

(Tekst geldend op: 29-03-2012)

Nevenwerkzaamheden rijksambtenaren

Circulaire aan de ministers

Samenvatting

Met deze circulaire die kan worden geplaatst in het kader van de handhaving van de integriteit van het openbaar bestuur, verzoek ik u inzake het onderwerp nevenwerkzaamheden een actief en voorlichtend beleid te voeren en zorg te dragen voor een goede toepassing en uitwerking van de regelgeving die over dit onderwerp bestaat. In deze circulaire wordt daarvoor een handreiking gedaan, waarbij de diverse bepalingen die thans over dit onderwerp gelden, worden genoemd en toegelicht. Daarbij worden ook de grondwettelijke aspecten genoemd, omdat het uitvoeringsbeleid een beperking van grondrechten kan opleveren. Aan het slot van de circulaire worden enkele wijzigingen van de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement aangekondigd.

I. Inleiding

Het onderwerp nevenwerkzaamheden bij rijksambtenaren is vooral vanwege de mogelijke effecten op de integriteit van het openbaar bestuur van groot belang. Integriteit is immers één van de wezenlijke voorwaarden voor een goed functionerend openbaar bestuur. De legitimiteit van de openbare sector is mede gebaseerd op het vertrouwen dat de burger moet kunnen hebben in de politiek en het openbaar bestuur. Nevenwerkzaamheden van ambtenaren waarbij belangenverstremming – nu of in de toekomst – kan optreden, kunnen die integriteit aantasten. De overheid dient zich daarvan rekenschap te geven bij haar uitvoeringsbeleid ten aanzien van de nevenactiviteiten van haar medewerkers. Een juiste toepassing van de bestaande regelgeving is van groot belang voor de bescherming van de integriteit. Uit een door de Algemene Rekenkamer uitgevoerd onderzoek binnen de sector Rijkspersoneel is echter onder andere gebleken dat niet steeds van zo'n juiste toepassing kan worden gesproken. De Rekenkamer heeft de resultaten van zijn onderzoek bekend gemaakt in het Juniverslag 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 23 210, nrs. 1 en 2). Korthedshalve verwijs ik u naar de inhoud daarvan. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer gaven mij aanleiding om na te gaan op welke wijze kan worden bereikt dat op de juiste wijze wordt omgegaan met het onderwerp nevenwerkzaamheden. Daartoe wil ik onder punt II inventariseren welke regelgeving er is ten aanzien van het verrichten van nevenwerkzaamheden door rijksambtenaren. Ik doe daarbij suggesties hoe de toepassing van de bestaande regelgeving kan worden geoptimaliseerd door het (verder) ontwikkelen van een uitvoeringsbeleid – zo nodig aan de hand van nadere regelgeving – en door informatievoorziening. Onder punt III wordt aandacht besteed aan grondwettelijke aspecten. Tenslotte wordt onder punt IV een wijziging van de Ambtenarenwet (AW) en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) aangekondigd waarmee onder meer een nieuw instrument voor het verkrijgen en behouden van inzicht in het fenomeen nevenwerkzaamheden, n.l. een meldingsplicht, kan worden gerealiseerd.

II. Juiste toepassing van geldende regelgeving; actief uitvoeringsbeleid

De artikelen van het ARAR die bij het omgaan met het onderwerp nevenwerkzaamheden van belang (kunnen) zijn, zijn de artikelen 16, 33a, 33e, 61, 62, 63 en 63a. De tekst van deze artikelen vindt u in bijlage 1 bij deze circulaire.

De artikelen 16 en 33a zijn met name van belang ten aanzien van de politieke nevenfuncties. Artikel 63a geeft (financiële) regels voor het geval dat (neven)werkzaamheden zijn opgedragen en/of kunnen worden beschouwd als deeluitmakend van de functie (en om die reden eigenlijk niet als nevenwerkzaamheid kunnen worden betiteld). Op deze functies en de genoemde artikelen ga ik hierna in bij de onderdelen e en f.

Op de overige genoemde artikelen ga ik in bij de onderdelen a tot en met d.

Ik wil hierbij voorop stellen dat de ambtenaar zelf de verantwoordelijkheid heeft om te beoordelen of de nevenwerkzaamheden die hij verricht of die hij van plan is te aanvaarden schadelijk kunnen zijn voor de dienst en daarom verboden zijn. Dit verbod is neergelegd in artikel 61, tweede lid, van het ARAR.

De overheidswerkgever heeft echter een taak in de voorwaardenscheppende sfeer. Daarvoor kan onder meer worden gedacht aan het vaststellen van de nadere regels, waartoe u op grond van de desbetreffende hierna te bespreken bepalingen van het ARAR de bevoegdheid hebt.

Voorts wijs ik u op de mogelijkheden om op diverse manieren en tijdstippen aandacht te schenken aan of te vragen voor het onderwerp nevenwerkzaamheden. Bijvoorbeeld bij het voeren van sollicitatiegesprekken en bij het houden van functioneringsgesprekken. Tenslotte zou het onderwerp nevenwerkzaamheden stelselmatig een plaats kunnen krijgen in het werkoverleg, bij de afdelingsactiviteitenplanning en bij het aangaan van managementcontracten, en dergelijke.

Aldus kan op basis van de thans geldende regelgeving en met behulp van de instrumenten die nu beschikbaar zijn een actief en voorlichtend uitvoeringsbeleid inzake nevenwerkzaamheden worden gevoerd. Gaarne verzoek ik u – voor zover dat nog niet het geval zou zijn – zo'n beleid te ontwikkelen. Tevens verzoek ik u ervoor te willen zorgen dat de regelgeving inzake nevenwerkzaamheden op de juiste wijze wordt nageleefd en toegepast. Indien u uw thans geldende beleid of regels aanscherpt waardoor u bepaalde nevenwerkzaamheden van uw personeel niet langer aanvaardbaar acht, geef ik u in overweging in overleg met betrokkene tot een goede afwikkeling te komen.

a. artikel 33e ARAR; de Regeling vermindering bezoldiging bij nevenwerk tijdens diensttijd

Deze regeling van 3 oktober 1991, AB91/U602, betreft de situaties waarin de ambtenaar voor de uitoefening van nevenwerkzaamheden binnen de normale diensttijd buitengewoon verlof aanvraagt, en stelt de regels met betrekking tot de financiële consequenties daarvan.

Blijkens de toelichting heeft deze regeling twee uitgangspunten. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat het verlof alleen wordt verleend wanneer daartoe voldoende aanleiding bestaat, zodat bijvoorbeeld bij nevenwerk in een vast patroon wordt nagegaan of een deeltijdbetrekking tot de mogelijkheden behoort. Ten tweede geldt de hoofdregel dat geen bezoldiging wordt genoten over de uren waarop – in verband met het verleende buitengewoon verlof – geen dienst wordt verricht. Dit tweede uitgangspunt leidt ertoe, dat voor elk uur buitengewoon verlof in principe een navenante vermindering van de bezoldiging uit de ambtelijke (hoofd)functie dient plaats te vinden. Is echter sprake van nevenwerk dat overwegend in het algemeen belang geschiedt, dan wordt de inhouding beperkt tot het bedrag dat de ambtenaar over de genoten uren buitengewoon verlof geacht kan worden te hebben verdiend in de nevenfunctie.

De aanvraag van buitengewoon verlof impliceert in feite een meldingsplicht. Een meldingsplicht kan worden beschouwd als een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waarvoor ingevolge artikel 10 van de Grondwet een grondslag in een formele wet is vereist. Voor deze impliciete meldingsplicht ligt die grondslag besloten in artikel 125, eerste lid, onder e, van de Ambtenarenwet. Ik merk hierbij op dat bij de buitengewoon verlof-regeling in eerste instantie de verlofverlening wordt afgewogen tegen het dienstbelang dat de ambtenaar voor zijn gehele werktijd zijn functie vervult; de afweging betreft niet de toelaatbaarheid van de nevenfunctie bezien in het licht van de ambtelijke functie. De verkregen informatie ten aanzien van de nevenwerkzaamheden kan het bevoegd gezag vervolgens wel eventueel aanleiding geven voor de mededeling dat gelet op artikel 61 van het ARAR bedoelde nevenwerkzaamheden zijn verboden.

De ingevolge deze impliciete meldingsplicht gedane meldingen, en overigens ook andere op vrijwillige basis gedane meldingen van nevenwerkzaamheden, kunnen worden geregistreerd. De voor een registratie van deze meldingen vereiste wettelijke grondslag wordt gevonden in de Wet persoonsregistraties (WPR). Artikel 18 van die wet schrijft overigens voor dat alleen registratie van bepaalde persoonsgegevens mag plaatsvinden indien dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van de taak. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij toepassing van de Regeling vermindering bezoldiging bij nevenwerk tijdens diensttijd de nevenwerkzaamheden kunnen worden geregistreerd die financiële gevolgen met zich brengen, voor zover de registratie noodzakelijk is voor de uitvoering van de betreffende regeling.

Artikel 4 van de regeling bepaalt, dat geen vermindering van bezoldiging hoeft plaats te vinden als het verleende buitengewoon verlof niet meer bedraagt dan 10% van de geldende werktijd en zo lang de ambtenaar naar genoegen van het bevoegd gezag aantoont dat de verlofuren buiten de normale werktijd voldoende worden gecompenseerd. In de praktijk blijkt deze bepaling tot misverstanden te leiden, mede omdat het eigenlijk niet gaat om de verlening van buitengewoon verlof maar om een wijziging in de werktijden. Daarom is besloten deze bepaling te schrappen. Een exemplaar van de hierop betrekking hebbende wijzigingsregeling gaat hierbij (bijlage 2).

Het schrappen van artikel 4 van de regeling betekent overigens niet dat daarmee ook de managementruimte die dit artikel bood, is verdwenen. De bevoegdheid tot vaststelling van de werktijdregeling biedt het management immers steeds de mogelijkheid om met de ambtenaar die binnen diensttijd een nevenfunctie uitoefent afspraken te maken over de wijze waarop de daarmee gemoeide tijd op een ander moment door de ambtenaar wordt gecompenseerd. In feite kan dan gesproken worden van een verandering in de voor de ambtenaar geldende werktijdregeling. Ik wijs u hierbij met nadruk op die mogelijkheid. De Regeling vermindering bezoldiging bij nevenwerk tijdens diensttijd laat overigens speciale circulaire's over het verlenen van buitengewoon verlof met behoud van bezoldiging (bijvoorbeeld in verband met werkzaamheden voor het Nederlandse Rode Kruis, vormen van jeugdwerk en het bijwonen van kerkvergaderingen) onverlet.

b. artikel 61 ARAR

Op grond van artikel 61, eerste lid, van het ARAR kunnen regels worden gesteld waarnaar de ambtenaar zich dient te gedragen bij de aanvaarding van nevenbetrekkingen of het verrichten van nevenwerkzaamheden dan wel het drijven van nering of handel.

Het tweede lid geeft een verbod ten aanzien van vorenbedoelde nevenactiviteiten, indien deze schadelijk

kunnen zijn voor de dienstvervulling dan wel niet in overeenstemming zijn met het aanzien van het ambt. Naar mijn mening komt het de duidelijkheid ten goede en kan in veel gevallen het ontstaan van misverstanden worden voorkomen, indien u ook inderdaad van de in het eerste lid gegeven bevoegdheid gebruik maakt. Uiteraard zult u steeds moeten bezien of de te stellen (gedrags)regels niet in strijd komen met de grondrechten, waarover in punt III méér, alsmede met de eisen die in het kader van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden gesteld en waaraan in punt IV een passage is gewijd. Ik doel hier op de eisen dat de te stellen regels noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving en dat zij proportioneel moeten zijn ten opzichte van het doel. Bij die regels kunt u desgewenst het in het tweede lid van genoemd artikel opgenomen verbod nader concretiseren. Opgemerkt zij, dat dat verbod zowel slaat op (voorgenomen) activiteiten van de ambtenaar binnen als buiten diensttijd. Indien u het verbod wilt uitwerken, is het van belang dat u daarbij geen limitatieve opsomming geeft. Een limitatieve opsomming impliceert immers dat alle niet opgesomde nevenactiviteiten geoorloofd zijn.

c. artikel 62 ARAR

Artikel 62, eerste lid, van het ARAR formuleert een verbod voor de ambtenaar deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij daartoe schriftelijk vergunning is verleend. Ik ga ervan uit, dat uw beslissing inzake het al dan niet verlenen van toestemming mede gericht is op de bescherming van de integriteit.

Het tweede lid van dit artikel biedt de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van het deelnemen door de ambtenaar aan aannemingen en leveringen anders dan ten behoeve van openbare diensten. Bij het gebruikmaken van deze bevoegdheid kunt u bijvoorbeeld aangeven bij welke aannemingen en leveringen sprake zal kunnen zijn van een mogelijke aantasting van de integriteit.

d. artikel 63 ARAR

Dit artikel regelt de bevoegdheid om de ambtenaar of groepen van ambtenaren van een bepaalde dienst te verbieden commissaris, bestuurder of vennoot te zijn van de door u nader te omschrijven vennootschappen, stichtingen of verenigingen die geregeld in aanraking komen of krachtens haar opzet kunnen komen met de betrokken dienst.

Aan de hand van eigen ervaringen binnen uw ministerie kan wellicht worden geconcludeerd dat het raadzaam is van de hier gegeven bevoegdheid gebruik te maken door bij voorbeeld concrete bedrijven, etc. aan te wijzen waarmee ambtenaren in een bepaalde functie geen binding mogen hebben.

e. Politieke (neven)functies; de artikelen 16 en 33a ARAR

Aan een ambtenaar die een benoeming tot minister of staatssecretaris aanvaardt, wordt op grond van het bepaalde in artikel 96b van het ARAR eervol ontslag verleend.

Ten aanzien van de ambtenaar die is benoemd of verkozen in een publiekrechtelijk college zijn artikel 125c van de Ambtenarenwet en artikel 16 respectievelijk artikel 33a van het ARAR van belang. Gaat het daarbij om een full-time bestuurlijke functie (een functie die gezien de omvang van de daaruit voortvloeiende werkzaamheden niet gelijktijdig met de ambtelijke functie kan worden vervuld), dan wordt de ambtenaar, tenzij het dienstbelang zich daartegen verzet, tijdelijk – maar wel volledig – ontheven van de waarneming van zijn ambtelijke functie. In dat geval dient op grond van artikel 16 van het ARAR te worden nagegaan of de ambtenaar in aanmerking komt voor een non-activiteitswedde. In het algemeen is dat het geval als de ambtelijke bezoldiging meer bedraagt dan de bezoldiging uit de bestuurlijke functie. Ik wijs u hierbij met nadruk op het aan de ambtenaar te verlenen ontslag op grond van artikel 96a van het ARAR, indien de ambtenaar nadat hij ophoudt de daarin bedoelde functie te bekleden naar het oordeel van het bevoegd gezag niet in actieve dienst kan worden hersteld.

Als het gelet op de omvang van de bestuurlijke functie niet nodig is de ambtenaar te ontheffen uit zijn ambtelijke functie, dan wordt hem indien het dienstbelang zich daartegen niet verzet buitengewoon verlof verleend. Dit is bepaald in artikel 125c, tweede lid, van de Ambtenarenwet. In zo'n geval wordt op grond van artikel 33a van het ARAR op de bezoldiging van de ambtenaar voor de tijd van het verleende buitengewoon verlof een inhouding toegepast, indien de ambtenaar een vaste vergoeding ontvangt uit de bestuurlijke functie. Deze inhouding op de bezoldiging bedraagt niet meer dan de vergoeding die de ambtenaar voor de tijd van het buitengewoon verlof geacht wordt uit de bestuurlijke functie te genieten.

Om tot een juiste berekening daarvan te komen, zijn rekennormen vastgesteld (Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken van 12 april 1994, AD94/U481; Staatscourant 1994, nr. 88). In beginsel wordt voor ieder uur dat buitengewoon verlof is verleend één ambtelijk uurloon ingehouden; het in te houden bedrag is echter niet hoger dan het uurloon uit de bestuurlijke functie. Bijvoorbeeld: het raadslidmaatschap in een gemeente van 30.001 tot 100.000 inwoners heeft volgens de normregeling een taakduur van 12 uur per week. Indien aan de ambtenaar voor dat raadslidmaatschap vier uur buitengewoon verlof per week wordt verleend, dan wordt op zijn bezoldiging ten hoogste ingehouden het bedrag dat – herleid tot een

maandbedrag – overeenkomt met de vergoeding die hij voor vier uur raadslidmaatschap ontvangt. Voor de berekening daarvan kan als formule worden aangehouden: vaste vergoeding uit de bestuurlijke functie op jaarbasis, gedeeld door 624 (te weten 52 (weken) x 12 (norm taakduur)), vermenigvuldigd met het aantal genoten verlofuren per maand. Om te voorkomen dat eventueel steeds wisselende bedragen per maand moeten worden ingehouden, kan met de ambtenaar een regeling worden getroffen waarbij bij wijze van voorschot een vast bedrag per maand wordt ingehouden en waarbij een afrekening aan bijvoorbeeld het eind van het jaar plaatsvindt. Ingeval de ambtenaar de bestuurlijke functie geheel in eigen tijd kan vervullen en hem geen buitengewoon verlof behoeft te worden verleend, vindt uiteraard geen inhouding op zijn bezoldiging plaats.

Ik wijs er in dit verband nog op, dat van de vastgestelde taakduren niet kan worden afgeweken. Voor een ambtenaar die aan het raadslidmaatschap in het genoemde voorbeeld in de praktijk in totaal (aan eigen tijd en aan buitengewoon verlof-tijd) twintig uur per week besteedt in plaats van twaalf uur (norm), wordt voor de berekening van de inhouding toch uitgegaan van de norm van twaalf uur per week.

f. (Neven)werkzaamheden die zijn opgedragen en/of die deel uitmaken van de functie; artikel 63a ARAR

Wat de opgedragen werkzaamheden betreft, is met name artikel 63a van het ARAR van belang. Ik wijs u vooral op het eerste lid van dit artikel, waarin wordt bepaald in welke gevallen vergoedingen die anders dan uit 's Rijks kas worden genoten voor bepaalde activiteiten, in genoemde kas moeten worden gestort. In artikel 63a, tweede lid, ARAR wordt eenzelfde bepaling gesteld ten aanzien van de vergoedingen die worden ontvangen ter zake van werkzaamheden die verband houden met de ambtelijke functie en de ambtenaar zijn opgedragen door of vanwege de minister. In dit laatste geval is geen sprake van de uitoefening van een nevenfunctie, maar van het verrichten van werkzaamheden die in het verlengde liggen van de functie waarvoor men is aangesteld. In verband daarmee zal dan ook een wijziging van artikel 63a worden bevorderd, in die zin dat de term 'nevenfunctie' zal worden vervangen door 'werkzaamheden'. In beginsel behoort de ambtenaar voor zulke werkzaamheden naast zijn ambtelijke bezoldiging geen vergoeding te ontvangen. Voor een vergoeding uit 's Rijks kas bestaat in het algemeen slechts aanleiding wanneer de werkzaamheden een extra inspanning van de ambtenaar vragen en hij deze werkzaamheden bijvoorbeeld geheel of gedeeltelijk in zijn eigen tijd verricht. Vanzelfsprekend dient het de ambtenaar duidelijk te zijn om welke werkzaamheden het precies gaat. Die werkzaamheden zouden daarom bijvoorbeeld in de taakomschrijving kunnen worden genoemd.

Ik wijs u hierbij overigens ook nog op de circulaire van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 28 januari 1971, nr. AB70/3362, inzake het aanvaarden door ambtenaren van een functie in een bedrijf, waarin zij voor de Staat een toezichthoudende functie bekleden.

III. Grondwettelijke aspecten

Een complicatie bij het stellen en uitvoeren van regels met betrekking tot nevenwerkzaamheden is dat grondrechten hieraan een beperking kunnen stellen. Men moet zich telkens eerst afvragen of het verrichten van een nevenwerkzaamheid tevens direct de uitoefening van een grondrecht inhoudt. Met name het passief kiesrecht (art. 4 Grondwet), het recht op uitoefening van godsdienst/levensovertuiging (art. 6 Grondwet), het recht op meningsvrijheid en de vrijheid van drukpers (art. 7 Grondwet), het recht tot vereniging (art. 8 Grondwet), het recht tot vergadering en betoging (art. 9 Grondwet), het recht op bescherming van persoonlijke levenssfeer (art. 10 Grondwet), het recht op vrije arbeidskeuze (art. 19, derde lid, Grondwet) en de vrijheid van onderwijs (art. 23, tweede lid, Grondwet) bieden de ambtenaar bescherming bij het verrichten van een nevenwerkzaamheid.

Vervolgens is de vraag of voldaan is aan de vereisten om de uitoefening van een grondrecht te beperken.

De grondwetgever heeft vastgesteld door wie en in welke mate het grondrecht beperkt kan worden.

De ambtenaar kan op de in voornoemde grondwetsartikelen vermelde grondrechten een beroep doen. De uitoefening daarvan kan in een aantal gevallen worden beperkt, indien het dienstbelang dit vordert. In de artikelen 125a tot en met 125e AW is een aantal beperkingen van de uitoefening van grondrechten door ambtenaren opgenomen.

De vervulling van een politieke nevenfunctie is hiervoor al even aangestipt bij de vermelding van de artikelen 16 en 33a ARAR. De beperkingsmogelijkheid van het passief kiesrecht, vervat in artikel 125c AW, geeft aan dat de ambtenaar in de vervulling van deze nevenfunctie in beginsel niet zal worden belemmerd, tenzij het dienstbelang – het gaat dan met name om het niet beschikbaar zijn voor de ambtelijke functie – anders vereist.

Voor beperking van de vrijheid van het belijden van godsdienst of levensovertuiging is geen formeel wettelijke basis in de ambtelijke rechtspositie aanwezig, zodat geen verbod mogelijk is van een nevenfunctie waarin dat grondrecht wordt uitgeoefend.

Artikel 125a AW geeft aan de ambtenaar de norm voor beperking van de vrijheid van meningsuiting, van de vrijheid tot vereniging en van de vrijheid tot vergadering en betoging. Indien een nevenwerkzaamheid

rechtstreeks samengaat met de uitoefening van één van die grondrechten (bijvoorbeeld het zijn van journalist), geeft artikel 125a dus indirect ook de norm voor beperking van die nevenwerkzaamheid. Omgekeerd kan een zodanige nevenwerkzaamheid niet worden verboden, indien de uitoefening door de ambtenaar van bedoelde grondrechten op grond van de norm van artikel 125a niet mag worden beperkt. Een eventueel verbod op basis van artikel 61 ARAR komt dus in dit geval niet aan de orde. Daarbij zij erop gewezen dat het enkele lidmaatschap van een vakvereniging of van een politieke partij niet kan worden verboden. Dit laat onverlet dat een bestuursfunctie van een vakvereniging of een politieke partij, indien zij schadelijk is voor de dienstvervulling, wel kan worden verboden.

Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, waarborgt onder andere het recht op het geven van onderwijs. Indien de nevenwerkzaamheden betrekking hebben op onderwijsactiviteiten, dan is de vrijheid van (het geven van) onderwijs aan de orde. Van belang is hierbij dat de Centrale Raad van Beroep terzake een jurisprudentiële beperkingsnorm heeft gecreëerd (TAR 1990, 13). Deze houdt in dat de ambtenaar in de uitoefening van dit grondrecht niet zover mag gaan dat de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst in volstrekt ontoelaatbare mate wordt aangetast.

De bescherming die de ambtenaar ondervindt van de artikelen 10 en 19, derde lid, van de Grondwet is niet zozeer gericht op de inhoud van de nevenwerkzaamheid als wel op het voorkomen van een ongerechtvaardigde bemoeienis van het bevoegd gezag met wat hij in zijn vrije tijd wenst te doen of met zijn vrije arbeidskeuze.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer komt met name in punt IV aan de orde waar het gaat om de invoering van een meldingsplicht.

Wat betreft het recht op vrije arbeidskeuze merk ik het volgende op. Regelingen die slechts de beroepsuitoefening in zekere banen trachten te leiden, zijn geen beperkingen van de arbeidskeuze; in dit verband verwijs ik u naar de notitie Grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze (Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nrs. 1 en 2). Artikel 61 van het ARAR beoogt een verantwoorde uitoefening van de betreffende ambtelijke functie te bevorderen en is als zodanig dus geen beperking van de vrijheid van arbeidskeuze. Indien de regels die op grond van artikel 61, eerste lid, worden vastgesteld zich ook hiertoe beperken, is het recht op vrijheid van arbeidskeuze niet in het geding. De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn uitspraak AW1993/196 (TAR 1994,81) deze zienswijze bevestigd.

IV. Voorgenomen wijzigingen in de regelgeving

Als aanvulling op het bestaande instrumentarium, dat het voeren van een beleid ter voorkoming van schade aan het dienstbelang door ongewenste nevenwerkzaamheden van ambtenaren mogelijk maakt, bestaat er behoefte aan een meldingsplicht van nevenwerkzaamheden – voor zover die redelijkerwijs het dienstbelang kunnen raken – in te voeren. Het bevoegd gezag is dan in staat tijdig een toetsing te verrichten ten aanzien van de verhouding tussen nevenwerkzaamheid en ambtelijke functie. Ook moeten die nevenwerkzaamheden kunnen worden geregistreerd, mede met het oog op belangenverstrengeling die in de toekomst zou kunnen ontstaan. En tenslotte verdient het aanbeveling de criteria op grond waarvan een verbod tot het verrichten van een nevenwerkzaamheid kan worden opgelegd nader te verduidelijken. Deze instrumenten bestaan al wel, maar daarvan kan niet in alle gevallen gebruik worden gemaakt. Een meldingsplicht en registratie van nevenwerkzaamheden die de ambtenaar buiten zijn normale diensttijd verricht, dienen als een beperking van de privacy te worden beschouwd en vereisen overeenkomstig de Grondwet een formele basis in de wet. Deze bestaat thans nog niet voor de meldingsplicht; voor de registratie van nevenwerkzaamheden is een formeel wettelijke basis te vinden in de WPR. Dit betekent dat indien u een dergelijke meldingsplicht in de praktijk hanteert, deze vanwege het ontbreken van een wettelijke basis in strijd is met de Grondwet.

Die formele basis zal worden neergelegd in de Ambtenarenwet. Daarbij wordt in verband met de samenhang ook de verplichting tot het vaststellen van voorschriften met betrekking tot de registratie van nevenwerkzaamheden in de wijziging van de Ambtenarenwet meegenomen. Deze wijziging is inmiddels in gang gezet. Na het van kracht worden daarvan zal het ARAR worden aangepast.

a. Voorgenomen wijziging van de Ambtenarenwet

Om te voorzien in de vereiste formeel wettelijke basis voor de gewenste verdergaande overheidsbemoeienis met de nevenwerkzaamheden van ambtenaren, ligt het in het voornemen te bevorderen dat artikel 125, eerste lid, AW wordt aangevuld met bepalingen omtrent:

– de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken

en

– het verbieden van nevenwerkzaamheden waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Na de totstandkoming van deze wijziging van de Ambtenarenwet zal het mogelijk worden de ambtenaar de

verplichting op te leggen opgave te doen van bepaalde nevenwerkzaamheden die buiten de normale diensttijd worden uitgeoefend.

De meldingsplicht, maar ook verboden tot het verrichten van nevenwerkzaamheden kunnen niet onbeperkt worden opgelegd. Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsmede op grond van jurisprudentie is vereist dat dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en dat zij proportioneel zijn ten opzichte van het doel. Met bovenstaande formuleringen wordt beoogd dat aan deze vereisten wordt voldaan.

b. Voorgenomen wijziging van het ARAR.

Na de wijziging van de Ambtenarenwet zal het hiervoor bedoelde verbod tot het vervullen van bepaalde nevenwerkzaamheden in het ARAR worden opgenomen en zal het ARAR worden uitgebreid met bepalingen omtrent de melding en de registratie van nevenwerkzaamheden.

De verbodsbepaling komt in feite neer op een herformulering van het reeds in artikel 61, tweede lid, ARAR opgenomen verbod tot het verrichten van nevenwerkzaamheden. Voor de invoering van de beperkte meldingsplicht zal een nieuwe bepaling in artikel 61 van het ARAR worden opgenomen. Tevens zal daarin worden neergelegd dat op basis van de gedane meldingen een registratie zal worden gevoerd.

Voorts neem ik mij voor in het vernieuwde artikel 61 te doen opnemen dat door het bevoegd gezag nadere regels kunnen worden gesteld omtrent het bedoelde verbod. Bij die nadere regels zou bijvoorbeeld een concretisering van het verbod kunnen plaatsvinden.

Bij deze ARAR-wijziging zal tenslotte nog een tekstuele aanpassing van artikel 63a worden gerealiseerd, waarvan onder punt II.f melding is gemaakt.

Over deze wijzigingen dient uiteraard overeenstemming te worden bereikt met de centrales van overheidspersoneel. Te zijner tijd zal ik u hierover nog nader informeren.

Tenslotte merk ik nog op dat gelijktijdig met deze circulaire een afzonderlijke circulaire verschijnt over het onderwerp 'Integriteit sector Rijk; systematisch ontwikkelen van een preventief beleid' (nr. AD94/U1369).

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H.F. Dijkstal

Bijlage 1. Overzicht van relevante artikelen van Grondwet, Ambtenarenwet, Wet persoonsregistraties en ARAR

Grondwet

Artikel 4.

Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

Artikel 6

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 7

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Artikel 8

Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

Artikel 9

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 10

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Artikel 19, derde lid

3. Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Artikel 23, tweede lid

2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.

Ambtenarenwet

Artikel 125, eerste lid, onder e

1. Voor zover deze onderwerpen niet reeds bij of krachtens de wet zijn geregeld, worden voor de ambtenaren, door of vanwege het Rijk aangesteld, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld betreffende:
 - a. ...
 - b. ...
 - e. verlof en vakantie;
 - f. ...

etc.

Artikel 125a

1. De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functie-vervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
2. Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:
 - a. een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet, of
 - b. een vakvereniging.
3. De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

Artikel 125c

1. Een ambtenaar, die een functie in publiekrechtelijke colleges, waarin hij is benoemd of verkozen, gezien de omvang van de daaruit voortvloeiende werkzaamheden, niet gelijktijdig kan vervullen met zijn ambt, wordt in verband daarmee tijdelijk ontheven van de waarneming van zijn ambt, tenzij het dienstbelang zich tegen ontheffing verzet. Betreffende het doorbetalen van bezoldiging kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaren, dan wel door het bevoegde gezag der provincies, gemeenten en waterschappen voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, regels worden gesteld.
2. Indien de ambtenaar in verband met een functie in publiekrechtelijke colleges, waarin hij is benoemd of verkozen, niet op grond van het eerste lid van de waarneming van zijn ambt is ontheven, wordt hem voor het bijwonen van vergaderingen en zittingen van deze colleges en voor het verrichten van daaruit voortvloeiende werkzaamheden ten behoeve van deze colleges, buitengewoon verlof verleend, tenzij het dienstbelang zich tegen verlofverlening verzet. Betreffende het doorbetalen van bezoldiging kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaren, dan wel door het bevoegde gezag der provincies, gemeenten en waterschappen voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld, regels worden gesteld.
3. Aan de ambtenaar wordt, tenzij het dienstbelang zich tegen verlofverlening verzet, buitengewoon verlof verleend voor aan te wijzen activiteiten van of voor vakorganisaties van overheidspersoneel overeenkomstig regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor de door of vanwege het rijk aangestelde ambtenaren, dan wel door het bevoegde gezag der provinciën, gemeenten en waterschappen voor de ambtenaren door of vanwege deze lichamen aangesteld.

Wet persoonsregistraties

Artikel 11, derde lid

3. De verstrekking van gegevens blijft achterwege voor zover uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift geheimhouding geboden is.

Artikel 17

Deze paragraaf is van toepassing op persoonsregistraties van:

- a. Het Rijk, provincies, gemeenten en andere openbare lichamen met inbegrip van de daaronder ressorterende diensten, instellingen en bedrijven;
- b. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen instellingen die met de uitvoering van publiekrechtelijke taken zijn belast;
- c. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen instellingen en voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening.

Artikel 18

1. Een persoonsregistratie als bedoeld in artikel 17, wordt slechts aangelegd indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder.
2. Zodanige persoonsregistraties bevatten slechts persoonsgegevens die voor het doel van de registratie noodzakelijk zijn.
3. Uit deze persoonsregistraties kunnen desgevraagd gegevens worden verstrekt aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak, voor zover zij die gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Artikel 11, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Arar

Uit Hoofdstuk III (bezoldiging)

Artikel 16

1. Aan de ambtenaar die in verband met de werkzaamheden die voortvloeien uit een functie in een publiekrechtelijk college, waarin hij is benoemd of verkozen, tijdelijk is ontheven van de waarneming van zijn ambt wordt gedurende zijn ontheffing een non-activiteitswedde toegekend op de voet van de artikelen 4, eerste lid, onder b, tweede, derde, vierde en vijfde lid, en 5, eerste lid, onder b, en tweede lid van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.
2. Onder 'schadeloosstelling' als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, van genoemde wet, worden

voor de toepassing van dit artikel verstaan alle inkomsten, aan de in het vorige lid bedoelde functie verbonden.

3. Voor de toepassing van dit artikel wordt de functie van substituut-ombudsman met de in het eerste lid bedoelde functies gelijkgesteld.

Uit Hoofdstuk V (Vakantie, vakantie-uitkering en verlof)

Artikel 33a

1. Indien de ambtenaar een vaste vergoeding ontvangt uit de functie waarvoor hem het in artikel 125c, tweede lid, van de Ambtenarenwet bedoelde verlof wordt verleend, wordt op zijn bezoldiging een inhouding toegepast over de tijd dat hij het verlof geniet. Deze inhouding gaat hetgeen hij geacht kan worden te ontvangen als vaste vergoeding voor de met het verlof overeenkomende tijd in de bedoelde functie niet te boven.
2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken kan nadere regels ter uitvoering van het eerste lid vaststellen.

Artikel 33e

1. Buitengewoon verlof van korte duur, al dan niet met behoud van volle bezoldiging, kan bovendien worden verleend in de gevallen, waarin hij, die tot verlenen van dat verlof bevoegd is verklaard, oordeelt, dat daartoe aanleiding bestaat.
2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken is bevoegd ter uitvoering van het eerste lid zo nodig nadere voorschriften vast te stellen.

Uit Hoofdstuk VII (Overige rechten en verplichtingen van de ambtenaar)

Artikel 61

1. De ambtenaar is verplicht zich te gedragen naar hetgeen voor hem is bepaald ten aanzien van het aanvaarden van nevenbetrekkingen of het verrichten van nevenwerkzaamheden dan wel het drijven van nering of handel.
2. In elk geval is het de ambtenaar verboden een nevenbetrekking te aanvaarden of nevenwerkzaamheden te verrichten of nering en handel te drijven, indien dit:
 - a. schadelijk kan zijn voor zijn dienstvervulling;
 - b. niet in overeenstemming is met het aanzien van zijn ambt.

Artikel 62

1. Het is de ambtenaar verboden, middellijk of onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij daarvoor toestemming is verleend.
2. Hij is verplicht zich te gedragen naar hetgeen voor hem is bepaald ten aanzien van het deelnemen, middellijk of onmiddellijk, aan aannemingen en leveringen ten behoeve van anderen.

Artikel 63

Aan de ambtenaren of aan bepaalde groepen van ambtenaren van een bepaalde dienst kan door Onze Minister worden verboden commissaris, bestuurder of vennoot te zijn van alle of nader te omschrijven vennootschappen, stichtingen of verenigingen die geregeld in aanraking komen of krachtens haar opzet kunnen komen met de betrokken dienst.

Artikel 63a

1. De ambtenaar, die een besturende, beherende dan wel toezichthoudende functie vervult in een naamloze vennootschap of ander rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, en voor de in die functie verrichte of te verrichten werkzaamheden, anders dan uit 's Rijks kas, een vergoeding ontvangt, is verplicht die vergoeding in genoemde kas te storten, indien de benoeming in die functie:
 - a. heeft plaats gehad door of vanwege dan wel in overeenstemming met Onze Minister;
 - b. is voortgevloeid uit een wettelijk voorschrift dan wel uit een overeenkomst, welke met instemming van Onze Minister of de Raad van Ministers is tot stand gekomen.
2. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de ambtenaar, die een nevenfunctie vervult, welke verband houdt met het door hem beklede ambt en hem is opgedragen door of vanwege Onze Minister, en voor de in die functie verrichte of te verrichten werkzaamheden,

anders dan uit 's Rijks kas, een vergoeding ontvangt.

3. De vorige leden vinden geen toepassing in de gevallen waarin dit door Onze Minister-President is bepaald.

Artikel 96a

1. Aan de ambtenaar die in verband met de aanvaarding van een functie in een publiekrechtelijk college, waarin hij is benoemd of verkozen, tijdelijk is ontheven van de waarneming van zijn ambt, wordt, indien hij ophoudt zodanige functie te bekleden en hij naar het oordeel van het bevoegd gezag niet in actieve dienst kan worden hersteld, eervol ontslag verleend.
2. Tenzij artikel 34e, eerste lid, van toepassing is, wordt eervol ontslag eveneens verleend aan de ambtenaar, die na afloop van het verlof, verleend met toepassing van artikel 34b dan wel van artikel 34d, eerste lid, naar het oordeel van het bevoegde gezag niet in actieve dienst kan worden hersteld.
3. Het eerste lid vindt eveneens toepassing voor de ambtenaar die ophoudt de functie te bekleden, bedoeld in artikel 16, derde lid.

Artikel 96b

Aan de ambtenaar die een benoeming tot minister of staatssecretaris aanvaardt wordt, met ingang van de dag van het aanvaarden van deze betrekking, eervol ontslag verleend.

Bijlage 2. Wijziging Regeling vermindering bezoldiging bij nevenwerk tijdens diensttijd

[Wijziging Regeling vermindering bezoldiging bij nevenwerk tijdens diensttijd.]