

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2021

Verslag van werkzaamheden

1. Inleiding

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA) is bij Koninklijk Besluit van 13 oktober 1992, Staatsblad 1992, 565, ingesteld. De commissie is belast met twee taken. Zij adviseert over voorgenomen disciplinaire straffen van ambtenaren in de sectoren Rijk, Politie en Defensie vanwege de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, het recht tot vereniging, tot vergadering en/of tot betoging als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (voorheen artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet). Daarnaast adviseert de commissie in de sector Defensie over voorgenomen ontslagen van burgerlijke ambtenaren die uit een vertrouwensfunctie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van de daarvoor benodigde verklaring van geen bezwaar.

Tot 1 januari 2020 vervulde de commissie laatstgenoemde taak ook voor de sector Rijk. Met het inwerking treden van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) per die datum is die taak komen te vervallen, omdat op rijksambtenaren sindsdien het burgerlijk ontslagrecht van toepassing is, dat voorziet in een preventieve ontslagtoets door de rechter. Daardoor is de beoordeling van voorgenomen ontslagen door de commissie in de sector Rijk overbodig geworden. Met ingang van 1 januari 2020 is de AGFA bovendien gesplitst in drie commissies die respectievelijk de sectoren Rijk, Politie en Defensie bedienen. Deze splitsing is doorgevoerd, omdat de juridische grondslag voor het werk van de AGFA met het inwerking treden van de Wnra in de sector Rijk van privaatrechtelijke aard is geworden en in de sectoren Politie en Defensie van publiekrechtelijke aard is gebleven. In de sectoren Politie en Defensie is thans ook de werkwijze van de commissies voor deze sectoren publiekrechtelijk geregeld. Deze commissies vormen een personele unie met elkaar en met de commissie voor de sector Rijk.

2. Samenstelling van de commissie en bezetting van het secretariaat in 2021

De commissie was in 2021 als volgt samengesteld:

de heer mr. M.J. Cohen als lid, tevens voorzitter;
de heer prof. mr. A.W. Heringa als lid, tevens plaatsvervangend voorzitter;
mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos als lid;
mevrouw E.L. Snoeij als lid;
de heer dr. J.S. Timmer als lid met een bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden;
mevrouw mr. P. de Casparis als lid met een bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden.

In het verslagjaar fungeerde de heer mr. dr. C.F. Sparrius als secretaris van de commissie en mevrouw mr. L.G. Busschers, mevrouw mr. J.H.E. Opdam en mevrouw mr. F.J.E.M. Faut als plaatsvervangend secretaris. Mevrouw I. Haagensen is in het verslagjaar opgetreden als administratief-juridisch medewerker.

3. Behandeling van adviesaanvragen en overige reguliere werkzaamheden in 2021

In het verslagjaar heeft de commissie achttien adviezen uitgebracht.

Een vijftal samenhangende adviezen, die volgden op aanvragen die in het jaar 2020 waren binnengekomen, gingen over de voorgenomen schriftelijke berisping van een vijftal politieambtenaren vanwege discriminerende en in een enkel geval seksistische uitlatingen in een app-groep van politieambtenaren. De commissie kon zich met de voorgenomen disciplinaire straffen verenigen.

Een zestal andere samenhangende adviezen, die volgden op aanvragen die eveneens in het jaar 2020 waren binnengekomen, gingen eveneens over de voorgenomen disciplinaire bestraffing van een zestal politieambtenaren vanwege kwetsende en grievende uitlatingen in een app-groep van politieambtenaren.

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2021

Tijdens de behandeling van de adviesaanvragen door de commissie over de voorgenomen strafbesluiten in 2020 bleek dat verzoeker het voornemen tot strafoplegging tijdens de behandeling had omgezet in een definitief besluit. De commissie heeft de behandeling van de adviesaanvragen destijds opgeschort in afwachting van eventuele bezwaren tegen het definitieve besluit. Zij heeft de behandeling in 2021 hervat, toen bleek dat de ambtenaren tegen het definitieve besluit bezwaar hadden gemaakt en verzoeker bij de commissie aanvullende adviesaanvragen had ingediend met een reactie op die bezwaren. De commissie oordeelde dat zij over de disciplinaire bestraffing in de voornemenfase had behoren te worden verzocht om advies. Het ging in deze zaken immers om de uitoefening van de grondrechten van vereniging en vergadering. De app-groep is een informele vereniging en de gedachtewisselingen in deze groep dienen vanwege de onderwerpen als digitale vergaderingen te worden beschouwd. De ambtenaren werden zowel verwijten gemaakt van enkele bijdragen die zij aan de groep hadden geleverd als van het niet verlaten van de groep na kennisneming van de bijdragen van anderen. De commissie achtte zichzelf in de bezwaarfase evenwel niet meer bevoegd om nog over de disciplinaire bestraffing te adviseren. Zij betrok in haar oordeel dat verzoeker onzorgvuldig had gehandeld door de bewuste keuze te maken om een in de voornemenfase bij de commissie aangevraagd advies niet af te wachten alvorens een definitief strafbesluit te nemen, verzoeker bewust artikel 80 van het Barp had geschonden, dat dwingendrechtelijk voorschrijft dat de commissie moet worden gevraagd om advies alvorens wordt overgegaan tot het opleggen van een disciplinaire straf, en fundamentele rechten in het geding waren.

Een ander advies ging over het voorgenomen ontslag van een burgerlijk defensieambtenaar vanwege de weigering van de afgifte van een verklaring van geen bezwaar. Redengevend was dat de desbetreffende ambtenaar niet beschikte over de Nederlandse nationaliteit, hetgeen een vereiste is voor de afgifte van een dergelijke verklaring. De commissie achtte geen beletselen aanwezig om de proeftijdaanstelling van de ambtenaar niet om te zetten in een vaste aanstelling, mits de begeleiding van de ambtenaar bij het zoeken naar werk buiten het ministerie van Defensie tot de datum van uitdiensttreding werd voortgezet en hem een cursus ter verbetering van zijn beheersing van de Nederlandse taal werd aangeboden.

Een volgend advies ging over een disciplinaire straf van inhouding van een kwart maandsalaris aan een politieambtenaar vanwege het doen van uitingen in een app-groep van politieambtenaren. De commissie achtte zichzelf op inhoudelijke gronden onbevoegd om in deze kwestie te adviseren. De grondrechten waarop artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 ziet waren niet aan de besluitvorming ten grondslag gelegd of boden geen bescherming, zodat de commissie niet behoefde te worden gevraagd om advies ter zake van de uitoefening van deze rechten.

Een volgend advies ging over een rijksambtenaar die op Facebook uitingen had gedaan over onder meer het vreemdelingenbeleid, de islam, moslims, Marokkaanse Nederlanders en politieke ambtsdragers. Zijn werkgever was voornemens om hem een waarschuwing of schriftelijke berisping op te leggen. De commissie kon zich verenigen met het voornemen om de ambtenaar een waarschuwing te geven.

Een andere zaak ging over een voorgenomen ontslag van een burgerlijk defensieambtenaar vanwege de weigering om aan hem een verklaring van geen bezwaar te verstrekken. De commissie achtte geen beletselen aanwezig om het voorgenomen ontslag van de ambtenaar te effectueren, mits aan de ambtenaar een positief getuigschrift zou worden verstrekt en de door hem noodzakelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand volledig zouden worden vergoed.

De daaropvolgende zaak ging over het voornemen om een politieambtenaar onvoorwaardelijk te ontslaan vanwege diverse incidenten en uitingen op sociale media over onder andere het coronabeleid. De commissie adviseerde om de ambtenaar een voorwaardelijk strafontslag met een proeftijd van twee jaar op te leggen en om de evenredigheid van de aan hem op te leggen disciplinaire straf aan de aard en ernst van het door hem gepleegde plichtsverzuim en de overige omstandigheden van het geval in het mede op dit advies te baseren primaire besluit nader te motiveren, aangezien die motivering in het voornemen ontbrak.

De volgende zaak ging over het voorgenomen ontslag van een burgerlijk defensieambtenaar vanwege de intrekking van diens verklaring van geen bezwaar. Redengevend daarvoor was de omstandigheid dat de partner van de ambtenaar lid was geweest van de Limburgse afdeling van de Hells Angels. De commissie

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2021

adviseerde om het voorgenomen ontslag in afwachting van de uitspraak van de rechtbank op het beroep van de ambtenaar tegen de intrekking van de verklaring van geen bezwaar nog niet te effectueren, op basis van de te verwachten resterende duur van deze beroepsprocedure zo spoedig mogelijk een voorlopige ontslagdatum te bepalen, op basis van deze voorlopige ontslagdatum zo snel mogelijk een aanvang te maken met de begeleiding van de ambtenaar bij het benaderen van de externe arbeidsmarkt en het voorgenomen ontslag te effectueren wanneer het beroep ongegrond zou worden verklaard.

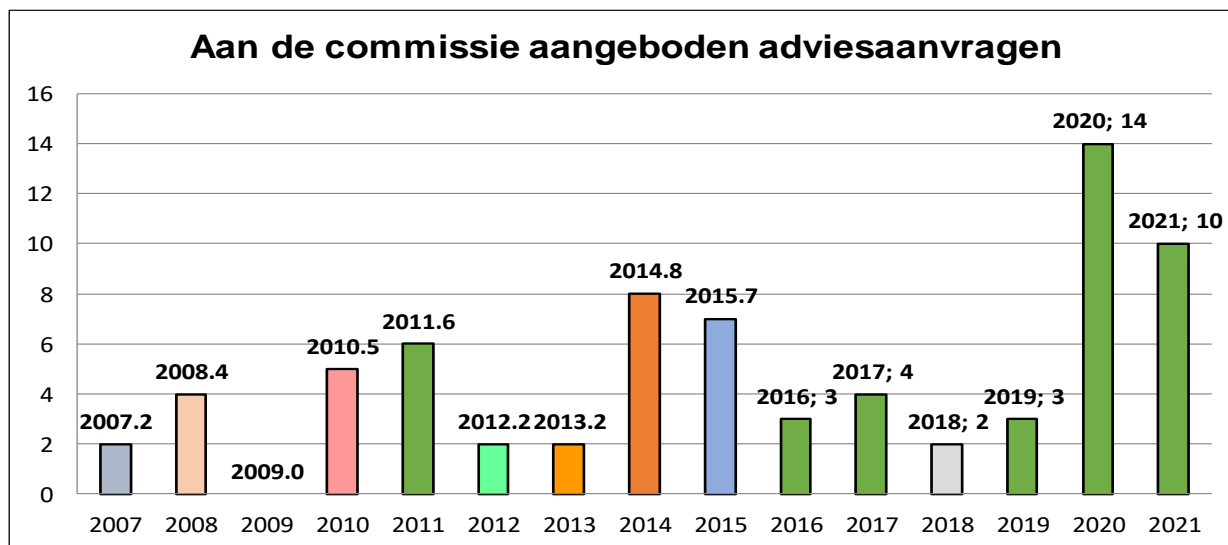
De laatste zaak ging over een hooggeplaatste rijksambtenaar die op Twitter diskwalificerende opmerkingen had gemaakt over een Tweede Kamerlid. De commissie werd gevraagd om te adviseren of aan de ambtenaar een disciplinaire straf kon worden opgelegd. De commissie achtte het niet conform de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, indien de ambtenaar een disciplinaire straf zou worden opgelegd vanwege de aan de commissie voorgelegde uitlatingen op Twitter.

De commissie heeft één ingekomen adviesaanvraag voor onbepaalde tijd aangehouden vanwege ontbrekende gegevens.

Naast de behandeling van de bovengenoemde adviesaanvragen heeft de commissie, in de persoon van de heer mr. M.J. Cohen en de heer dr. J.S. Timmer, in 2021 een opiniestuk over de vrijheid van meningsuiting geschreven, dat is gepubliceerd in *NRC* op 21 mei 2021 onder de titel 'Politietucht recht kan bijdragen aan gezonde politiecultuur'.

4. Aantal adviesaanvragen in de jaren 2007 tot en met 2021

Het aantal adviesaanvragen dat jaarlijks aan de commissie wordt aangeboden fluctueert sterk. Vanaf 2007 vertoont dit aantal adviesaanvragen een stijgende lijn met een onderbreking in 2009, in welk jaar geen adviesaanvraag is ingediend. In 2012 en 2013 stagneerde de stijgende lijn van het aantal adviesaanvragen. In die jaren zijn twee adviesaanvragen ingediend. In 2014 is het aantal bij de commissie ingediende adviesaanvragen verviervoudigd tot acht. In 2015 is dit aantal weer verminderd tot zeven en in 2016 is dit aantal verder verminderd tot drie. In 2017 deed zich weer een lichte stijging voor met vier adviesaanvragen, welk aantal in 2018 is gehalveerd tot twee. In 2019 ging het aantal weer licht omhoog met drie adviesaanvragen. In 2020 was er sprake van een exponentiele stijging. Er zijn in dat jaar 14 adviesaanvragen ingediend. Deze groei heeft in 2021 doorgezet. Toen zijn er 10 adviesaanvragen ingediend.



Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2021

5. Financiële gegevens over de jaren 2018 tot en met 2021 en prognose voor 2022

Met de werkzaamheden van de commissie en het secretariaat waren in de jaren 2018 tot en met 2021 de volgende bedragen gemoeid:

Jaar	2018		2019		2020		2021	
Omschrijving	Uren	€	Uren	€	Uren	€	Uren	€
TOTAAL	161	21.455	271	40.444	432	60.559	1148	175.115

De kosten van de commissie en het secretariaat in 2021 hebben allereerst betrekking op de behandeling van de eerder genoemde adviesaanvragen. De adviesaanvragen over voorgenomen disciplinaire straffen vanwege de uitoefening van grondrechten zijn door hun complexiteit bewerkelijker dan de adviesaanvragen over voorgenomen ontslagen vanwege de intrekking of weigering van een verklaring van geen bezwaar. In het verslagjaar heeft de commissie vijftien adviesaanvragen van het bewerkelijke type behandeld. Hierdoor heeft het secretariaat in dit jaar in vergelijking met voorafgaande jaren substantieel meer tijd besteed aan de behandeling van de adviesaanvragen. Per saldo is de begroting voor 2021, die € 55.275,00 bedroeg, in dit jaar met € 119.840,00 overschreden.

De AGFA commissies voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie verwachten in 2022 in totaal vijftien adviesaanvragen, waarvan elf van het bewerkelijke en vier van het minder bewerkelijke type. Met de behandeling van deze adviesaanvragen en de te verwachten algemene werkzaamheden is naar verwachting een bedrag van ruim € 130.000,00 gemoeid.

Vastgesteld te Den Haag op 19 januari 2025,

mr. M.J. Cohen
voorzitter