desbetreffende Rijksinspectie. Verwezen wordt naar de op planbureaus en Rijksinspecties betrekking hebbende aanwijzingen.<sup>11</sup>

Met een verzoek van een Kamerlid wordt in deze aanwijzingen overigens ook bedoeld op een namens een Kamerlid gedaan verzoek, bij voorbeeld gedaan door een fractiemedewerker of de persoonlijk medewerker van het Kamerlid.

Lid 2: Het is in het belang van een goede en democratische besluitvorming dat Kamerleden toegang hebben tot de door hen verlangde openbare informatie. Openbare informatie wordt dan ook zonder meer door de parlementair contactpersoon verstrekt wanneer een Kamerlid daarom vraagt.<sup>12</sup> De parlementair contactpersoon kan er overigens voor kiezen de Minister over het verzoek te informeren, bijvoorbeeld omdat hij meent dat het een signaal is van een voor de Minister relevante politieke ontwikkeling.

In het geval een Kamerlid vraagt om niet-openbare feitelijke informatie geldt de procedure omschreven in de toelichting op lid 1 van deze aanwijzing. Verzoeken om niet-openbare informatie van niet-feitelijke aard worden altijd doorgeleid naar de desbetreffende Minister. Deze treedt dan persoonlijk in contact met het vragenstellende Kamerlid. De Minister of een daardoor aangewezen persoon verschaft dan zelf de gevraagde informatie of adviseert het Kamerlid om een vraag te stellen uit hoofde van artikel 134 Reglement van Orde Tweede Kamer of artikel 140 Reglement van Orde Eerste Kamer<sup>13</sup>

#### Aanwijzing 6

Ambtenaren nemen slechts op aanwijzing van de betrokken Minister contact op met een Kamerlid.

#### Toelichting:

Het initiatief voor het contact met Kamerleden dient – behoudens aanwijzing van de Minister – niet bij ambtenaren te liggen.

#### Aanwijzing 7

De aanwijzingen 3 tot en met 6 gelden niet indien de ambtenaar op grond van de Wet op de parlementaire enquête 2008 als getuige of deskundige is gedagvaard.

<sup>11</sup> Aanwijzingen voor de Planbureaus, *Stcrt.* 21 februari 2012, nr. 3200; Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, *Stcrt.* 30 september 2015, nr. 3151041.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 21, p. 2.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 10.

#### Toelichting:

Ingevolge de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) dient de ambtenaar ook zonder toestemming van de betrokken Minister mee te werken aan het verhoor door de enquêtecommissie. Wanneer schriftelijke inlichtingen en documenten worden gevorderd op grond van de artikelen 5 en 6 van de Wpe 2008 is voor medewerking door de ambtenaar tussenkomst van de Minister vereist op grond van artikel 16, tweede lid, Wpe 2008. Voor het geval de door de enquêtecommissie verlangde openbaarmaking door de ambtenaar in strijd met het belang van de Staat wordt geacht, schrijft artikel 19, tweede lid, Wpe 2008 voor dat het beroep op verschoning wordt bevestigd door de Minister wie het aangaat. Tevens formuleert artikel 20, eerste lid, Wpe 2008, een uitzondering voor informatie over besluiten genomen in de ministerraad en de gronden waarop die besluiten berusten. Overigens zijn de uitzonderingen op het verstrekken van schriftelijke inlichtingen en documenten bij een parlementaire ondervraging niet van toepassing. Dit instrument ziet immers alleen op het vergaren van mondelinge inlichtingen en niet op de toepassing van andere bevoegdheden.<sup>14</sup> De overige uitzonderingen op het verstrekken van inlichtingen die de Wpe 2008 noemt, zijn wel van toepassing op de parlementaire ondervraging.

#### Aanwijzing 8

Voor het verlenen van bijstand aan leden van de Tweede Kamer bij het formuleren van amendementen of initiatiefwetsvoorstellen zijn, in afwijking van aanwijzing 3, de aanwijzingen 7.20 en 7.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van toepassing.

#### Toelichting:

De genoemde aanwijzingen voor de regelgeving gaan er vanuit dat dergelijke juridische en wetgevingstechnische bijstand in beginsel zoveel mogelijk wordt verleend. Deze bijstand kan rechtstreeks aan ambtenaren worden verzocht. Dezen informeren hun Minister. Voor het verlenen van bijstand bij een initiatiefvoorstel heeft een ambtenaar volgens genoemde aanwijzingen toestemming van zijn Minister. In het Draaiboek voor de regelgeving wordt bij genoemde aanwijzingen aangesloten (zie daarin de punten 69, 131 en 132).

### **§ 3 Functionele contacten met derden**

#### Aanwijzing 9

De in deze paragraaf opgenomen aanwijzingen gelden voor andere functionele contacten dan die met de Staten-Generaal of met Kamerleden.

#### Aanwijzing 10

1. In de contacten die de ambtenaar in het kader van zijn functievervulling heeft met derden, geeft hij zich rekenschap dat hij als zodanig optreedt namens of ten behoeve van de Minister.
2. Voor militaire ambtenaren en burgerlijke ambtenaren, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet ambtenaren defensie gelden de in het algemeen voor werknemers geldende eisen die met het oog op het goed functioneren van een werkverband aan de leden van dat verband moeten worden gesteld ten opzichte van het door dat verband gevoerde beleid.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 400, nr. 2, p. 4.

Toelichting:

Eerste lid: Ambtenaren zijn bij de uitoefening van hun functie altijd werkzaam voor de betrokken Minister. Ambtenaren handelen of spreken niet voor zichzelf, maar met het oog op het door de Minister vastgestelde beleid of, zodra daarvan sprake is, het door de ministerraad vastgestelde algemene regeringsbeleid. Voor dit handelen of spreken is niet altijd een directe instructie nodig, zolang ambtenaren zich bewust zijn van de staatsrechtelijke en rechtspositionele kaders waarbinnen zij dienen te opereren. In een onderhandelingssituatie zal een ambtenaar binnen deze kaders in het algemeen meer ruimte voor initiatief hebben dan bij gebonden uitvoering van wet- en regelgeving.<sup>15</sup>

Tweede lid: van een ambtenaar kan worden verlangd dat hij zich in contacten met derden gedraagt zoals het een goed ambtenaar betaamt, zoals dat is vastgelegd in artikel 6, eerste lid van de Ambtenarenwet 2017. Ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017 vallen onder het private arbeidsrecht, waardoor dergelijke eisen langs die weg voor hen gelden. In artikel 3 Ambtenarenwet 2017 is een aantal bijzondere categorieën ambtenaren genoemd waarmee een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit. Deze categorieën vallen niet onder het private arbeidsrecht. Voor hen wordt dit hier expliciet bepaald.

Aanwijzing 11

1. Verzoeken van journalisten om interviews worden behandeld door de daarvoor aangewezen ambtenaar dan wel, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, door de Minister zelf.
2. Op verzoeken van journalisten om andere schriftelijke of mondelinge contacten met bepaalde ambtenaren wordt van geval tot geval beslist door de Minister dan wel door de door de Minister aangewezen ambtenaar.

Toelichting:

Voor het openbaar maken van documenten aan derden is de Wet openbaarheid van bestuur en de daarop gebaseerde regelingen het wettelijk kader. Elk ministerie heeft een eigen voorziening voor het behartigen van de communicatiefunctie. In de regel wenden de media zich in eerste instantie tot de afdeling voorlichting van het ministerie. In alle andere gevallen is het echter aangewezen de afdeling voorlichting op de hoogte te stellen van door de media gedane verzoeken.

#### **§ 4. Externe contacten van ambtenaren en de vrijheid van meningsuiting**

Aanwijzing 12

Voor het openbaren van gedachten en gevoelens gelden voor ambtenaren de beperkingen die zijn neergelegd in artikel 9 en 10, eerste lid van de Ambtenarenwet 2017, dan wel artikel 12a, eerste en derde lid, van de Wet ambtenaren defensie.

Toelichting:

Artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 bepaalt voor wat betreft de vrijheid van meningsuiting dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien door de uitoefening van dit recht «de goede vervulling van zijn functie of de goede

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 V en VII, nr. 145, p. 3.



functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd». Deze norm geldt voor de openbaring van persoonlijke opvattingen van de ambtenaar. Uitlatingen die de ambtenaar overeenkomstig de opdracht van diens bevoegd gezag of overheidswerkgever doet, vallen niet onder deze norm. Het zal niet altijd duidelijk zijn of de ambtenaar zijn uitlatingen heeft gedaan binnen diens functievervulling, dan wel daarbuiten. Indien de ambtenaar hierover zelf onduidelijkheid laat bestaan, kan dit een factor zijn die meeweegt bij de beoordeling of de norm is overschreden (zie ook aanwijzing 14 en de toelichting daarbij). Artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017 luidt: «De ambtenaar en de gewezen ambtenaar zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.» De normen uit de artikelen 9 en 10 Ambtenarenwet 2017 zijn via artikel 12o, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie van overeenkomstige toepassing op burgerlijk defensiepersoneel. Voor militaire ambtenaren geldt artikel 12a, eerste en derde lid, van de Wet ambtenaren defensie, welke artikelen overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van de Ambtenarenwet 2017 zijn geformuleerd. De ambtenaar die deze wettelijke normen overtreedt, maakt zich schuldig aan plichtsverzuim. Het moge duidelijk zijn dat deze aanwijzing alleen van toepassing is op personen voor wie de artikelen 9 en 10 van de Ambtenarenwet 2017 (voor burgerlijk defensiepersoneel in samenhang gelezen met artikel 12o, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie) of artikel 12a van de Wet ambtenaren defensie geldt.

Ten aanzien van de interim-managers of uitzendkrachten die op detacheringsovereenkomst of overeenkomst inzake uitzendarbeid werkzaam zijn, is deze bepaling derhalve niet rechtstreeks van toepassing. In voorkomende gevallen dient de daarin neergelegde norm evenwel ook voor deze personen naar analogie te gelden. Om dit te waarborgen is het aan te bevelen hiertoe een verzoek te doen aan het betreffende bureau. Het tweede lid van artikel 10 van de Ambtenarenwet 2017 en van artikel 12a van de Wet ambtenaren defensie betreft het lidmaatschap van een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet, of een vakvereniging. Ten aanzien van het lidmaatschap daarvan kunnen de ambtenaar geen beperkingen worden opgelegd.

#### Aanwijzing 13

In voorkomende gevallen toetst het bevoegd gezag of de overheidswerkgever achteraf of door de uitlatingen van de ambtenaar diens functievervulling of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staan met diens functievervulling, niet meer in redelijkheid zal zijn verzekerd.

#### Toelichting:

De normen, neergelegd in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (voor burgerlijk defensiepersoneel in samenhang gelezen met artikel 12o, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie) en in artikel 12a, eerste lid, van de Wet ambtenaren defensie, richten zich tot de ambtenaar. Artikel 7 van de Grondwet verbiedt te allen tijde preventieve toetsing van een uiting. Het gaat derhalve steeds om toetsing achteraf van reeds gedane uitingen. Dit neemt niet weg dat de ambtenaar zelf, zo hij daartoe behoefte voelt, voorgenomen uitingen aan zijn bevoegd gezag of zijn overheidswerkgever kan voorleggen. Het bevoegd gezag of de overheidswerkgever is verantwoordelijk voor de handhaving van de normen.

#### Aanwijzing 14

Factoren die een rol kunnen spelen bij de beoordeling door het bevoegd gezag of de overheidswerkgever of de normen, neergelegd in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 en artikel 12a, eerste lid, van de Wet ambtenaren defensie, zijn overschreden, zijn:

- a) de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- b) de politieke gevoeligheid van de materie;
- c) het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

#### Toelichting:

Voor de vrijheid van meningsuiting van een ambtenaar gelden de beperkingen die ook gelden voor iedere andere burger. Bovendien geldt, gelet op de bijzondere rechtsverhouding tussen ambtenaar en overheid, dat hij of zij zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt bij de vervulling van de bij of krachtens de wet op hem of haar rustende en uit zijn of haar functie voortvloeiende verplichtingen, zoals bepaald in artikel 6, eerste lid, Ambtenarenwet 2017. Of de normen van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (voor burgerlijk defensiepersoneel in samenhang gelezen met artikel 12o, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie) en artikel 12a, eerste lid, van de Wet ambtenaren defensie zijn overschreden, dient te worden beoordeeld aan de hand van verschillende factoren, die in samenhang met elkaar tot die conclusie kunnen leiden. De onder a tot en met f genoemde factoren kunnen bij die beoordeling als leidraad worden gehanteerd. Voor wat betreft de onder a) genoemde factor geldt dat hoe verder het beleidsterrein van de ambtenaar verwijderd ligt van het beleidsterrein waarover hij zich heeft uitgelaten, hoe minder snel kan worden aangenomen dat voornoemde normen zijn overschreden. Naarmate het terrein van de betrokken ambtenaar dichter bij het terrein ligt, waarover hij zich uitlaat, kan de maatschappelijke impact van die uitspraken groter zijn en zal hij daarmee zijn eigen functioneren of de goede functionering van de openbare dienst kunnen schaden. De factor, genoemd onder d, betreft onder andere de bewoordingen waarin de uiting is gedaan, het middel waarmee de uitlating is gedaan, of in hoeverre de betrokken ambtenaar duidelijk heeft gemaakt in welke hoedanigheid hij de uitingen heeft gedaan (zie ook de toelichting bij aanwijzing 12). De onder f) genoemde factor brengt met zich dat niet elke belemmering of elke complicatie met betrekking tot de goede functionering leidt tot overtreding van de norm. De belemmering of complicatie van de goede functionering moet naar objectieve maatstaven gemeten een zekere ernst en bestendigheid hebben: de problemen met betrekking tot de functievervulling en de functionering van de openbare dienst moeten uit de gedragingen van de betrokkene zelf voortvloeien; zij mogen niet primair te wijten zijn aan eventuele subjectieve negatieve reacties van derden.

#### Aanwijzing 15

Het bevoegd gezag of de overheidswerkgever toetst in voorkomende gevallen of de ambtenaar zijn geheimhoudingsplicht niet heeft geschonden.

#### Toelichting:

Wanneer geheimhouding uit de aard der zaak volgt, valt niet in algemene termen aan te geven. Dit zal van geval tot geval dienen te worden gezien. Gewezen zij op de samenhang met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in die zin dat voor hetgeen op grond van de Wob openbaar is uiteraard geen geheimhoudingsplicht geldt. Ten aanzien van de interim-manager die op detacheringsovereenkomst of overeenkomst inzake uitzendarbeid werkzaam is, geldt artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht. Deze bepaling legt een geheimhoudingsplicht op aan een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan. In artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht is het opzettelijk schenden van een geheimhoudingsplicht strafbaar gesteld.

### **§ 5. Disciplinaire maatregelen**

#### Aanwijzing 16

De overheidswerkgever kan ordemaatregelen nemen en straffen opleggen overeenkomstig hetgeen daarover is overeengekomen in de laatste afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren. Het bevoegd gezag kan de nodige disciplinaire maatregelen nemen. Daarbij wordt gelet op de ernst van de normovertreding en de persoon van de dader. Alvorens daartoe over te gaan, wordt advies ingewonnen van de Adviescommissie Grondrechten en functie-uitoefening Ambtenaren.

#### Toelichting

Op grond van de laatstelijk afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst voor rijksambtenaren in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 kan de overheidswerkgever ordemaatregelen nemen en straffen opleggen. Voor burgerlijk defensiepersoneel en militairen, die niet onder de Ambtenarenwet 2017 vallen, geldt dat het bevoegd gezag disciplinaire maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld op grond van de artikelen 99 en 100 van het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie. Voor militaire ambtenaren zij verwezen naar de specifieke, voor militairen geldende wettelijke bepalingen. Alvorens de overheidswerkgever of het bevoegd gezag overgaat tot het opleggen van een straf voor de manier waarop een ambtenaar in het openbaar zijn mening heeft gegeven, een betoging of vergadering heeft bijgewoond of lid is van een bepaalde vereniging, wordt advies gevraagd aan de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (Agfa).

### **ALGEMENE TOELICHTING**

Deze regeling strekt allereerst tot aanpassing van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren ten behoeve van de invoering en uitvoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra, hierna: Ambtenarenwet 2017). Die wet heeft ten doel de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector. Ten behoeve van de invoering daarvan is invoerings- en aanpassingswetgeving nodig. Het onderhavige besluit brengt de nodige wijzigingen aan in de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. De uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de Aanpassingswet Ambtenarenwet 2017, liggen tevens ten grondslag aan dit besluit. Het belangrijkste uitgangspunt van de invoerings- en aanpassingswetgeving is dat zij technisch en beleidsarm van aard is. In dit besluit zijn de verschillende aanwijzingen op eenzelfde wijze in overeenstemming gebracht met het systeem van de Ambtenarenwet 2017. Voor een toelichting op de uitgangspunten van de invoerings- en aanpassingswet- en regelgeving

wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet Ambtenarenwet 2017.<sup>16</sup>

Deze regeling strekt daarnaast tot aanpassing van de Aanwijzingen met het oog op een aantal ontwikkelingen die zich sinds de totstandkoming ervan in 1998 hebben voorgedaan. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de belofte die het kabinet deed in reactie op het rapport van de Staatscommissie herziening parlementair stelsel om de Aanwijzingen te actualiseren.<sup>17</sup>

De actualisering heeft in het bijzonder vorm gekregen aan de hand van vier documenten waarin een nadere duiding is gegeven van de inhoud van de Aanwijzingen.

Het eerste document betreft de Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen uit 2007.<sup>18</sup> De Leidraad ziet alleen op paragraaf 2 van de Aanwijzingen waardoor functionele contacten met derden (paragraaf 3) er niet onder vallen. In de Leidraad is het uitgangspunt vastgelegd dat een Minister een verzoek van een Kamerlid om contact met een ambtenaar om feitelijke informatie te verkrijgen welwillend en zakelijk beoordeelt. Het tweede document betreft een brief die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 aan de Tweede Kamer stuurde waarin het criterium «welwillend en zakelijk» een nadere invulling krijgt. Zoals hiervoor in de toelichting op Aanwijzing 3 is aangegeven, moet dat worden opgevat «als de bereidheid tot inwilliging van een verzoek, mits het gaat om feitelijke informatie en met in achtneming van de wettelijke geheimhoudingsplichten.»<sup>19</sup>

Het derde document betreft een brief die de Minister-President in 2011 aan de Tweede Kamer stuurde.<sup>20</sup> In de brief is een werkwijze voorgesteld om het contact tussen Kamerleden en ambtenaren ten behoeve van het beantwoorden van feitelijk vragen van de eerste zo ontspannen mogelijk vorm te geven. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de parlementair contactpersoon, die op ieder ministerie aanwezig is. Hij is het aanspreekpunt voor Kamerleden en helpt bij het stroomlijnen en vereenvoudigen van het contact. De werkwijze voorgesteld in de brief is opgenomen in de toelichting op Aanwijzing 5.

Het vierde document, ten slotte, betreft een brief uit 2014 van de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Eerste Kamer.<sup>21</sup>

Daaruit blijkt dat wanneer de Kamer een bestuurder of een medewerker van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wil horen, tussenkomst van de betrokken Minister niet vereist is. Wel is het wenselijk dat de betrokken Minister in kennis wordt gesteld van het verzoek van de Kamer, voordat de persoon gehoord wordt. Ministers hebben namelijk weliswaar een beperkte maar toch ook enige ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van zbo's.<sup>22</sup>

De Aanwijzingen zijn zowel qua tekst als qua toelichting met name aan de hand van deze vier documenten en hun beschreven inhoud geactualiseerd. Dit brengt mee dat deze documenten met de inwerkingtreding van deze regeling geen betekenis meer hebben.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 3.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 10.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2006/07, 29 283, nr. 46.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 21, p. 2.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 10.

<sup>21</sup> Kamerstukken I 2014/15, C, U.

<sup>22</sup> Kamerstukken I 2014/15, C, U, p. 4.