

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2011

Verslag van werkzaamheden

1. Inleiding

Bij Koninklijk Besluit van 13 oktober 1992, Staatsblad 1992, 565, werd de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren in het leven geroepen. Deze commissie kreeg enerzijds tot taak het bevoegd gezag van advies te dienen over het voornemen een disciplinaire straf op te leggen als bedoeld in artikel 82a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR), artikel 117a van het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (hierna: ARSG) of artikel 55a van het Arbeidsovereenkomstenbesluit (hierna: AOB). Deze artikelen betreffen het opleggen van een disciplinaire straf wegens het openbaren van gedachten of gevoelens of de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging in strijd met het bepaalde in artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. De bevoegdheid tot advisering over voornemens om vanwege de overtreding van deze bepaling een disciplinaire straf op te leggen, is naderhand uitgebreid tot de sector Politie. Voor deze sector is deze bevoegdheid neergelegd in artikel 80 van het Besluit algemene rechtspositie politie.

Anderzijds heeft de commissie tot taak de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 128 van het ARSG, van advies te dienen over een voornemen tot ontslagverlening als bedoeld in artikel 97b van het ARAR respectievelijk artikel 128 van het ARSG. Hierbij gaat het om voorgenomen ontslagen van ambtenaren die een vertrouwensfunctie vervullen als bedoeld in artikel 1, eerste lid onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken, en uit die functie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van deze wet. Ingevolge artikel 120 van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie worden thans ook voornemens om burgerambtenaren van het ministerie van Defensie om de zojuist genoemde reden te ontslaan, ter advisering aan de commissie voorgelegd.

2. Samenstelling en ondersteuning van de commissie

Bij besluit van 9 november 2004, Staatscourant 2004, nr. 230, zijn in de commissie (her)benoemd voor de duur van zes jaar:

De heer prof. mr. J. de Ruiters als lid, tevens voorzitter;
De heer prof. mr. A.W. Heringa als lid, tevens plaatsvervangend voorzitter;
Mevrouw prof. mr. J.E. Goldschmidt als lid;
De heer mr. B.L.J. Ahlers als lid;
De heer prof. mr. E.A. Alkema als lid;
De heer prof. drs. E. van Thijn als lid met bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden;
De heer dr. J.S. Timmer als lid met bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden;
Mevrouw prof. mr. I.C. van der Vlies als plaatsvervangend lid;
De heer mr. F.J.M. Akkerman als plaatsvervangend lid.

De benoemingstermijn van de bovengenoemde (plaatsvervangende) leden van de commissie eindigde op 8 november 2010. Een nieuw benoemingsbesluit is in het verslagjaar uitgebleven, omdat de werving en selectie van de te (her)benoemen leden van de commissie diende te geschieden volgens een nieuwe procedure die nog in voorbereiding was. Met uitzondering van de heer Akkerman, die het lidmaatschap van de commissie in de loop van het verslagjaar heeft neergelegd en mevrouw Van der Vlies, die het lidmaatschap van de commissie al eerder had neergelegd, zijn de bovengenoemde leden van de commissie gedurende het verslagjaar in functie gebleven in afwachting van de benoeming van de nieuwe leden. Bij e-mailbericht van 3 januari 2011 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hiervoor uitdrukkelijk toestemming verleend.

In het verslagjaar was mevrouw mr. M.J.W. Drent secretaris en traden de heren mr. dr. C.F. Sparrius en mr. R.J. Prins op als plaatsvervangend secretaris van de commissie. De commissie werd in dit jaar verder bijgestaan door de administratief-juridisch medewerker mevrouw R.J.R. Heijmans.

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2011

3. Aantal en onderwerp van de adviesaanvragen en strekking en opvolging van de adviezen

In het verslagjaar heeft de commissie de behandeling van een in 2010 ingediende adviesaanvraag voortgezet en zes adviesaanvragen in behandeling genomen. De in 2010 ingediende adviesaanvraag en vier van de zes nieuwe adviesaanvragen waren afkomstig van de minister van Defensie. Deze adviesaanvragen betroffen voorgenomen ontslagen van burgerambtenaren van het ministerie van Defensie omdat de voor hun vertrouwensfunctie benodigde verklaring van geen bezwaar niet werd afgegeven of was ingetrokken. De vijfde nieuwe adviesaanvraag had eveneens betrekking op een dergelijk voorgenomen ontslag, maar was afkomstig van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De zesde nieuwe adviesaanvraag was afkomstig van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en betrof een voorgenomen schriftelijke berisping van een ambtenaar die zijn mening over het functioneren van de dienst waarbij hij werkzaam was, had gedeeld met een journalist.

De commissie heeft de behandeling van één nieuwe adviesaanvraag inzake een voorgenomen ontslag van een burgerambtenaar van het ministerie van Defensie aangehouden in afwachting van de beslissing op het bezwaar van deze ambtenaar tegen de weigering om hem een verklaring van geen bezwaar af te geven. Nadat dit bezwaar gegrond was verklaard, is de aangehouden adviesaanvraag ingetrokken. Daarom heeft de commissie hierover geen advies uitgebracht. Over de in 2010 ingediende adviesaanvraag van de minister van Defensie, de drie overige nieuwe adviesaanvragen van deze minister en de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie wel een advies uitgebracht. In geen van deze vijf gevallen heeft zij beletselen aanwezig geacht om uitvoering te geven aan het voornemen de ambtenaar te ontslaan. In de vier gevallen die betrekking hadden op een burgerambtenaar van het ministerie van Defensie was doorslaggevend voor dit oordeel dat de ambtenaar al door het Dienstencentrum Externe Bemiddeling Defensiepersoneel was begeleid bij het betreden van de externe arbeidsmarkt of dat tijdens de hoorzitting werd toegezegd dat de ambtenaar alsnog in aanmerking zou komen voor deze begeleiding, alvorens hij zou worden ontslagen. Bij de beoordeling van de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie in aanmerking genomen dat deze minister voldoende rekening had gehouden met de belangen van de betrokken ambtenaar bij het vinden van een vervangende werkkring en bij een maximale inkomensbescherming voor het geval hij daarin niet slaagt. Bij het vinden van een vervangende werkkring werd de ambtenaar actief begeleid door een re-integratiebedrijf en vanwege de met ingang van 1 januari 2012 voor nieuwe gevallen door te voeren versoering van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen in de sector Rijk was bewust gekozen voor een ontslagdatum in 2011. Bovendien werd tijdens de hoorzitting nog een onderzoek toegezegd naar de mogelijkheden om het inkomen van de ambtenaar aan te vullen in geval van aanvaarding van een lager betaalde functie. Gelet op deze omstandigheden achtte de commissie het ontslag van de ambtenaar voldoende zorgvuldig voorbereid, ook al werd hierbij slechts een opzegtermijn in acht genomen van enkele weken. In de eerder genoemde gevallen van burgerambtenaren van het ministerie van Defensie adviseerde de commissie een opzegtermijn in acht te nemen van drie tot zes maanden. De duur van deze termijn was afhankelijk van de positie van de ambtenaar op de externe arbeidsmarkt en van de kwaliteit van de inspanningen die het ministerie van Defensie reeds had geleverd om de ambtenaar te herplaatsen.

De commissie heeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie geadviseerd de ambtenaar die zijn mening over het functioneren van de dienst waarbij hij werkzaam was, had gedeeld met een journalist, hiervoor geen disciplinaire straf op te leggen. Naar het oordeel van de commissie kon het optreden van deze ambtenaar weliswaar niet in alle opzichten de toets der kritiek doorstaan, maar heeft hij de voor hem gestelde grenzen aan de vrijheid van meningsuiting niet overschreden en zich dus niet schuldig gemaakt aan plichtsverzuim. Daartoe heeft de commissie overwogen dat de kans op een verdere beschadiging van de reputatie van de dienst door het aandeel van de ambtenaar in de publicatie van de journalist was te verwaarlozen en dat het functioneren van de dienst door het optreden van de ambtenaar ook niet duurzaam is verstoord. Daarbij heeft de commissie benadrukt dat het volgens de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren en volgens een uitspraak van het Europese Hof voor de

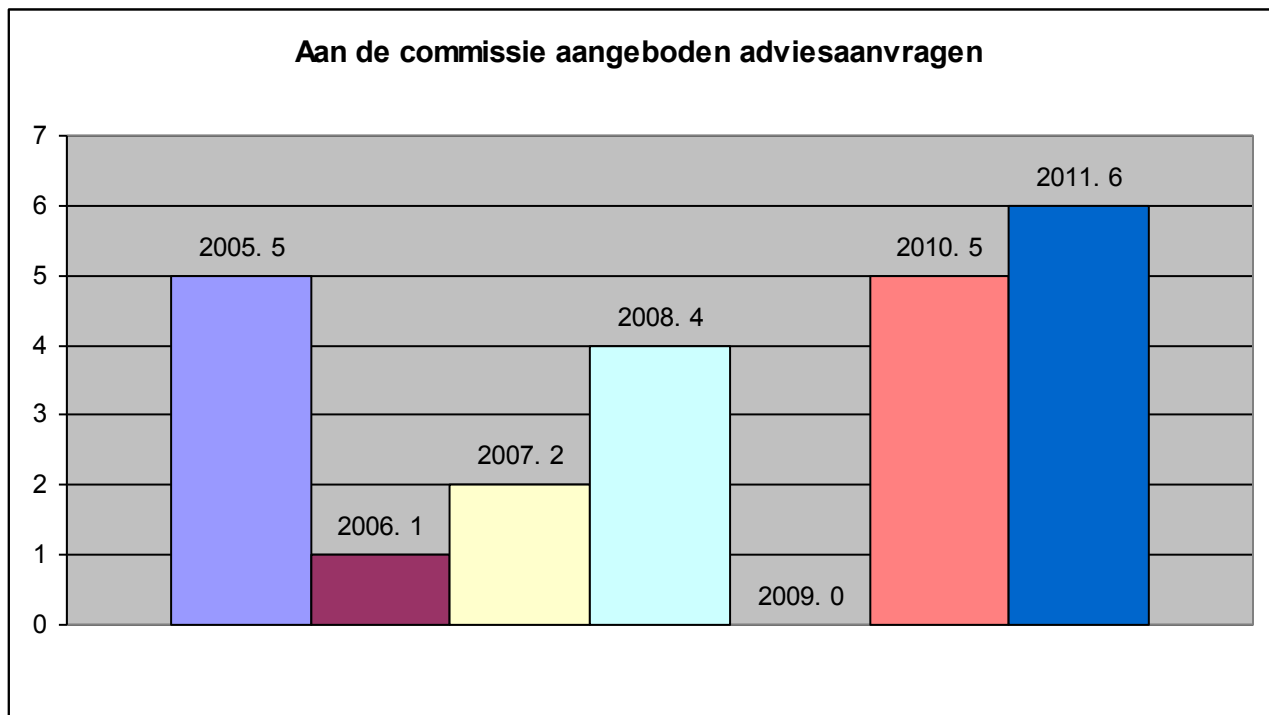
Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2011

Rechten van de Mens van 26 februari 2009¹ in een democratische rechtsstaat van belang is dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te uiten over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen.

De adviezen die de commissie in het verslagjaar heeft uitgebracht, zijn alle volledig opgevolgd. Dat geldt ook voor het advies aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om de ambtenaar die zijn mening over het functioneren van de dienst waarbij hij werkzaam was, had gedeeld met een journalist, hiervoor geen disciplinaire straf op te leggen. Wel is met deze ambtenaar afgesproken dat hij, wanneer hij wordt benaderd door een journalist, deze doorverwijst naar een persvoorlichter.

4. Analyse van aantallen en doorlooptijden over de jaren 2005 tot en met 2011

Het aantal adviesaanvragen dat per jaar ter behandeling wordt aangeboden aan de commissie, fluctueert sterk. Na een abrupte daling in 2006 is in het aantal adviesaanvragen vanaf 2007 een stijgende lijn te onderkennen met een onderbreking in 2009, in welk jaar geen enkele adviesaanvraag is ingediend. In het verslagjaar is de stijgende lijn van het aantal adviesaanvragen voortgezet, waarmee dit aantal het niveau van 2005 heeft overtroffen.



Over de jaren 2005 tot en met 2007 varieerde de doorlooptijd van een adviesaanvraag van 9 tot 23 weken en bedroeg deze gemiddeld ruim 14 weken. In 2008 heeft het secretariaat van de commissie zich ten doel gesteld de doorlooptijd van een adviesaanvraag te beperken tot de beslistermijn op een bezwaarschrift waarover een advies is uitgebracht door een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze beslistermijn bedroeg destijds 10 weken en is met ingang van 1 oktober 2009 verlengd tot 12 weken.

Bij de vijf in het verslagjaar ingediende adviesaanvragen waarover de commissie een advies heeft uitgebracht, is de commissie erin geslaagd binnen deze termijn het gevraagde advies uit te brengen. De doorlooptijd van deze adviesaanvragen bedroeg respectievelijk 10, 11, 10, 9 en 4 weken. De doorlooptijd van de in 2010 ingediende adviesaanvraag waarover de commissie in het

¹ Kudeshkina/Rusland, par. 99.

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2011

verslagjaar een advies heeft uitgebracht, bedroeg 20 weken. De hoorzitting die was belegd voor de behandeling van deze adviesaanvraag moest worden uitgesteld wegens ziekte van de ambtenaar en een nieuwe hoorzitting kon pas worden belegd nadat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming had verleend voor het in functie blijven van de commissieleden in afwachting van de benoeming van hun opvolgers.