

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2023

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 2023

De commissie was in 2023 als volgt samengesteld:

de heer mr. M.J. Cohen als lid, tevens voorzitter;
de heer 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 mevrouw mr. F.J.E.M. Faut als secretaris en mevrouw mr. J.H.E. Opdam tot 1 augustus 2023 als plaatsvervangend secretaris. Laatstgenoemde werd met ingang van 1 augustus 2023 opgevolgd door de heer mr. L.H.J. van Haarlem als plaatsvervangend secretaris. Mevrouw I. Haagensen is in het verslagjaar opgetreden als administratief-juridisch medewerker.

3. Behandeling van adviesaanvragen en overige reguliere werkzaamheden in 2023

In het verslagjaar heeft de commissie elf adviezen uitgebracht.

Het eerste advies, welke aanvraag in 2022 is ontvangen, ging over de voorgenomen gedeeltelijke inhouding van het salaris van een politieambtenaar in verband met door de ambtenaar gedane on gepaste, grensoverschrijdende en/of kwetsende uitingen. De commissie achtte het conform de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 om de ambtenaar op deze grond een dergelijke disciplinaire straf op te leggen vanwege de aan de commissie voorgelegde uitingen.

Vier samenhangende zaken die daarna gezamenlijk aan de commissie zijn voorgelegd gingen over de voorgenomen disciplinaire bestraffing van vier politieambtenaren vanwege het doen van of reageren op

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2023

grensoverschrijdende en/of discriminatoire uitingen in een app-groep van politieambtenaren. De commissie heeft in deze vier zaken een nieuwe, versnelde afdoening geïntroduceerd. Zij achtte zichzelf bevoegd om van de uitingen kennis te nemen en stelde vast dat de uitingen terecht op grond van artikel 80, eerste lid, van het Barp aan haar ter beoordeling waren voorgelegd. In dat verband was bepalend dat de uitingen konden worden gekwalificeerd als het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. De commissie was vervolgens evenwel van oordeel dat sprake was van racistische, krenkende, grievende en/of beledigende uitingen die afbreuk doen aan de fundamentele waarden van het verdrag en die niet de bescherming genieten van de vrijheid van meningsuiting. Met de uitingen werd immers geen bijdrage geleverd aan een politiek of maatschappelijk debat of discussie en ze dienden evenmin een functioneel doel, bijvoorbeeld om bepaalde kritiek uit te drukken. Dit leidde tot de conclusie dat er vanuit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting geen bezwaar bestaat tegen het opleggen van een disciplinaire straf. Het is aan verzoeker om de hoogte van de straf te bepalen. Aangezien het recht van de vrijheid van meningsuiting geen bescherming biedt, achtte de commissie het niet aan haar om een oordeel te geven over de evenredigheid van de sancties.

Een volgende zaak ging over het voorgenomen ontslag van een burgerlijk defensieambtenaar vanwege de intrekking van de verklaring van geen bezwaar. De commissie achtte beletselen aanwezig om uitvoering te geven aan het voorgenomen ontslag. Zij was van oordeel dat de begeleidingsinspanningen onzorgvuldig en onvoldoende waren geweest, hetgeen volledig aan verzoeker als werkgever was toe te rekenen. De commissie adviseerde om in overleg met de ambtenaar te starten met de Employability begeleiding. Verzoeker is daarbij in overweging gegeven om een nieuw adviesverzoek bij de commissie in te dienen indien, naar de mening van verzoeker, is voldaan aan de verplichting met betrekking tot de substantiële begeleidingsinspanningen.

De volgende zaak ging over een aan een politieambtenaar uitgereikt voornemen van vermindering van het recht op vakantieverlof vanwege een door de ambtenaar gedane discriminerende c.q. beledigende uiting naar een collega. De commissie heeft deze zaak via de hierboven beschreven nieuwe, versnelde afdoeningsprocedure afgedaan, waarbij zij heeft geoordeeld dat de uiting, die als racistisch of anderszins denigrerend was aan te merken, niet de bescherming van de vrijheid van meningsuiting als neergelegd in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 geniet. Vanuit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting bestond volgens de commissie aldus geen bezwaar tegen het opleggen van een disciplinaire straf.

De volgende zaak ging ook over een aan een politieambtenaar uitgereikt voornemen van vermindering van het recht op vakantieverlof vanwege door de ambtenaar gedane discriminerende c.q. beledigende uitingen naar een collega. De commissie heeft deze zaak op dezelfde wijze afgedaan.

De volgende zaak ging over een aan een Rijksambtenaar uitgereikt voornemen van inhouding van een aantal uren IKB-verlof vanwege het doen van een discriminerende en racistische uiting op Facebook over een Tweede Kamerlid. Ook deze zaak heeft de commissie via de nieuwe, versnelde afdoeningsprocedure afgedaan. Zij was van oordeel dat de uiting, die als racistisch of anderszins denigrerend was aan te merken, niet de bescherming van de vrijheid van meningsuiting als neergelegd in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 geniet. Vanuit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting bestond volgens de commissie aldus geen bezwaar tegen het opleggen van een disciplinaire straf.

De laatste twee zaken, die onderling samenhangen en gevoegd zijn behandeld, gingen over het voorgenomen onvoorwaardelijk respectievelijk voorwaardelijk ontslag van twee politieambtenaren vanwege het doen van discriminerende en racistische uitingen in een op internet gepubliceerd videofragment dat was opgenomen op een markt in Parijs. Ook deze zaken heeft de commissie via de nieuwe, versnelde afdoeningsprocedure afgedaan. Zij achtte vanuit de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 geen bezwaren aanwezig om de ambtenaren een disciplinaire straf op te leggen vanwege de aard en inhoud van de aan de commissie voorgelegde uitingen, die naar het oordeel van de commissie niet de bescherming van de vrijheid van meningsuiting genoten. Dit betekende dat het aan verzoeker was om de hoogte van de straffen te bepalen.

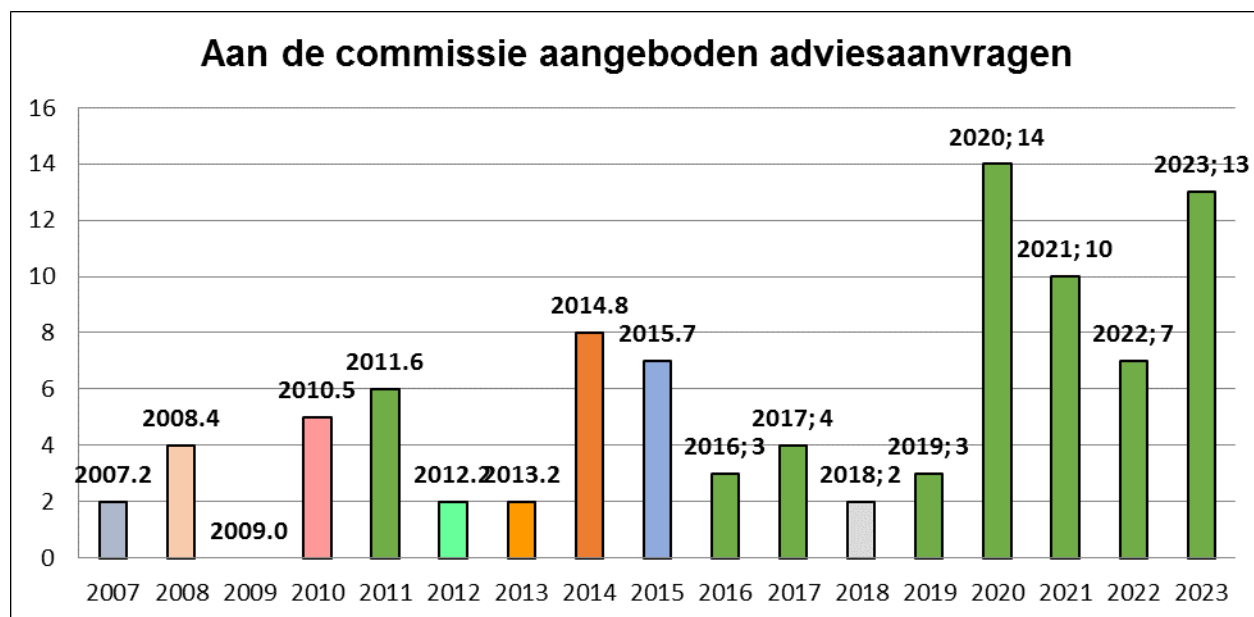
Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2023

Vier dossiers die in dat verband aan de commissie waren gericht en in de cijfers zijn betrokken, hebben niet geleid tot een advies van de commissie.

Naast de behandeling van de bovengenoemde adviesaanvragen heeft de secretaris in 2023 diverse ad hoc werkzaamheden verricht. Het betrof bijvoorbeeld werkzaamheden in het kader van de implementatie van de nieuwe, versnelde afdoeningsprocedure, waaronder het opstellen en aanpassen van het reglement van de commissie en de werkwijze van de commissie, zoals gepubliceerd op de website van de AGFA. Verder heeft de secretaris samen met (een afvaardiging van) de commissie de nieuwe lijn in diverse bijeenkomsten met de politie kort toegelicht.

4. Aantal adviesaanvragen in de jaren 2007 tot en met 2023

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. Ook in 2022 zijn de nodige adviesaanvragen aangeleverd. Het ging in totaal om 7 adviesaanvragen. In 2023 is weer een forse stijging zichtbaar. In dat jaar zijn 13 adviesaanvragen ingediend.



5. Financiële gegevens over de jaren 2020 tot en met 2023 en prognose voor 2024

Met de werkzaamheden van de commissie en het secretariaat waren in de jaren 2020 tot en met 2023 de volgende bedragen gemoeid:

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2023

Jaar	2020		2021		2022		2023	
Omschrijving	Uren	€	Uren	€	Uren	€	Uren	€
TOTAAL	432	60.559	1148	175.115	401	54.385	593	68.565

De kosten van de commissie en het secretariaat in 2023 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 tien adviesaanvragen van het bewerkelijke type behandeld. Per saldo is de begroting voor 2023, die € 100.608,00 bedroeg, in dit jaar met € 32.043,00 lager uitgevallen.

De AGFA commissies voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie verwachten in 2024 in totaal twaalf adviesaanvragen, waarvan negen van het bewerkelijke en drie van het minder bewerkelijke type. Met de behandeling van deze adviesaanvragen en de te verwachten algemene werkzaamheden is naar verwachting een bedrag van ruim € 125.000,00 gemoeid.

Vastgesteld te Den Haag op 19 januari 2025,

mr. M.J. Cohen
voorzitter