

Voorgenomen ontslag van een burgerlijke ambtenaar van het ministerie van Defensie wiens verklaring van geen bezwaar was ingetrokken vanwege een relatie met een Russische partner. Aan de ambtenaar zijn twee vervangende functies aangeboden, maar hij heeft deze functies niet aanvaard, omdat hij bij zijn partner verbleef in Rusland. Na het verbreken van zijn relatie is de ambtenaar teruggekeerd naar Nederland en heeft het ministerie van Defensie nog tweemaal zonder resultaat voor hem gezocht naar een passende functie, alvorens de ambtenaar voor te dragen voor ontslag. De commissie acht dit ontslag voldoende zorgvuldig voorbereid en verwijt de ambtenaar een gebrek aan medewerking aan zijn herplaatsing.

Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2019/12778

Verzoeker: de Minister van Defensie

1. Feiten en procesverloop

[Naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar) is sinds 1 augustus 2000 aangesteld als burgerlijk ambtenaar bij het ministerie van Defensie. Laatstelijk vervulde hij daar de functie van Beheerder ICT. Dit is een vertrouwensfunctie van het veiligheidsmachtigingsniveau A.

Bij besluit van 28 juni 2017, kenmerk DIS2017006695, heeft verzoeker geweigerd aan de ambtenaar een verklaring van geen bezwaar af te geven voor de functie van Beheerder ICT. De reden van deze weigering is dat de ambtenaar een Russische partner had, naar wie het niet mogelijk was een veiligheidsonderzoek in te stellen, omdat de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten de daarvoor benodigde gegevens niet uitwisselen met de Russische inlichtingen- en veiligheidsdienst. Niettegenstaande dit besluit mag de ambtenaar nog wel een vertrouwensfunctie vervullen waaraan het veiligheidsmachtigingsniveau C is verbonden. Zowel een bezwaar als een beroep van de ambtenaar tegen dit besluit is ongegrond verklaard. Een hoger-beroepsprocedure is aangehouden.

Bij besluit van 22 augustus 2017 is de ambtenaar met ingang van 25 juli 2017 ontheven van zijn functie en is hij met ingang van dezelfde datum geplaatst op de verzamelarbeitsplaats Algemeen in afwachting van een plaatsing op een vertrouwensfunctie van het veiligheidsmachtigingsniveau C.

Bij besluit van 14 mei 2018 heeft de ambtenaar een schriftelijke waarschuwing ontvangen, omdat hij niet had voldaan aan een toezegging om na overleg met zijn advocaat te reageren op een hem in maart 2018 aangeboden functie en hij in april 2018 tot tweemaal toe onbereikbaar was.

Bij aangetekende brief en bij e-mail van 10 april 2019 is aan de ambtenaar de functie van medewerker beheer ICT aangeboden, waarvoor een verklaring van geen bezwaar is vereist van het veiligheidsmachtigingsniveau C, en is hij verzocht een aanvraagformulier voor een veiligheidsonderzoek van dit niveau in te vullen en in te dienen. De ambtenaar heeft de aangetekende brief niet in ontvangst genomen, op de e-mail niet gereageerd en het formulier niet ingediend.

Bij een ongedateerd schrijven, dat is verzonden op 27 mei 2019, is de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen om hem op grond van het toenmalige artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet te ontslaan. Aan dit voornemen ligt ten grondslag dat het bezwaar en het beroep van de ambtenaar tegen de weigering om hem een verklaring van geen bezwaar af te geven, ongegrond zijn verklaard, en dat het niet is gelukt hem succesvol te herplaatsen.

Bij brief van 11 juni 2019 is de commissie ter zake van het voorgenomen ontslag van de ambtenaar verzocht om advies. Vanwege de hierna te noemen ontwikkelingen is de behandeling van deze adviesaanvraag aangehouden op verzoek van het ministerie van Defensie.

Op 26 juni 2019 heeft de ambtenaar gereageerd op een WhatsApp-bericht met de vraag of hij het voorgenomen ontslagbesluit van 27 mei 2019 heeft ontvangen en heeft hij aangegeven dat hij vanwege veranderde persoonlijke omstandigheden weer aan het werk wil gaan bij het ministerie van Defensie.

Op 27 augustus 2019 heeft de ambtenaar een gesprek gevoerd met het hoofd van de sectie Datacenters, [naam functionaris] (hierna: het sectiehoofd) en de senior P&O-adviseur [naam functionaris] (hierna: de P&O-adviseur). Bij e-mail van 16 september 2019 heeft het sectiehoofd een door hemzelf opgesteld verslag van dit gesprek toegezonden aan de ambtenaar. Bij e-mail van 17 september 2019 heeft de ambtenaar dit gespreksverslag geaccordeerd.

Bij brief van 8 oktober 2019 is de ambtenaar in kennis gesteld van de opschorting van zijn voorgenomen ontslag in afwachting van het resultaat van een nieuw herplaatsingsonderzoek. In verband hiermee is hij bij e-mail van 14 oktober 2019 opnieuw verzocht een aanvraagformulier voor een veiligheidsonderzoek van het veiligheidsmachtigingsniveau C in te vullen en in te dienen.

Bij brief van 3 maart 2020 is de commissie opnieuw verzocht om advies ter zake van het voorgenomen ontslag van de ambtenaar. Onder meer vanwege de coronacrisis is het plannen van een hoorzitting moeizaam verlopen. Uiteindelijk heeft een digitale hoorzitting van de commissie plaatsgevonden op 10 september 2020 in de samenstelling van mr. M.J. Cohen (voorzitter), prof. mr. A.W. Heringa (lid) en mevrouw E.L. Snoeij (lid). De commissie werd bijgestaan door mr. C.F. Sparrius (secretaris). De ambtenaar en zijn advocaat hebben met een voorafgaande kennisgeving niet deelgenomen aan de hoorzitting. Namens verzoeker hebben hieraan deelgenomen het sectiehoofd en de P&O-adviseur. Het verslag van de hoorzitting is verwerkt in onderdeel 2 van dit advies.

2. Standpunt bevoegd gezag

In het gesprek van 27 augustus 2019 heeft het sectiehoofd kort samengevat het volgende standpunt ingenomen over de redenen waarom het herplaatsingsonderzoek is mislukt:

- De ambtenaar heeft zijn eigen herplaatsing tegengewerkt door bewust niet te reageren op de hem aangeboden functies en elk contact met het ministerie van Defensie uit de weg te gaan. Hierdoor heeft het herplaatsingsonderzoek niet succesvol kunnen zijn en heeft het ministerie van Defensie niets voor de ambtenaar kunnen doen. Het sectiehoofd neemt dit de ambtenaar kwalijk en vindt het lastig om uit te gaan van diens goede intenties.

Tijdens de hoorzitting van 10 september 2020 is door de vertegenwoordigers van verzoeker samengevat het volgende verklaard:

Het sectiehoofd constateert dat de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar in 2017 is ingetrokken omdat hij vanwege een Russische partner niet langer in aanmerking kwam voor een verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau A. In een dergelijke situatie komt een Defensieambtenaar doorgaans nog wel in aanmerking voor een verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau C. Daarom is toen een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden om de ambtenaar in een passende functie van het veiligheidsmachtigingsniveau C te herplaatsen. In 2018 is de ambtenaar een dergelijke functie aangeboden. Naar aanleiding van dit aanbod heeft de ambtenaar toegezegd hierop na overleg met zijn advocaat te reageren, maar hij is deze toezegging niet nagekomen. Bij brief van 14 mei 2018 heeft de ambtenaar onder meer hiervoor een waarschuwing gekregen. In 2019 is de ambtenaar opnieuw een passende functie aangeboden, maar op dit aanbod heeft hij in het geheel niet gereageerd. Enkele maanden later is het contact met de ambtenaar hersteld en in augustus 2017 hebben spreker en de P&O-adviseur met hem een gesprek gevoerd. Het door spreker opgestelde verslag van dit gesprek is door de ambtenaar goedgekeurd. Na dit gesprek hebben twee nieuwe zoekacties plaatsgevonden naar een passende functie van het veiligheidsmachtigingsniveau C. De enige passende functie die deze zoekacties hebben opgeleverd, was echter al bezet. Ook heeft de ambtenaar niet gereageerd op de hem herhaaldelijk gedane verzoeken om een verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau C aan te vragen. Spreker concludeert dat de ambtenaar moeilijk herplaatsbaar is en dat hij niet vaak op contactpogingen reageert. Op een vraag vanuit de commissie of de ambtenaar zijn vertrek naar Rusland heeft gemeld, antwoordt spreker dat de ambtenaar dat niet heeft gedaan, maar dat diens verblijf in Rusland op de werkvloer wel bekend was.

De P&O-adviseur verklaart in antwoord op een vraag van de voorzitter naar de reden waarom de ambtenaar door zijn advocaat is geadviseerd een hem aangeboden passende functie niet te aanvaarden, dat die advocaat kennelijk in de veronderstelling verkeerde dat de aanvaarding van een passende functie door de ambtenaar zijn processuele positie zou verslechteren in de beroepsprocedure die hij voerde tegen de weigering van zijn verklaring van geen bezwaar.

3. Zienswijze ambtenaar

Het standpunt dat de ambtenaar in het gesprek van 27 augustus 2019 heeft ingenomen, kan als volgt worden samengevat:

- De ambtenaar was op de hoogte van de hem door het ministerie van Defensie aangeboden functies en van de inspanningen van dit ministerie om hem te bereiken. Op advies van zijn advocaat heeft hij echter niet op het aanbod van deze functies en op deze contactpogingen gereageerd, omdat de aanvaarding van een door het ministerie van Defensie aangeboden functie volgens zijn advocaat zijn processuele positie zou verslechteren. Nu de ambtenaar is teruggekeerd uit Rusland en bezig is te scheiden van zijn Russische partner, heeft hij weer belangstelling voor een functie bij het ministerie van Defensie. Hij is bereid een offer te brengen door een op schaal 6 gewaardeerde functie te aanvaarden.

Bij e-mail van 9 september 2020 heeft de advocaat van de ambtenaar als de belangrijkste reden waarom de ambtenaar niet deelneemt aan de hoorzitting opgegeven dat hij geen enkel vertrouwen meer heeft in een goede afloop van de procedure. Hij wilde zijn loopbaan graag voortzetten bij het ministerie van Defensie, maar ziet in dat hem dat niet wordt gegund. Daarnaast hebben ook de kosten van rechtsbijstand tijdens de hoorzitting een rol gespeeld bij de keuze van de ambtenaar om hieraan niet deel te nemen.

4. Overwegingen

Bij de beoordeling van de adviesaanvraag staat voorop dat de weigering om aan de ambtenaar een verklaring van geen bezwaar af te geven, niet ter beoordeling staat van de commissie. Deze weigering is in bezwaar en beroep in stand gebleven en het hoger beroep van de ambtenaar tegen deze weigering is aangehouden in afwachting van het resultaat van zijn echtscheidingsprocedure.

Artikel 12, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017, 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 12, tweede lid, van de Ambtenarenwet 2017, is de medewerking of machtiging vereist van verzoeker. Deze is gehouden het advies in te winnen van de commissie. Bij de adviesaanvraag van 3 maart 2020 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 de zorgvuldigheid van het onderzoek naar de mogelijkheden om de ambtenaar binnen het ministerie van Defensie te herplaatsen in een passende vertrouwensfunctie van het veiligheidsmachtigingsniveau C. Zij constateert dat het ministerie van Defensie de ambtenaar tot tweemaal toe een dergelijke functie heeft aangeboden. De ambtenaar heeft de hem aangeboden functies, nadat hij hiervan kennis had genomen, echter welbewust niet aanvaard, omdat zijn advocaat hem dat had ontraden. Feitelijk was de ambtenaar ook niet in staat de hem aangeboden functies te aanvaarden, omdat hij bij zijn partner verbleef in Rusland. Pas na zijn terugkeer uit Rusland vanwege een ophanden zijnde echtscheiding van zijn partner heeft hij weer belangstelling getoond voor functies bij het ministerie van Defensie. Dit ministerie heeft daarna nog twee zoekacties naar een passende functie voor de ambtenaar uitgevoerd, alvorens hem bij de commissie voor te dragen voor ontslag. Gelet op deze omstandigheden acht de commissie het door het ministerie van Defensie uitgevoerde herplaatsingsonderzoek voldoende zorgvuldig. Zij schrijft het negatieve resultaat van dit onderzoek toe aan een gebrek aan medewerking van de ambtenaar.

Illustratief hiervoor is de nalatigheid van de ambtenaar om een aanvraagformulier in te dienen voor een veiligheidsonderzoek van het veiligheidsmachtigingsniveau C, hoewel hij herhaaldelijk was verzocht zo'n formulier in te dienen. Nu het interne herplaatsingsonderzoek had kunnen leiden tot een plaatsing van de ambtenaar in een passende functie, was het ministerie van Defensie niet gehouden ook een extern herplaatsingsonderzoek in te stellen. Het is immers hoofdzakelijk te wijten aan de ambtenaar dat het resultaat van het interne onderzoek negatief was. De commissie acht zijn voorgenomen ontslag dan ook voldoende zorgvuldig voorbereid.

De bovenstaande overwegingen leiden 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.

Maarsse/Den Haag, 14 september 2020

mr. M.J. Cohen,
voorzitter