

Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren

Algemene toelichting

Met deze aanpassing van de Aanwijzingen wordt uitvoering gegeven aan de toezegging die in de kabinetsreactie op het rapport 'Grip op informatie' van 10 januari 2025 is gedaan door de minister van BZK dat bij een volgende herziening in de Aanwijzingen zal worden verduidelijkt dat rijksambtenaren ook op eigen initiatief, via de parlementair contactpersoon, contact kunnen opnemen met Kamerleden.¹ Deze verduidelijking is nu opgenomen in de toelichting bij de nieuwe aanwijzing 4, tweede lid. Daarnaast is in het debat van 23 januari 2025 over werk- en informatieafspraken met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken door een aantal Kamerleden naar voren gebracht dat er nog ruimte voor verbetering is in de mogelijkheden voor direct contact tussen rijksambtenaren en Kamerleden. De regering is het daarmee eens en ziet daarbij vooral ruimte binnen de bestaande kaders, zoals ook in de brief van 19 februari 2025 is benadrukt.² Verder is van deze gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal teksten van de paragrafen 1 en 2 van de Aanwijzingen te herformuleren. Hierin is een aantal elementen uit de staande praktijk opgenomen en is geprobeerd om meer duidelijkheid te verschaffen in de betekenis van bestaande aanwijzingen en de teksten toegankelijker te formuleren. De nadruk ligt daarbij op wat wél kan.

In het kader van bovengenoemde actualisatie is verduidelijkt dat de bewindspersoon vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid afspraken kan maken om in de meeste gevallen verzoeken om informatie of contact zelfstandig af te laten doen door de parlementair contactpersoon, in plaats van dat de bewindspersoon in elk concreet geval expliciet toestemming dient te verlenen. Verder is verduidelijkt dat een parlementair contactpersoon weliswaar het contact tussen rijksambtenaren en Kamerleden faciliteert, maar dat het niet noodzakelijk is dat hij vervolgens ook bij het uiteindelijke contactmoment aanwezig is. Daarnaast zijn de definities van 'feitelijke informatie' en 'persoonlijke beleidsopvattingen' nader beschreven en is op sommige plaatsen de volgorde van aanwijzingen aangepast en zijn twee aanwijzingen samengevoegd. Ook is verduidelijkt dat een verzoek om informatie of contact zowel op initiatief van een Kamerlid als op initiatief van een medewerker of bestuurder van een zelfstandig bestuursorgaan gedaan kan worden, zonder tussenkomst van de betrokken bewindspersoon. Het is daarbij wel wenselijk dat de betrokken bewindspersoon ten tijde van het verzoek over het verzoek wordt geïnformeerd. Bovendien is opgenomen dat met inwerkingtreding van de Wet regels integriteit en vervolgfuncties bewindspersonen een verbod geldt voor oud-bewindspersonen om binnen 2 jaar na ontslag zakelijk contact te hebben met de ambtenaren van zijn vorige ministerie of met ambtenaren op een ander ministerie voor zover sprake is van aanpalende beleidsterreinen.³ Daar dienen ambtenaren zich in het contact met derden rekenschap van te geven.

¹ *Kamerstukken II 2024/25*, 28362, nr. 72.

² *Kamerstukken II 2024/25*, 28362, nr. 74.

³ Het wetsvoorstel is reeds in beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen, maar treedt pas medio 2026 in werking.

§ 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 bij een medewerker of bestuurder van een zelfstandig bestuursorgaan een verzoek indient – of vice versa – om in contact te treden of informatie te verstrekken, tussenkomst van de betrokken minister niet vereist is. Wel is het wenselijk dat de betrokken minister door de Kamer of de betrokken ambtenaar tegelijk met de uitgenodigde persoon in kennis wordt gesteld van het verzoek van de Kamer of de betrokken ambtenaar. Ministers hebben namelijk weliswaar een beperkte maar toch ook enige ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van zelfstandig bestuursorganen.

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;
- e. de parlementair contactpersoon: de ambtenaar die door de minister is aangewezen om verzoeken om contact of het verstrekken van feitelijke informatie tussen (de leden van) één van de beide Kamers en ambtenaren in behandeling te nemen;
- f. verzoek van een Kamerlid: zowel een verzoek van een Kamerlid persoonlijk als een verzoek dat namens een Kamerlid wordt gedaan, bijvoorbeeld door een fractiemedewerker of de persoonlijk medewerker van een Kamerlid conform een daartoe verkregen mandaat;
- g. verzoek vanwege één van beide Kamers: zowel een verzoek van één van beide Kamers als geheel als een verzoek van de voorzitter van een van beide Kamers of van een voorzitter of griffier van een Kamercommissie, namens die commissie.

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 en dergelijke) 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.

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

Aanwijzing 3

De minister is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de leden van beide Kamers der Staten-Generaal, met inbegrip van het contact tussen Kamerleden en de onder zijn verantwoordelijkheid ressorterende ambtenaren.

Toelichting:

De minister is degene die in het Nederlandse staatsbestel aan de Staten-Generaal inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt over het gevoerde beleid (op grond van 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 betrokken minister kan beslissen over contacten van een ambtenaar met de Staten-Generaal in het kader van diens functievervulling. Artikel 7.34 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer sluit daarbij aan voor het geval een Kamercommissie ambtenaren wil horen tijdens een formele activiteit van de Kamer.

Kamerleden of hun medewerkers kunnen daarnaast ook verzoeken om informeel in contact te treden met ambtenaren om gebruik te kunnen maken van hun kennis en expertise. Ook deze contacten vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het past binnen de ministeriële verantwoordelijkheid dat de minister binnen zijn departement afspraken maakt over hoe de minister beslist over dergelijke contacten. Zo is het mogelijk dat wordt afgesproken dat hiervoor door de betrokken minister niet steeds in een concreet geval expliciet toestemming dient te worden verleend. Het komt vaker voor dat de parlementair contactpersoon al dan niet expliciet hiertoe het mandaat heeft gekregen.⁴

Uit de ministeriële verantwoordelijkheid vloeit ook voort dat de minister – indien hij dit wenst – de omstandigheden en voorwaarden waaronder het contact tussen Kamerleden en ambtenaren plaatsvindt kan bepalen. Denk bijvoorbeeld aan de plaats, de verslaglegging van het overleg of de aard van de informatieverschaffing.⁵

Aanwijzing 4

1. Een verzoek van een Kamerlid om toezending van feitelijke informatie of het leggen van contact met een ambtenaar wordt behandeld door de daartoe door de minister aangewezen parlementair contactpersoon.
2. De parlementair contactpersoon faciliteert het directe contact tussen Kamerleden en ambtenaren.

Toelichting:

1. Verzoeken van Kamerleden om feitelijke informatie kunnen fysiek, digitaal of telefonisch worden gesteld aan de daartoe door de minister aangewezen parlementair contactpersoon.⁶ Deze behandelt de verzoeken welwillend en zakelijk. Dit betekent dat verzoeken in beginsel worden gehonoreerd, tenzij het redelijke vermoeden bestaat dat het informatieverzoek niet louter gericht is op het verkrijgen van feitelijke informatie zoals bedoeld in aanwijzing 5.⁷ De parlementair

⁴ De rol van de parlementair contactpersoon wordt nader beschreven onder aanwijzing 4.

⁵ Dit vloeit ook voort uit het Protocol van afspraken over onderzoeken Tweede Kamer, die specifiek gaat over onderzoeken van de Tweede Kamer waarbij inlichtingen van ministers en staatssecretarissen worden gevraagd.

⁶ Het gaat hierbij niet om schriftelijke vragen zoals bedoeld in artikel 12.1 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer of artikel 105 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.

⁷ Een voorbeeld van een type verzoek dat door de minister kan worden geweigerd, ziet op contacten van Kamerleden met ambtenaren in hun hoedanigheid van lid van een ondernemingsraad, omdat een ondernemingsraad geldt als een intern orgaan met een specifieke functie.

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. Indien een verzoek bij een andere ambtenaar dan de parlementair contactpersoon binnenkomt, geleidt deze het verzoek door naar de parlementair contactpersoon.

Het past binnen de ministeriële verantwoordelijkheid dat de minister en de parlementair contactpersoon werkafspraken maken, zodat de parlementair contactpersoon in de meeste gevallen binnen zijn functie-uitoefening de ruimte heeft om direct te beslissen over verzoeken van Kamerleden. In sommige gevallen kan de parlementair contactpersoon een verzoek om contact of informatie dan alsnog voorleggen aan de minister, bijvoorbeeld omdat naar aanleiding van een verzoek van een individueel Kamerlid de vraag voorligt of het niet beter is om de gehele Kamer te informeren.

De parlementair contactpersoon heeft een optimaal overzicht van de ambtelijke organisatie en kan op die manier de juiste ambtenaar en informatie koppelen aan een Kamerlid. Daarnaast heeft een parlementair contactpersoon oog voor het gelijkelijk informeren van de gehele Kamer (commissie). Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de parlementair contactpersoon ervoor zorgt dat relevante verstrekte informatie ook in een brief wordt opgenomen zodat ook andere Kamerleden beschikken over deze informatie.

2. In de meeste gevallen wordt door Kamerleden of ambtenaren aan de parlementair contactpersoon verzocht om het uiteindelijke contact tussen hen te faciliteren. Het is niet noodzakelijk dat de parlementair contactpersoon ook aanwezig is bij het uiteindelijke contactmoment tussen de ambtenaren en Kamerleden. Dit verschilt per type contactmogelijkheid en concrete situatie. Het uiteindelijke contact kan op verschillende wijzen plaatsvinden, zowel fysiek, digitaal als telefonisch.

Ook kan de parlementair contactpersoon zelf het initiatief nemen tot contact met Kamerleden, al dan niet op verzoek van andere ambtenaren. Het kan immers behulpzaam zijn om de 'vraag achter de vraag' beter te begrijpen, bijvoorbeeld bij de beantwoording van schriftelijke vragen en het geven van opvolging aan moties of toezeggingen. Daarnaast kunnen op initiatief van ambtenaren bijpraat- en kennissessies georganiseerd worden.

Aanwijzing 5

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

2. Aan een verzoek van een Kamerlid om toezending van openbare informatie wordt door de parlementair contactpersoon zonder meer voldaan.

Toelichting:

1. Ambtenaren beperken zich in het contact met Kamerleden tot het verstrekken van informatie van feitelijke aard.⁸ Onder feitelijke informatie wordt in deze context bedoeld: feiten, prognoses, beleidsalternatieven- of varianten⁹, de gevolgen van een beleidsalternatief- of variant of andere typen informatie met een overwegend objectief karakter. Deze informatie kan door een ambtenaar tijdens een van de verschillende contactmogelijkheden worden gedeeld met Kamerleden.

Bovenstaande betekent dat ambtenaren zich in het contact met de Staten-Generaal dienen te onthouden van het uitdragen van persoonlijke beleidsopvattingen. Daaronder worden begrepen: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Het past niet binnen de ministeriële verantwoordelijkheid dat een ambtenaar dit type informatie deelt met Kamerleden. De minister legt immers verantwoording af over gemaakte beleidskeuzes aan beide Kamers der Staten-Generaal.

⁸ In sommige gevallen wordt ook wel de term 'technisch' gehanteerd. Daarmee wordt doorgaans hetzelfde bedoeld als informatie van feitelijke aard. Met het oog op uniformiteit wordt in deze Aanwijzingen uitsluitend de term 'feitelijk' gebruikt.

⁹ Voor zover de betrokken bewindspersoon deze informatie eerder openbaar heeft gemaakt.

Overigens dienen ambtenaren zich in de contacten met de Staten-Generaal ook aan hun wettelijke geheimhoudingsplicht te houden.¹⁰

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.

2. 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.

Aanwijzing 6

De aanwijzingen 3 tot en met 5 gelden niet indien de ambtenaar op grond van de Wet op de parlementaire enquête 2008 als getuige of deskundige is gedagvaard.

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. Deze regel geldt ook als een ambtenaar wordt verhoord in het kader van een beknopte enquête (voorheen parlementaire ondervraging genoemd).¹¹ 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.

Aanwijzing 7

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 8

De in deze paragraaf opgenomen aanwijzingen gelden voor andere functionele contacten dan die met de (leden van de) Staten-Generaal.

¹⁰ Zo geldt voor ambtenaren de verplichting tot geheimhouding van gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden (artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 9 van de Ambtenarenwet, voor burgerlijk defensiepersoneel gelezen in samenhang met artikel 12o, derde lid, van de Wet ambtenaren defensie).

¹¹ Artikel 14bis van de Regeling parlementair en extern onderzoek van de Tweede Kamer.

Aanwijzing 9

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.

Toelichting:

1. 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 onderhandelingsituatie zal een ambtenaar binnen deze kaders in het algemeen meer ruimte voor initiatief hebben dan bij gebonden uitvoering van wet- en regelgeving.¹²
2. 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 10

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.

Aanwijzing 11

In de contacten die een ambtenaar in het kader van zijn functievervulling heeft met derden, geeft hij zich rekenschap van de mogelijkheid dat dit contact niet mag plaatsvinden indien er een zogeheten 'lobbyverbod' geldt voor een bewindspersoon die werkzaam was op hetzelfde departement dan wel op een ander departement waardoor sprake is van een voor de gewezen bewindspersoon aanpalend beleidsterrein.

Toelichting:

Na ontslag gaan gewezen bewindspersonen (lees: oud-ministers- of staatssecretarissen) vaak aan de slag bij een nieuwe werkgever. Met de Wet regels integriteit en vervolgfuncties bewindspersonen geldt dan voor de duur van twee jaar een verbod voor een gewezen bewindspersoon om zakelijk contact te hebben met ambtenaren die ressorteren onder zijn voormalige departement of ambtenaren van een ander departement indien sprake is van

¹² Kamerstukken II, 2010/11, 32500 V en VII, nr. 145, p. 3.

aanpalende beleidsterreinen, met uitzondering van bepaalde rechtspersonen en instellingen genoemd in artikel 1.2 van de Wet normering topinkomens.¹³ De gewezen bewindspersoon heeft de mogelijkheid om eventueel een ontheffing te vragen bij de minister-president. Er is sprake van een aanpalend beleidsterrein indien de gewezen bewindspersoon daarover voor zijn ontslag intensief en meer dan incidenteel contact had. Alhoewel het verbod is gericht op de gewezen bewindspersoon, is het in het contact met derden voor ambtenaren van belang om zich hiervan rekenschap te geven. Indien twijfel of vragen ontstaan over een dergelijke situatie kan in eerste instantie contact worden gezocht met de secretaris-generaal van het eigen departement.

§ 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 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 artikelleden 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 interimmanagers 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.

¹³ De wet is reeds in beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen en treedt medio 2026 in werking.

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 dichterbij 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 open overheid (Woo) in die zin dat voor hetgeen op grond van de Woo openbaar is uiteraard geen geheimhoudingsplicht geldt. Ten aanzien van de interimmanager 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 (AGFA).

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 AGFA.