

In het najaar van 2017 heeft het ministerie van Defensie de AGFA verzocht om advies over een voorgenomen ontslag van een burgerambtenaar wiens verklaring van geen bezwaar in 2014 was ingetrokken. In 2015 en 2016 is naar hem reeds een intern herplaatsingsonderzoek ingesteld, maar de commissie adviseert dit onderzoek te heropenen, omdat in 2017 bekend is geworden dat de betrokkene wel in aanmerking komt voor een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en het aantal functies bij het ministerie van Defensie waarvoor uitsluitend een VOG is vereist, mogelijk is toegenomen. Aangezien de externe arbeidsbemiddeling, die is begonnen in januari 2017, na de ontslagdatum kan worden voortgezet, kan de ontslagdatum onmiddellijk volgen op de afronding van het nieuwe interne herplaatsingsonderzoek.

Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2017/12268

Verzoeker: de Minister van Defensie

1. Feiten en procesverloop

[De ambtenaar], geboren 16 september 1970, is nadat hij vanaf 4 januari 1993 bij het ministerie van Defensie werkzaam is geweest als militair per 1 september 2007 bij dit ministerie aangesteld als burgerlijk ambtenaar in de functie van [naam functie]. In deze functie gaf hij naast schiet- en zelfverdedigingslessen ook lessen en trainingen in de toepassing van de Geweldsinstructie. Bij besluit van 5 december 2008 heeft verzoeker aan de ambtenaar voor deze functie een verklaring van geen bezwaar afgegeven van het veiligheidsmachtigingsniveau A.

Bij besluit van 11 maart 2014 is de ambtenaar geschorst in zijn ambt vanwege een voornemen tot intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Bij besluit van 4 november 2014 heeft verzoeker deze verklaring ingetrokken en bij brief van dezelfde datum heeft zij het voornemen kenbaar gemaakt om de afgifte van een verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau B te weigeren.

Bij besluit van 3 maart 2015 is de ambtenaar ontheven uit zijn functie en bij besluit van 6 maart 2015 is hij geplaatst in de functie Bijzondere situatie.

Bij besluit van 24 juni 2015 is aan de ambtenaar de afgifte van een verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau B geweigerd op dezelfde gronden als die waarop zijn verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau A bij besluit van 4 november 2014 is ingetrokken.

Op 14 juli 2015 heeft de waarnemend commandant van het beveiligingsgebied Den Haag, [naam commandant], een schriftelijke uiteenzetting gegeven over het functioneren van de ambtenaar.

Bij uitspraak van 17 september 2015 heeft de rechtbank Rotterdam het beroep van de ambtenaar tegen het besluit van 3 maart 2015 ongegrond verklaard.

Bij besluit op bezwaar van 21 september 2015 heeft verzoeker het bezwaar van de ambtenaar tegen het besluit van 4 november 2014 ongegrond verklaard, zulks in afwijking van een advies van de Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken Defensie.

Bij uitspraak van 25 mei 2016 heeft de rechtbank Rotterdam het beroep van de ambtenaar tegen het besluit op bezwaar van 21 september 2015 en het primaire besluit van 24 juni 2015 gegrond verklaard vanwege enkele zorgvuldigheids- en motiveringsgebreken, maar heeft deze rechtbank tevens bepaald dat de rechtsgevolgen van deze besluiten in stand blijven.

Bij brief van 13 juli 2016 is de ambtenaar ingelicht over het negatieve resultaat van het onderzoek van het ministerie van Defensie naar de voor hem bestaande mogelijkheden tot herplaatsing binnen dit ministerie. Eveneens is de ambtenaar bij deze brief in kennis gesteld van het voornemen om hem met toepassing van artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet te ontslaan en van de adviesaanvraag aan de commissie die benodigd is voor de effectuering van dit voornemen.

Bij uitspraak van 6 oktober 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep het hoger beroep van de ambtenaar tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 september 2015 ongegrond verklaard.

Bij brief van 24 oktober 2016 is de gemachtigde van de ambtenaar, [naam gemachtigde], ingelicht over de onderzoeken die hebben plaatsgevonden naar de mogelijkheden om de ambtenaar te herplaatsen binnen het ministerie van Defensie en over de weigering van de ambtenaar om mee te werken aan externe arbeidsbemiddeling door de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie (hierna: BBO). Daarbij is deze externe arbeidsbemiddeling opnieuw aan de ambtenaar aangeboden.

Van dit aanbod heeft de ambtenaar gebruik gemaakt. In januari 2017 heeft hij een sollicitatietraining gevolgd en van maart tot en met 3 augustus 2017 is hij begeleid door een mobiliteitsadviseur van USG Restart. Vervolgens is de ambtenaar begeleid door enkele medewerkers van de BBO. Zij hebben wekelijks gesprekken met hem gevoerd en hebben hem aangeboden bij zeven werkgevers in de beveiliging. Deze activiteiten hebben nog niet geleid tot het daarmee beoogde resultaat.

Op 8 augustus 2017 is aan de ambtenaar een verklaring omtrent het gedrag afgegeven voor de functie van Security Employee bij het bedrijf Security Industry Authority.

Bij uitspraak van 13 september 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 25 mei 2016 ongegrond verklaard.

Bij brief van 7 november 2017, kenmerk DOSCO2017073086, 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-mail van 14 december 2017 heeft [naam functionaris], uitstroombegeleider [naam regio] (hierna: de uitstroombegeleider), een verklaring afgelegd over de externe arbeidsbemiddeling die de ambtenaar heeft genoten, de medewerking die de ambtenaar daaraan heeft verleend en een oorzaak van het tot dusverre niet slagen van deze bemiddeling.

Bij e-mail van 4 januari 2018 heeft de gemachtigde van de ambtenaar een verklaring van de ambtenaar d.d. 22 december 2017 overgelegd, waarin deze zowel ingaat op het uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden hem te herplaatsen binnen het ministerie van Defensie als op de externe arbeidsbemiddeling.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting op 12 februari 2018 in de samenstelling van prof. mr. A.W. Heringa (plaatsvervangend voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid), mevrouw. E.L. Snoeij (lid) en de heer dr. J.S. Timmer (lid). De commissie werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris). De ambtenaar is in persoon verschenen met bijstand van [naam gemachtigde]. Namens het ministerie van Defensie zijn verschenen de commandant van de ambtenaar (hierna: de commandant) en [naam functionaris], P&O-adviseur (hierna: de P&O-adviseur). Het verslag van de hoorzitting is verwerkt in de onderdelen 2 en 3 van dit advies

Bij e-mail van 15 februari 2018 heeft de commandant aan de commissie een e-mail d.d. 23 november 2017 en een e-mail d.d. 12 februari 2018 van de uitstroombegeleider overgelegd met het verzoek deze e-mails zo mogelijk nog bij de advisering te betrekken. In de e-mail van 23 november 2017 refereert de uitstroombegeleider aan een afspraak tussen het ministerie van Defensie en het uitzendbureau Tempo Team, volgens welke dit bureau de begeleiding van gewezen Defensieambtenaren bij hun zoektocht naar werk voortzet na hun ontslag. In de e-mail van 12 februari 2018 deelt de uitstroombegeleider mee dat de afspraak die blijktens de e-mail van 23 november 2017 is gemaakt met het uitzendbureau Tempo Team, ook is gemaakt met andere uitzendorganisaties.

Bij e-mail van 16 februari 2018 heeft de gemachtigde van de ambtenaar verklaard dat deze geen bezwaar heeft tegen honorering van het verzoek van de commandant bij e-mail van 15 februari 2018.

2. Standpunt bevoegd gezag

De intrekking van de verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau A en de weigering om een verklaring van geen bezwaar af te geven van het veiligheidsmachtigingsniveau B berusten op de grond dat de ambtenaar leugenachtig en heimelijk gedrag heeft vertoond in de zin van de Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden door:

- in het veiligheidsonderzoek tegenstrijdige verklaringen af te leggen over zijn buitenechtelijke relaties, zijn verhouding met de heer F. en de auto's die op zijn naam stonden;
- in dit onderzoek onvolledige informatie te verstrekken over zijn contacten met Pakistanen en een onvolledig beeld te schetsen van zijn moskeebezoek en zijn geloofsbeleving.

De verklaring d.d. 14 juli 2015 van de waarnemend commandant van het beveiligingsgebied [plaatsnaam] over het functioneren van de ambtenaar luidt als volgt:

- [De ambtenaar] was een IBT-docent die zijn meningen over de afgesproken lesmethodes niet onder stoelen of banken stak en die meningen ook deelde met de beveiligers die hij moest trainen. Dit gedrag zorgde voor een grote irritatie bij zijn collega's.
- [De ambtenaar] was ook niet erg betrokken bij de administratie die bijgehouden moest worden over de verrichtingen van de cursisten. Hierdoor ontstonden verschillen in de totaalstaten.
- Ondanks deze minpunten was hij altijd erg gedreven in zijn werk. Voor de beveiligers in de regio stond hij altijd met raad en daad klaar.

De verklaring d.d. 14 december 2017 van de uitstroombegeleider over de externe arbeidsbemiddeling van de ambtenaar kan als volgt worden samengevat:

- De ambtenaar is in de afgelopen periode aangeboden bij zeven werkgevers in de beveiliging. Dit heeft nog niet tot een baan geleid. De reden hiervoor ligt niet in de persoon van de ambtenaar - die is enthousiast en welwillend - maar in het gebrek aan werkzekerheid dat de werkgevers in de beveiliging bieden. Zo kon de ambtenaar bij G4S slechts een baan krijgen op basis van een nulurencontract, waarbij hij niet zeker zou zijn van zijn werk en inkomen.
- Gelet op de positieve instelling van de ambtenaar heeft de uitstroombegeleider goede hoop dat alsnog een succesvolle arbeidsbemiddeling gaat plaatsvinden.

Tijdens de hoorzitting van de commissie is van de zijde van het bevoegd gezag samengevat het volgende verklaard:

- In totaal is driemaal een intern herplaatsingsonderzoek uitgezet. Daartoe heeft de P&O-adviseur die aanwezig is bij de hoorzitting alle haar bekende hoofden P&O per e-mail aangeschreven met het verzoek deze e-mail verder te verspreiden. De aanhef van deze e-mail was geen 'vervelende binnenkomer', maar een noodzakelijke mededeling. De reden van de intrekking van de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar is daarbij niet genoemd. Deze reden behoeft voor de ambtenaar niet negatief zijn; ook de onmogelijkheid om een veiligheidsonderzoek in te stellen naar een buitenlandse partner kan een reden zijn om een verklaring van geen bezwaar van een Defensieambtenaar in te trekken. Zo'n ambtenaar komt dan nog wel in aanmerking voor een verklaring omtrent het gedrag. De e-mail waarmee de ambtenaar is aangeboden aan de hoofden P&O sluit dit dan ook niet uit.
- Na de ontheffing van de ambtenaar uit zijn functie zijn niet alleen zijn herplaatsingsmogelijkheden binnen het ministerie van Defensie onderzocht, maar is hij ook voor externe arbeidsbemiddeling aangemeld bij de BBO. Destijds was de ambtenaar echter nog niet gemotiveerd voor externe arbeidsbemiddeling, omdat hij nog juridische procedures voerde tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Daarom heeft de BBO de begeleiding van de ambtenaar in 2015 gestaakt. Deze begeleiding is weer op gang gekomen nadat de ambtenaar op 17 november 2016 had verklaard hieraan mee te werken. Naast de begeleiding die de ambtenaar ontving, had hij ook zelfstandig de interne vacaturebank kunnen raadplegen van het ministerie van Defensie. Daarop staan alle vacante functies bij dit ministerie, ook de vacante functies waarvoor geen verklaring van geen bezwaar is vereist.

- Gelet op zowel de omvang als de duur van het interne en het externe herplaatsingsonderzoek heeft het ministerie van Defensie voldoende inspanningen geleverd om de ambtenaar aan ander werk te helpen. De ambtenaar komt dan ook in aanmerking voor ontslag. De bevoegdheid dit ontslag te verlenen, is door verzoeker gemandateerd aan de commandant. Artikel 120, tweede lid, van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie is in het geval van de ambtenaar dan ook niet van toepassing.

3. Zienswijze ambtenaar

De verklaring van de ambtenaar van 22 december 2017 kan als volgt worden samengevat:

- P&O heeft tot nu toe weinig of niets gedaan om voor de ambtenaar een baan binnen de Defensieorganisatie te vinden waarvoor slechts een verklaring omtrent het gedrag is vereist. Het ministerie van Defensie heeft honderden van dat soort banen. Doordat het interne herplaatsingsonderzoek beperkt bleef tot functies in het verlengde van de oude functie van de ambtenaar was dit onderzoek op voorhand zinloos; dit onderzoek had in overleg met de ambtenaar breder kunnen worden opgezet.
- Pas vanaf november 2017 spoort de BBO actief vacatures op, maar om diverse redenen voldoen deze vacatures niet. Ze zijn al vervuld, de reisafstand is te groot of de werkzekerheid is te gering. Dit laatste deed zich voor bij G4S. De ambtenaar kon daar een nulurencontract of een halfjaarcontract krijgen, maar geen arbeidsovereenkomst die langdurig zekerheid biedt.
- De ambtenaar schrijft het tot dusverre onbevredigende resultaat van de externe arbeidsbemiddeling verder toe aan zijn leeftijd en aan het onbegrip van werkgevers in de particuliere sector voor het feit dat hij niet in aanmerking komt voor een functie bij het ministerie van Defensie waarvoor uitsluitend een verklaring omtrent het gedrag is vereist

Tijdens de hoorzitting is van de zijde van de ambtenaar samengevat het volgende verklaard: De ambtenaar stelt dat zijn interne herplaatsingsonderzoek een grotere kans van slagen zou hebben gehad, als daarbij niet uitsluitend was gekeken naar functies in het verlengde van zijn zeer specifieke functie van docent IBT. De gemachtigde van de ambtenaar voegt daaraan toe dat de toonzetting van de e-mails waarmee de ambtenaar werd aangeboden aan de hoofden P&O ook positiever had kunnen zijn, in de trant van: "We hebben iemand die in aanmerking komt voor een verklaring omtrent het gedrag". Verder constateert hij dat de reikwijdte van dit onderzoek voornamelijk beperkt lijkt te zijn gebleven tot [naam commando]; vijf van de tien overgelegde e-mails in het kader van dit onderzoek hebben betrekking op onderdelen van dit commando. Er heeft dus geen krijgsmachtbreed intern herplaatsingsonderzoek plaatsgevonden. Ook is verzuimd de ambtenaar in de gelegenheid te stellen te solliciteren naar een functie op het gebied van de sociale veiligheid van de werkomgeving, waarvoor alleen een verklaring omtrent het gedrag was vereist.

De ambtenaar verklaart dat hij 'zich suf heeft gesolliciteerd' en dat hij daarmee nog steeds doorgaat, maar dat hij nauwelijks wordt uitgenodigd voor sollicitatiegesprekken. Hij constateert dat hij wordt afgewezen vanwege zijn leeftijd. Dit wordt hem niet schriftelijk maar wel telefonisch meegedeeld. Na een sollicitatietraining die hem is aangeboden door het ministerie van Defensie is hij zes maanden intensief begeleid door USG Restart. Vervolgens heeft dit bureau de BBO geadviseerd hem een andersoortige begeleiding aan te bieden. Sinds een week ontvangt hij opnieuw begeleiding van USG Restart. De gemachtigde van de ambtenaar wijst erop dat de begeleiding van de ambtenaar is begonnen nadat hij de ambtenaar eind 2016 had geadviseerd zich daarvoor open te stellen. Hij merkt verder op dat zes van de zeven functies waarop de BBO de ambtenaar heeft geattendeerd, om diverse redenen niet passend waren en dat de ambtenaar op de zevende functie zonder succes heeft gesolliciteerd. Daarbij tekent de spreker aan dat een functie die wordt uitgeoefend op basis van een nul-urencontract niet volgens de ambtenaar maar volgens het ministerie van Defensie niet passend is. Hij bevestigt hetgeen de ambtenaar heeft verklaard over zijn begeleiding door USG Restart.

De ambtenaar betwist het gestelde van de zijde van het ministerie van Defensie over zijn gebrek aan medewerking aan externe arbeidsbemiddeling door de BBO in 2015. Hij wijst erop dat de BBO hem toen voor de keuze heeft gesteld om direct mee te werken aan deze bemiddeling of om het resultaat af te wachten van zijn beroepsprocedure tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Hij heeft toen voor dit laatste gekozen.

De gemachtigde van de ambtenaar merkt op dat hij zeer grote twijfels heeft bij de zorgvuldigheid van het interne herplaatsingsonderzoek vanwege de beperkte reikwijdte van dit onderzoek en de geringe respons op de e-mails in het kader hiervan. Verder constateert hij dat het ministerie van Defensie in het kader van het externe herplaatsingsonderzoek meer beperkingen opwierp dan de ambtenaar. Spreker concludeert dat het voorgenomen ontslag nog niet zorgvuldig genoeg is voorbereid en verzoekt de commissie te adviseren dit ontslag nu nog niet te effectueren, maar nog een half jaar lang zowel een intern als een extern herplaatsingsonderzoek uit te voeren. Ten slotte merkt hij op dat een ontslagvoornemen van verzoeker op grond van artikel 120, tweede lid, van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie moet worden bekrachtigd door de minister-president.

4. Overwegingen

Bij de beoordeling van de adviesaanvraag staat voorop dat de intrekking van de verklaring van geen bezwaar van het veiligheidsmachtigingsniveau A en de weigering om een verklaring van geen bezwaar af te geven van het veiligheidsmachtigingsniveau B niet ter beoordeling staan van de commissie. Deze intrekking en deze weigering zijn in rechte komen vast te staan, nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het daartegen ingestelde hoger beroep ongegrond heeft verklaard.

Artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet, verleent 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 op grond van artikel 120, eerste lid, van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie de medewerking of machtiging vereist van verzoeker, die daarbij is gehouden het advies in te winnen van de commissie. Bij de adviesaanvraag van 7 november 2017 heeft verzoeker aan deze verplichting voldaan. Artikel 120, tweede lid, van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie, waaraan is gerefereerd tijdens de hoorzitting van de commissie, is in het onderhavige geval niet van toepassing. Dit artikel betreft situaties waarin de bevoegdheid tot ontslagverlening niet is gemandateerd, maar door verzoeker zelf wordt uitgeoefend. Een dergelijke situatie is in het onderhavige geval niet aan de orde.

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 dat is uitgevoerd naar de mogelijkheden om de ambtenaar binnen het ministerie van Defensie te herplaatsen in een passende functie die niet is aangewezen als vertrouwensfunctie. Hoewel de commissie het tijdens de hoorzitting door de gemachtigde van de ambtenaar uitgesproken oordeel over de zorgvuldigheid waarmee dit onderzoek is uitgevoerd niet deelt, acht zij toch enkele aanleidingen aanwezig om dit onderzoek te heropenen. Ten eerste is pas in 2017 gebleken dat de ambtenaar wel in aanmerking komt voor een verklaring omtrent het gedrag. Dit gegeven kon daarom niet worden betrokken bij het in 2015 en 2016 uitgevoerde interne herplaatsingsonderzoek. Ten tweede vindt bij het ministerie van Defensie momenteel een heroverweging plaats van de aanwijzing van functies voor burgerambtenaren als vertrouwensfuncties. Als gevolg van deze heroverweging is het aantal functies voor burgerambtenaren waarvoor uitsluitend een verklaring omtrent het gedrag wordt vereist mogelijk toegenomen ten opzichte van de situatie in 2015 en 2016. Gelet op deze beide omstandigheden ligt het in de rede het onderzoek naar de mogelijkheden tot herplaatsing van de ambtenaar in een niet-vertrouwensfunctie bij het ministerie van Defensie te heropenen. Daarbij denkt de commissie aan een intensief krijgsmachtbreed onderzoek waarmee een periode van drie maanden is gemoeid, te rekenen vanaf 1 maart 2018.

Aan de voorbereiding van een ontslag op grond van artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet, stelt de commissie eveneens de zorgvuldigheidseis dat de ambtenaar, alvorens hem of haar ontslag wordt verleend, begeleiding ontvangt bij het vinden van een passende functie buiten het ministerie van Defensie. Op basis van de verklaringen over het verloop van de externe arbeidsbemiddeling van zowel de ambtenaar als het ministerie van Defensie constateert de commissie dat deze beide partijen hiervoor reeds de nodige inspanningen hebben geleverd, maar dat deze inspanningen als gevolg van een samenloop van omstandigheden nog niet hebben geleid tot het daarmee beoogde resultaat. De commissie heeft met waardering kennisgenomen van de hervatting van de begeleiding van de ambtenaar door een mobiliteitsadviseur van USG Restart vanaf februari 2018 en van de berichtgeving van het ministerie van Defensie over de mogelijkheid tot voortzetting van deze begeleiding na de ontslagdatum van de ambtenaar bij dit ministerie.

Gelet op deze mogelijkheid behoeft bij de bepaling van de ontslagdatum geen rekening te worden gehouden met de te verwachten duur van de begeleiding van de ambtenaar door een mobiliteitsadviseur van USG Restart en kan deze ontslagdatum direct volgen op de afronding van het te heropenen interne herplaatsingsonderzoek. Nu voor de duur van dat onderzoek een periode van drie maanden wordt geadviseerd, te rekenen vanaf 1 maart 2018, kan de ambtenaar met ingang van 1 juni 2018 worden ontslagen.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

5. Advies

De commissie acht geen beletselen aanwezig om het voorgenomen ontslag van de ambtenaar met ingang van 1 juni 2018 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/Den Haag, 5 maart 2018,

Was getekend

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