

**Advies AGFA: geen beletselen om uitvoering te geven aan een voorgenomen ontslag**

*De verklaring van geen bezwaar van een beveiligiger bij een ministerie wordt ingetrokken. De ambtenaar verzweeg het voortduren van zijn schulden. Vanwege de kwetsbaarheid op financieel gebied volgt ontslag. Na onderzoek acht de commissie dat zorgvuldig voorbereid door de langdurige loopbaanbegeleiding. Vanwege de eigen verantwoordelijkheid voor het zoeken naar een baan doet de kritiek, dat de ambtenaar niet is geattendeerd op vacatures, geen afbreuk aan de zorgvuldigheid waarmee het ontslag is voorbereid.*

**Advies**

Adviesaanvraag nr. ABB/2014/10751

Verzoeker: de Minister van Defensie

**1. Feiten en procesverloop**

De heer XXXX (hierna: de ambtenaar) is met ingang van 1 juni 2005 aangesteld als Beveiligiger bij het ministerie van Defensie. Daarvoor vervulde hij deze functie vanaf 2001 achtereenvolgens bij de beveiligingsbedrijven Secur-it en Hoogenboom.

Blijkens het verslag van een gesprek dat met de ambtenaar is gevoerd op 10 mei 2010 had hij destijds al financiële problemen. In dit gesprek heeft de ambtenaar toegezegd dat zijn schuldenproblematiek eind 2010 volledig zou zijn opgelost.

Bij brief van 6 augustus 2013, kenmerk DIS201300111832, is de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen zijn verklaring van geen bezwaar in te trekken vanwege zijn zorgelijke financiële situatie, het bewust verzwijgen van die situatie en het bij herhaling niet open en eerlijk daarover verklaren.

Bij brief van 30 oktober 2013 is namens de ambtenaar een schriftelijke zienswijze ingediend inzake het zojuist bedoelde voornemen. Niettegenstaande deze zienswijze is de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar bij besluit van 25 juni 2014, kenmerk DIS2013016773, definitief ingetrokken.

Op 7 juli 2014 heeft de Commandant van de Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie met de ambtenaar een gesprek gevoerd naar aanleiding van de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. In dit gesprek heeft de ambtenaar zijn visie op deze intrekking uiteengezet en aangekondigd dat hij hiertegen bezwaar zal maken. Tevens zijn met de ambtenaar in dit gesprek de jegens hem te treffen rechtspositionele maatregelen besproken.

Bij een ongedateerd besluit is de ambtenaar met ingang van 7 juli 2014 ontheven uit zijn functie. Daarbij is hij tevens in kennis gesteld van het voornemen hem op grond van artikel 125e, tweede lid, van de Ambtenarenwet te ontslaan en van het interne herplaatsingsonderzoek en de adviesaanvraag aan de commissie die voorafgaan aan de effectuering van dit voornemen.

Bij besluit van 5 augustus 2014 is de ambtenaar met ingang van 7 juli 2014 geschorst met toepassing van artikel 109, tweede lid, aanhef en onder c, van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie.

Bij brief van 5 augustus 2014 heeft XXXX, juridisch adviseur bij de Vakbond voor Burger en Militair Defensiepersoneel VBM (hierna: de gemachtigde) namens de ambtenaar bezwaar gemaakt tegen het besluit van 25 juni 2014.

Bij e-mail van 14 augustus 2014 heeft de P&O-adviseur XXXX (hierna: de P&O-adviseur) het dossier van de adviesaanvraag overgedragen en het negatieve resultaat van het interne herplaatsingsonderzoek gerapporteerd aan de Hoofddirectie Personeel.

Bij brief van 22 augustus 2014, kenmerk BS2014025183, heeft verzoeker, voor deze de Hoofddirecteur Personeel, de commissie verzocht om advies over het voornemen de ambtenaar op grond van artikel 125e van de Ambtenarenwet te ontslaan.

Op 26 augustus 2014 heeft de ambtenaar een intakegesprek gevoerd met de loopbaanadviseur XXXX van de Begeleidings- en Bemiddelingsorganisatie Defensie (hierna: BBO).

Bij e-mail van 11 november 2014 heeft de voornoemde loopbaanadviseur de P&O-adviseur bericht dat hij de ambtenaar inmiddels heeft aangemeld bij USG Restart, hoewel de ambtenaar ondanks een herinneringsmail van 14 oktober 2014 in gebreke is gebleven bij het ondertekenen van het verslag van het intakegesprek van 26 augustus 2014.

Bij besluit op bezwaar van 25 februari 2015, kenmerk DIS2015002436, heeft verzoeker het bezwaar van de ambtenaar tegen het besluit van 25 juni 2014 ongegrond verklaard overeenkomstig een advies van de Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken Defensie van 26 januari 2015. Tegen dit besluit op bezwaar is geen beroep ingesteld, zodat dit besluit op bezwaar in rechte vaststaat.

De adviesaanvraag is behandeld ter zitting van de commissie op 11 juni 2015. De commissie bestond uit prof. mr. A.W. Heringa (voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid) en mevrouw E.L. Snoey (lid) en werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris). Namens verzoeker is een niet bij name te noemen juridisch medewerker verschenen van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De ambtenaar is in persoon verschenen met bijstand van zijn gemachtigde. Het verslag van de hoorzitting is verwerkt in onderdeel 3 van dit advies.

## 2. Standpunt bevoegd gezag

Het besluit van 25 juni 2014 waarbij de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar is ingetrokken, berust samengevat op de volgende gronden:

- Naast de resterende huurachterstand van € 4.000 waarvan de ambtenaar melding maakt in zijn schriftelijke zienswijze is jegens hem ook executoriaal beslag gelegd vanwege het niet nakomen van de financiële verplichtingen uit hoofde van een hypothecaire relatie. Naast de achterstand bij de betalingen van rente en aflossing, die op 8 mei 2014 € 4.691,62 bedroeg, is daardoor de volledige hypotheeksom van € 152.828,94 opeisbaar geworden.
- Gelet op het vorenstaande heeft de ambtenaar niet alleen in de Staat van Inlichtingen en in zijn gesprek met de onderzoekambtenaar en de daarop gevolgde communicatie maar ook in zijn schriftelijke zienswijze een verkeerde voorstelling van zaken gegeven door een onvolledig beeld te schetsen van zijn financiële situatie. Bovendien is gebleken dat hij zijn financiële verplichtingen niet kan nakomen. Dit maakt hem kwetsbaar voor niet-integer gedrag en voor omkoping, bijvoorbeeld door derden met interesse in vertrouwelijke informatie en/of toegang tot verboden terrein. Zowel vanwege het niet-eerlijke gedrag van de ambtenaar als vanwege zijn financiële kwetsbaarheid zijn er onvoldoende waarborgen dat hij zijn functie onder alle omstandigheden naar behoren zal vervullen. Daarom wordt zijn verklaring van geen bezwaar ingetrokken. De consequenties hiervan zijn inherent aan de Wet veiligheidsonderzoeken.

De Commandant van de Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie heeft zijn besluit van 5 augustus 2014 om de ambtenaar te schorsen onder meer gebaseerd op de volgende overwegingen: "In mijn afweging om u te schorsen speelt uw functie een belangrijke rol. Ik hecht eraan te benadrukken dat het intrekken van uw VGB – en de informatie waarop dit besluit kennelijk is gebaseerd – in het licht van uw functie(gebied) een te groot risico behelst om u uw functie nog langer te laten uitoefenen.

Bij mijn besluit om u te schorsen heb ik het organisatiebelang afgewogen tegen uw persoonlijk belang. Nu er onvoldoende waarborgen aanwezig worden geacht dat u onder alle omstandigheden de uit uw vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zult volbrengen, heb ik tevens onvoldoende vertrouwen om u nog langer toegang te verstrekken tot de kazerneterreinen en Defensiemiddelen. Ik ben van oordeel dat uw persoonlijke belangen niet tegen dit dienstbelang opwegen. Om die reden acht ik de maatregel van schorsing [...] niet alleen evenredig maar ook noodzakelijk, en daarmee tevens doelmatig en rechtmatig."

De Commandant van de Beveiligingsregio West van de Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie, XXXX, heeft over het functioneren van de ambtenaar op 2 oktober 2014 de volgende verklaring afgelegd:

“De heer XXXX is in eerste instantie via een particulier beveiligingsbedrijf bij het ministerie van Defensie werkzaam geweest. Hij kwam over als een vrolijke en goed gemotiveerde collega. Op het moment dat hij in 2005 als Beveiligiger in dienst kwam bij Defensie veranderde zijn gedrag in negatieve zin. Gedurende zijn loopbaan als Beveiligiger is hij door zijn leidinggevendenden meerdere malen aangesproken op zijn tenuue, uiterlijke verzorging, ziekteverzuim, slechte bereikbaarheid en vooral de verantwoordelijkheid ten aanzien van zijn functie. De heer XXXX beloofde telkenmale zijn gedrag te verbeteren, maar feitelijk werd het van kwaad tot erger. Daarnaast is bekend dat de heer XXXX zowel financiële problemen als problemen in de persoonlijke levenssfeer heeft gehad gedurende de periode dat hij werkzaam was als Beveiligiger.

De bedrijfsvoering van de DBBO is afhankelijk van betrouwbare en verantwoordelijke Beveiligigers die hun werk serieus nemen. Ik ben van mening dat de heer XXXX hierin tekort is geschoten. Hij heeft meer dan eens de kans gekregen om zijn gedrag te verbeteren [...]. Hij heeft de geboden kansen niet benut.”

Het besluit op bezwaar van 25 februari 2015, waarbij de intrekking van de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar is gehandhaafd, berust op een advies van de Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken Defensie van 26 januari 2015 dat als volgt kan worden samengevat:

- De schulden van de ambtenaar zijn weliswaar verminderd, maar de houding van de ambtenaar ten opzichte van zijn schulden maakt dat hij financieel kwetsbaar blijft. Hij heeft geen controle over zijn financiële situatie en neemt daarvoor ook geen verantwoordelijkheid.
- De financiële kwetsbaarheid van de ambtenaar vormt voldoende reden om zijn verklaring van geen bezwaar in te trekken. Het beweerde heimelijke en leugenachtige gedrag van de ambtenaar geeft daartoe echter geen aanleiding. De commissie heeft geen reden om eraan te twifelen dat de ambtenaar ervan overtuigd is dat hij altijd open en eerlijk is geweest en niet bewust informatie heeft achtergehouden. Dat de ambtenaar van zijn financiële situatie een onvolledig beeld heeft geschetst, wijt de commissie aan het feit dat hij slordig en chaotisch is.
- Zolang de ambtenaar schulden heeft, blijft het risico bestaan dat hij geen weerstand kan bieden aan verleidingen zoals het te gelde maken van vertrouwelijke informatie. Het feit dat dit tot nu toe nog niet is gebeurd, doet niet af aan de financiële kwetsbaarheid van de ambtenaar.
- De ambtenaar heeft onvoldoende informatie overgelegd om te kunnen beoordelen of zijn beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt.

### 3. Zienswijze ambtenaar

In de schriftelijke zienswijze van 30 oktober 2013 zijn namens de ambtenaar samengevat de volgende bedenkingen aangevoerd tegen de voorgenomen intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar:

- De aantijgingen omtrent het opzettelijk verzwijgen van schulden zijn onterecht.
- De schuldenlast van de ambtenaar bedraagt minder dan € 4.000.
- Als gevolg van deze geringe schuldenlast is de financiële positie van de ambtenaar niet dusdanig slecht dat hij geen vertrouwensfunctie zou kunnen vervullen.
- De consequenties van de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar zijn voor de ambtenaar onevenredig en daarom is deze intrekking onrechtmatig.

In het gesprek op 7 juli 2014 naar aanleiding van de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar heeft de ambtenaar zijn visie op die intrekking samengevat als volgt uiteengezet:

- De verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar is ingetrokken vanwege een schuld die aanvankelijk € 3.000 bedroeg maar waarvan de helft inmiddels al is afgelost.
- De ambtenaar heeft altijd schulden gehad en het ministerie van Defensie was daarvan op de hoogte. Het gaat hierbij om schulden bij financiële instellingen en niet bij particulieren.
- De ambtenaar heeft een zienswijze ingediend tegen het voornemen tot intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar en gaat tegen de definitieve intrekking daarvan in bezwaar.

- De ambtenaar is van mening dat er al jarenlang wordt geprobeerd hem vanwege zijn schulden te ontslaan. Hij vindt het onrechtvaardig dat zijn verklaring van geen bezwaar is ingetrokken vanwege een schuld waarvoor hij een afbetalingsregeling heeft getroffen.

Het bezwaar van de ambtenaar tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar berust samengevat op de volgende gronden:

- De ambtenaar had reeds schulden bij de aanvang van zijn aanstelling en het ministerie van Defensie was hiervan op de hoogte.
- De ambtenaar is niet altijd even duidelijk geweest over de hoogte van zijn schulden, maar dat komt doordat bepaalde schulden ten tijde van het veiligheidsonderzoek nog niet bestonden.
- De ambtenaar functioneert vanaf zijn aanstelling in 2005 naar behoren.
- Een collega van de ambtenaar heeft ook aanzienlijke schulden, maar diens verklaring van geen bezwaar is niet ingetrokken. Dit is een schending van het gelijkheidsbeginsel.

In het intakegesprek dat de ambtenaar op 26 augustus 2014 heeft gevoerd met een loopbaanadviseur van de BBO heeft de ambtenaar aangegeven dat hij het liefst zou terugkeren naar zijn oude werkplek maar dat hij zonder succes ook bij enkele andere werkgevers heeft gesolliciteerd, zoals NS en RET.

Tijdens de hoorzitting van de commissie is van de zijde van de ambtenaar samengevat het volgende verklaard.

De ambtenaar verklaart desgevraagd dat hij in november 2014 is aangemeld bij USG Restart. Hij heeft daar drie weken lang een sollicitatietraining van twee dagdelen per week gevolgd waarin hij onder meer sollicitatiebrieven heeft leren schrijven. Verder heeft hij van USG Restart tips ontvangen over de functies waarop hij zou kunnen solliciteren. Die tips waren echter onbruikbaar, omdat de ambtenaar op het desbetreffende vakgebied (werken met kinderen) geen diploma's heeft. Hij heeft zeker 20 maal gesolliciteerd, onder meer bij NS en bij de RET. Al deze sollicitaties zijn afgewezen. Onlangs heeft de ambtenaar met zijn mobiliteitscoach een evaluatiegesprek gevoerd.

De gemachtigde van de ambtenaar geeft als haar mening te kennen dat de ambtenaar mede gelet op de duur van de periode waarin hij thuiszit van USG Restart een intensievere begeleiding had mogen verwachten bij het zoeken naar werk. Zo is hij bijvoorbeeld niet geattendeerd op concrete vacatures. Zij merkt verder op dat de ambtenaar geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit op bezwaar waarbij de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar is gehandhaafd.

#### 4. Overwegingen

Bij de beoordeling van de adviesaanvraag staat voorop dat de intrekking van de verklaring van geen bezwaar van de ambtenaar niet ter beoordeling staat van de commissie. Deze intrekking is in rechte komen vast te staan, nu de ambtenaar geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit op bezwaar waarbij zijn bezwaar tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar ongegrond is verklaard.

Artikel 125e, tweede lid, 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 22 augustus 2014 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 te herplaatsen binnen het ministerie van Defensie. Uit het e-mailbericht van 14 augustus 2014 van de P&O-adviseur XXXX blijkt dat dit onderzoek tot een negatief resultaat heeft geleid. De commissie acht dit resultaat van het onderzoek naar de herplaatsingsmogelijkheden van de ambtenaar binnen het ministerie van Defensie plausibel, omdat alle beveiligingsfuncties bij dit ministerie vertrouwensfuncties zijn.

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 op de externe arbeidsmarkt. Naar het oordeel van de commissie is aan deze zorgvuldigheidseis voldaan, nu de ambtenaar in november 2014 voor begeleiding bij het zoeken naar werk is aangemeld bij USG Restart. Nu de ambtenaar inmiddels dus meer dan zes maanden begeleiding ontvangt bij het zoeken naar werk, acht de commissie het voorgenomen ontslag voldoende zorgvuldig voorbereid.

Hieraan doet niet af dat deze begeleiding naar het oordeel van de gemachtigde van de ambtenaar intensiever had moeten zijn, nu de commissie het uitgangspunt van de begeleiding onderschrijft dat de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voor het zoekproces voorop dient te staan. Gelet op die eigen verantwoordelijkheid kan van de ambtenaar worden gevergd dat hij zelf vacatures opspoot en selecteert, zeker nu hij een sollicitatiecursus heeft gevolgd waarin hij de daarvoor benodigde digitale technieken heeft aangeleerd. Gelet op het vorenstaande acht de commissie geen beletselen aanwezig voor de effectivering van het voorgenomen ontslag met inachtneming van een opzegtermijn van een maand, die onder meer kan worden benut voor de aanvraag van een werkloosheidsuitkering. Zij komt dan ook tot het volgende advies.

## 5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren acht geen beletselen aanwezig om uitvoering te geven aan het voorgenomen ontslag met inachtneming van een opzegtermijn van een maand.

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, 17 juni 2015,



prof. mr. A.W. Heringa,  
voorzitter

mr. C.F. Sparrius,  
secretaris