

Voorgenomen ontslag van een burgerambtenaar van het ministerie van Defensie, wiens verklaring van geen bezwaar is ingetrokken vanwege voordeel trekken van bijstandsfraude door zijn partner. De ambtenaar zegt bezwaar te hebben gemaakt tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar, maar dat is niet komen vast te staan. Zijn voorgenomen ontslag is voldoende zorgvuldig voorbereid.

Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2017/12039

Verzoeker: de Minister van Defensie

1. Feiten en procesverloop

De heer NN (hierna: de ambtenaar) is sinds 1 december 2008 aangesteld als burgerlijk ambtenaar bij het ministerie van Defensie. Hij vervulde daar de op schaal 3 gewaardeerde functie van [naam functie] met als standplaats [naam standplaats]. In deze vertrouwensfunctie van veiligheidsmachtigingsniveau C was hij belast met laden, lossen, transport en (de)montage van goederen.

Vanaf 2008 heeft de ambtenaar een Latrelatie onderhouden met [naam partner] (hierna: de partner), die een uitkering genoot op grond van de Wet Werk en Bijstand. Beiden hadden eigen huisvesting, maar ontmoetten elkaar regelmatig en droegen voor elkaar zorg. Zo heeft de partner de ambtenaar in 2009 geholpen met het regelen van zijn echtscheiding en heeft zij hem in 2010 mantelzorg verleend tijdens een periode van herstel na een ziekenhuisopname.

Op 5 juli 2012 is de ambtenaar verhoord als verdachte van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding met zijn partner op haar woonadres zonder dit te hebben gemeld aan de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van de gemeente.

In 2013 is de ambtenaar veroordeeld tot een werkstraf van 190 uur, subsidiair 95 dagen hechtenis, wegens opzettelijk voordeel trekken uit de opbrengst van enig door misdrijf verkregen goed, als bedoeld in artikel 416, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. In overleg met zijn leidinggevende heeft de ambtenaar deze werkstraf volbracht tijdens zijn vakantie. Daarnaast is van de ambtenaar en zijn partner een bedrag teruggevorderd van € 38.246,50 wegens onverschuldigde betaling. In verband hiermee is op het salaris van de ambtenaar een loonbeslag gelegd ten bedrage van € 900 per maand. Hierdoor kon de ambtenaar niet meer voldoen aan zijn betalingsverplichtingen, is hij failliet gegaan en werd hij genoodzaakt zijn huis per opbod te verkopen.

Bij brief van 30 januari 2014, kenmerk DIS201300180262, is de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen zijn verklaring van geen bezwaar in te trekken vanwege de zojuist genoemde veroordeling.

Bij een ongedateerd schrijven heeft de ambtenaar zijn zienswijze inzake dit voornemen kenbaar gemaakt. Niettegenstaande deze zienswijze is dit voornemen bij brief van 3 juli 2014, kenmerk DIS2014002207, omgezet in een definitief besluit. Van dit besluit is de werkgever van de ambtenaar bij een brief van dezelfde datum en met hetzelfde kenmerk in kennis gesteld.

Bij besluit van 20 augustus 2014 is de ambtenaar met ingang van 25 augustus 2014 vanwege de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar geschorst in zijn ambt.

Op 26 augustus 2014 is de ambtenaar voor externe arbeidsbemiddeling aangemeld bij de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (hierna: BBO). Op 11 september 2014 heeft een regiomedewerker van de BBO na overleg met de bedrijfsmaatschappelijk werker die bekend is met de problematiek van de ambtenaar (hierna: de bedrijfsmaatschappelijk werker) besloten hem vooralsnog geen externe arbeidsbemiddeling aan te bieden, omdat hij op dat moment onbemiddelbaar werd geacht. Op 22 september 2014 is de ambtenaar van dit besluit in kennis gesteld.

Op 27 november 2015 heeft een regiomedewerker van de BBO tevergeefs geprobeerd telefonisch contact op te nemen met de ambtenaar nadat deze medewerker had geconstateerd dat aan de ambtenaar geen externe mobiliteitscoach was toegewezen. Op 14 december 2015 heeft de voornoemde regiomedewerker het begeleidingstraject van de ambtenaar bij de BBO beëindigd vanwege de stagnatie die hierin was opgetreden als gevolg van een gebrek aan medewerking van de ambtenaar. Dit gebrek aan medewerking hield onder meer verband met zijn onbereikbaarheid.

Op 5 oktober 2016 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de P&O-adviseur XX B.HRM (hierna: de P&O-adviseur) en de ambtenaar, waarbij ook zijn partner en de bedrijfsmaatschappelijk werker aanwezig waren. Dit gesprek handelde over de rechtspositie van de ambtenaar, de vraag of hij al dan niet bezwaar heeft gemaakt tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar en de mogelijkheid om alsnog gebruik te maken van externe arbeidsbemiddeling, gezien het vooralsnog te verwachten ontslag. De ambtenaar heeft aangegeven deze mogelijkheid in overweging te nemen, maar hiervan vooralsnog geen gebruik te maken, omdat hij het niet eens is met de gang van zaken.

Bij brief van 18 januari 2017 heeft de Commandant Zeestrijdkrachten, voor deze de Directeur Personeel en Bedrijfsvoering van de Koninklijke Marine, het Uitvoeringsbedrijf Rechtspositie van de divisie Personeel & Organisatie Defensie verzocht, bij de commissie een advies aan te vragen over een voorgenomen ontslag van de ambtenaar op grond van artikel 125e, tweede lid, Ambtenarenwet.

Bij brief van 27 maart 2017, kenmerk CDC/2017022392, heeft verzoeker, voor deze de commandant van de divisie Personeel en Organisatie Defensie, de commissie verzocht om advies over een voorgenomen ontslag van de ambtenaar ex artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet.

Bij e-mailberichten van 20 en 24 april 2017 heeft de luitenant ter zee der eerste klasse van de Logistieke Dienst YY enkele vragen van de secretaris van de commissie beantwoord. Deze vragen handelen over de reikwijdte van het interne herplaatsingsonderzoek en de begeleiding van de ambtenaar door de BBO.

Bij een ongedateerd schrijven, dat door het secretariaat van de commissie is ontvangen op 26 april 2017, heeft de ambtenaar op verzoek van de secretaris van de commissie de bovengenoemde adviesaanvraag voorzien van commentaar en enkele stukken overgelegd, waaronder een document dat de ambtenaar kwalificeert als een bezwaarschrift tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting op 22 mei 2017 in de samenstelling van prof. mr. A.W. Heringa (voorzitter), mevrouw. E.L. Snoeij (lid) en prof. mr. M.J. Cohen (lid). De laatstgenoemde was niet in persoon aanwezig bij de hoorzitting, maar is wel betrokken bij de advisering. De commissie werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris) en de heer T. van Ooijen (verslaglegger). De ambtenaar is zonder voorafgaande kennisgeving van verhindering niet verschenen. Namens het ministerie van Defensie zijn verschenen de heer ZZ LL.M., medewerker van het bureau Aansturing en Regie van het Commando Zeestrijdkrachten en de heer XX B. HRM, P&O-adviseur bij dit commando. Het verslag van deze hoorzitting wordt niet gepubliceerd.

2. Standpunt bevoegd gezag

De intrekking van de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar berust op de volgende gronden:

- Op het justitiële antecedent van de ambtenaar is de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie (hierna: de beleidsregeling) van toepassing.
- De veroordeling van de ambtenaar valt binnen de beoordelingsperiode van het hernieuwde veiligheidsonderzoek.
- De ambtenaar is veroordeeld tot een zware straf.
- Als gevolg van deze veroordeling zijn onvoldoende waarborgen aanwezig dat de ambtenaar zijn vertrouwensfunctie onder alle omstandigheden naar behoren zal vervullen. Deze veroordeling is dan ook onverenigbaar met de vervulling van deze functie.
- Bijzondere omstandigheden die nopen tot afwijking van de beleidsregeling zijn niet gebleken.

Het definitieve intrekingsbesluit bevat in aanvulling op de bovenstaande gronden samengevat de volgende reactie op de schriftelijke zienswijze van de ambtenaar:

- De feiten en omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd, zijn bij de beoordeling door de rechter betrokken en zijn geen aanleiding geweest af te zien van een veroordeling.
- In een veiligheidsonderzoek staat niet het functioneren van de ambtenaar centraal, maar de beoordeling of er voldoende waarborgen zijn dat hij zijn functie onder alle omstandigheden naar behoren zal blijven vervullen. Deze beoordeling is wettelijk opgedragen aan de MIVD.

De visie van het Commando Zeestrijdkrachten (hierna: CZSK) op het verloop van het interne herplaatsingsonderzoek luidt als volgt:

“Door CZSK is getracht een Defensiebreed overzicht te genereren van functies van burgerschaal 3 en 4, waarbij geen VGB noodzakelijk is en waarbij sprake is van een vacature. Door de beveiligingsautoriteit CZSK is aangegeven dat dergelijke functies, zonder noodzaak van VGB, binnen CZSK niet bestaan. Breder gekeken, zou dit mogelijk wel gelden voor CDC/Paresto. Navraag leert dat Paresto op dit moment in een reorganisatietraject zit, waardoor functies bewust niet gevuld worden of komen te vervallen. Dit nog even los van de vraag of [de ambtenaar] geschikt is of binnen redelijke termijn is te maken voor bijvoorbeeld een functie van cateringmedewerker of chef-kok. Andere functies die op basis van het gegeneerde overzicht wellicht vacant zouden kunnen zijn, bevinden zich bijvoorbeeld in Arnhem, Oirschot, Soesterberg en Den Haag. Dat betreft een reistijd van meer dan 2 uur enkele reis, waardoor CZSK in redelijkheid heeft besloten geen nader onderzoek te doen naar de daadwerkelijke beschikbaarheid en bijzonderheden van deze functies. CZSK houdt wel contact met de P&O adviseur Facilitair voor eventuele opengevallen functies in de regio [naam standplaats].”

De visie van CZSK op de redenen waarom de ambtenaar tot dusverre geen externe arbeidsbemiddeling heeft ontvangen, luidt als volgt:

“Op 26 augustus 2014 is [de ambtenaar] door P&O CZSK bij de BBO regio [naam standplaats] aangemeld. De desbetreffende regiomedewerker van BBO heeft vervolgens [de ambtenaar] voor een intakegesprek uitgenodigd. Per 15 september 2014 is door BBO naar P&O gecommuniceerd dat [de ambtenaar] op dat moment niet bemiddelbaar zou zijn. Dat besluit is in overleg met een medewerker van het DCBMW genomen omdat het volgens DCBMW niet het juiste moment was om met [de ambtenaar] een BBO-traject op te starten. BBO heeft in de maanden oktober en november 2014 nog diverse pogingen ondernomen om in contact te komen met [de ambtenaar], zonder resultaat. Ook zijn er geen pogingen tot contact van [de ambtenaar] richting BBO genomen.

Op 27 november 2015 heeft P&O [de ambtenaar] weer geïnformeerd dat hij voor een BBO-traject zal worden aangeboden om zodoende ondersteuning te krijgen voor het vinden van een baan buiten Defensie. Er is in die periode slechts één keer contact geweest tussen de regiomedewerker BBO en [de ambtenaar]; verdere pogingen vanuit BBO om te communiceren met [de ambtenaar] zijn niet gelukt. [De ambtenaar] kwam zijn afspraken niet na en was tevens slecht bereikbaar. Deze tweede poging om [de ambtenaar] te bemiddelen naar een baan buiten Defensie is toen gestrand.

Op 5 oktober 2016 heeft er tussen [de ambtenaar] en P&O een gesprek plaatsgevonden. Tijdens dat gesprek is wederom door P&O de optie voorgelegd om gebruik te maken van een BBO-traject om betrokkene te helpen en te bemiddelen bij het vinden van een baan buiten Defensie. [De ambtenaar] heeft tijdens het gesprek aangegeven dat in overweging te nemen maar gaf in hetzelfde gesprek ook direct aan daar vooralsnog niet gebruik van te willen maken, omdat hij het niet eens was met de huidige gang van zaken.

Bovenstaande is in de verschillende bijlagen van het dossier terug te vinden.”

3. Zienswijze ambtenaar

De zienswijze van de ambtenaar inzake het voornemen tot intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar kan als volgt worden samengevat:

- Na zijn terugkeer in Nederland vanuit Brazilië in 2008 heeft de ambtenaar een zeer stressvolle periode doorgemaakt, onder meer vanwege het regelen van zijn echtscheiding in 2009 en een ziekenhuisopname in 2010. In deze periode is zijn partner voor hem een grote steun geweest.
- De ambtenaar was zich weliswaar bewust van het feit dat zijn partner een bijstandsuitkering genoot, maar heeft niet opzettelijk zijn relatie met haar verzwegen met de bedoeling haar uitkering niet in gevaar te brengen.

- De ambtenaar heeft zijn taakstraf tijdens zijn vakantie volbracht en functioneert volgens zijn leidinggevende naar behoren.

In zijn ongedateerde schrijven dat door het secretariaat van de commissie is ontvangen op 26 april 2017 zet de ambtenaar zijn visie op zijn voorgenomen ontslag samengevat als volgt uiteen:

- De ambtenaar heeft wel degelijk bezwaar gemaakt tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. De e-mailberichten over dit onderwerp die zich bevinden in het dossier van de adviesaanvraag bevatten onjuiste informatie. Hetzelfde geldt voor de e-mailberichten over het niet nakomen van een afspraak met een P&O-adviseur.
- De ambtenaar is zeker wel bereid geweest zich door de BBO te laten begeleiden bij zijn overgang naar de externe arbeidsmarkt, maar het volgen van een dergelijk begeleidingstraject is hem vanwege zijn medicijngebruik ontraden.
- De ambtenaar heeft na de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar onvoldoende personeelszorg genoten. Slechts incidenteel en met lange tussenpozen waarin ieder contact ontbrak, heeft hij met een P&O-adviseur een gesprek over zijn toekomst gevoerd.
- Als gevolg van het loonbeslag ten bedrage van € 900 per maand dat is gelegd op het salaris van de ambtenaar is zijn financiële situatie precair. Hij is failliet verklaard, heeft zijn huis per opbod moeten verkopen en moet rondkomen van € 50 per week. Alle extra inkomsten zoals vakantiegeld, eindejaarsuitkering en vakantiedagen worden ingehouden op zijn salaris.
- De ambtenaar acht de wijze waarop hij is behandeld oneerlijk in vergelijking met de behandeling van collega's die ondanks een verdenking van ernstigere strafbare feiten, zoals verduistering in dienstbetrekking, hun werkzaamheden kunnen blijven voortzetten.
- De ambtenaar voelt zich behandeld als een nummer en ziet met belangstelling uit naar het advies van de commissie over de tegenprestatie die het ministerie van Defensie nog moet leveren voordat hij mag worden ontslagen. Hij wijst erop dat dit ministerie grote fouten maakt.

4. Overwegingen

Bij de beoordeling van de adviesaanvraag staat voorop dat de intrekking van de verklaring van geen bezwaar niet ter beoordeling staat van de commissie. Wel houdt de commissie bij haar advisering rekening met een eventuele bezwaarschriftprocedure tegen deze intrekking. Voor de commissie is niet komen vast te staan dat de ambtenaar tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar bezwaar heeft gemaakt. Weliswaar stelt de ambtenaar dat hij hiertegen bezwaar heeft gemaakt, maar het ministerie van Defensie betwist dit en het handgeschreven 'bezwaarschrift' dat de ambtenaar heeft overgelegd, is gericht tegen de aankondiging van de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Dit geschrift kan derhalve worden gekwalificeerd als een schriftelijke zienswijze inzake het voornemen tot deze intrekking. De ambtenaar heeft dan ook niet aannemelijk gemaakt dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Om die reden gaat de commissie ervan uit dat de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar in rechte is komen vast te staan.

Artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet, verleent aan verzoeker een discretionaire bevoegdheid om eervol ontslag te verlenen aan een ambtenaar die vanwege het bepaalde in artikel 10, tweede lid, van de Wet veiligheidsonderzoeken uit een vertrouwensfunctie moet worden ontheven. Voor de ontslagverlening als bedoeld in artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet is de medewerking of machtiging vereist van verzoeker. Deze is gehouden het advies in te winnen van de commissie. Bij de adviesaanvraag van 27 maart 2017 heeft verzoeker aan deze verplichting voldaan.

Ter beoordeling van de commissie staat de zorgvuldigheid van de wijze waarop het voorgenomen ontslag is voorbereid. De commissie beoordeelt daartoe allereerst de zorgvuldigheid van het onderzoek naar de mogelijkheden om de ambtenaar binnen het ministerie van Defensie te herplaatsen in een passende functie die geen vertrouwensfunctie is. De commissie acht de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd voldoende zorgvuldig, nu hierin ook functies bij andere Defensieonderdelen dan het Commando Zeestrijdkrachten in aanmerking zijn genomen. Het aantal van dergelijke functies is in [naam standplaats] en omgeving echter zeer beperkt en dit beperkte aantal functies was ten tijde

van het onderzoek niet vacant. Bovendien gaat het hierbij om functies in de catering, die niet zonder meer passend zijn voor de ambtenaar, die een logistieke functie heeft vervuld. Indien de ambtenaar zich bereid zou hebben verklaard om voor een hem aangeboden functie te verhuizen, had het geografische zoekgebied van het onderzoek kunnen worden uitgebreid. De ambtenaar heeft zich daartoe echter niet bereid verklaard. Gelet op het bovenstaande acht de commissie het uitgevoerde onderzoek naar de herplaatsingsmogelijkheden van de ambtenaar bij het ministerie van Defensie voldoende zorgvuldig.

Aan de voorbereiding van een ontslag als bedoeld in artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet, stelt de commissie eveneens de zorgvuldigheidseis dat de ambtenaar, alvorens hem ontslag wordt verleend, begeleiding ontvangt bij het vinden van een passende functie buiten het ministerie van Defensie. De commissie constateert dat het ministerie van Defensie tot driemaal toe heeft geprobeerd de ambtenaar dergelijke begeleiding aan te bieden, en wel in de nazomer van 2014, het najaar van 2015 en het najaar van 2016. In de nazomer van 2014 werd de ambtenaar door de bedrijfsmaatschappelijk werker die hem begeleidde onbemiddelbaar geacht, maar in het najaar van 2015 en het najaar van 2016 was hij in beginsel bemiddelbaar. In het najaar van 2015 was de ambtenaar echter telefonisch vrijwel onbereikbaar voor de regiomedewerker van de BBO die hem externe arbeidsbemiddeling had willen aanbieden en in het najaar van 2016 heeft hij zijn medewerking aan deze bemiddeling vooralsnog geweigerd. Als reden voor deze weigering wees de ambtenaar op zijn ongenoegen over de gang van zaken. Dit ongenoegen betrof het causaal verband dat de ambtenaar legde tussen de melding van zijn veroordeling aan het CZSK en de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Als gevolg van de zogenaamde dynamisering van de veiligheidsonderzoeken gaat het ministerie van Defensie echter voor al zijn vertrouwensfunctionarissen periodiek na of zij niet zijn veroordeeld voor strafbare feiten die een beletsel vormen voor het behoud van hun verklaring van geen bezwaar. Derhalve zou de veroordeling van de ambtenaar voor opzettelijk voordeel trekken uit de opbrengst van enig door misdrijf verkregen goed ook hebben geleid tot de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar als hij deze veroordeling niet had gemeld aan het CZSK. Deze intrekking is dan ook niet te beschouwen als een straf voor deze melding. Daarom kan de reden die de ambtenaar in het gesprek van 5 oktober 2016 opgaf voor zijn weigering om mee te werken aan de hem in dat gesprek aangeboden externe arbeidsbemiddeling deze weigering niet rechtvaardigen. De ambtenaar heeft dan ook zonder deugdelijke grond geweigerd mee te werken aan deze bemiddeling. Door deze bemiddeling voor de derde maal aan te bieden, heeft het ministerie van Defensie zich voldoende gekweten van de inspanningsverplichting die op dit ministerie rust om de ambtenaar te begeleiden van werk naar werk. Derhalve is het voorgenomen ontslag ook in dit opzicht voldoende zorgvuldig voorbereid.

Nu niet is komen vast te staan dat er nog een bezwaarschrift van de ambtenaar aanhangig is tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar en zijn voorgenomen ontslag voldoende zorgvuldig is voorbereid, komt de commissie tot het volgende advies.

5. Advies

De commissie acht geen beletselen aanwezig om het voorgenomen ontslag te effectueren.

De commissie stelt het op prijs een afschrift te mogen ontvangen van het besluit dat wordt genomen op basis van dit advies.

Maastricht, 29 mei 2017,

Was getekend.

prof. mr. A.W. Heringa,
plaatsvervangend voorzitter