

# Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2013

## Verslag van werkzaamheden

### 1. Inleiding

Bij Koninklijk Besluit van 13 oktober 1992, Staatsblad 1992, 565, werd de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren in het leven geroepen. Deze commissie kreeg enerzijds tot taak het bevoegd gezag van advies te dienen over het voornemen een disciplinaire straf op te leggen als bedoeld in artikel 82a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR), artikel 117a van het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (hierna: ARSG) of artikel 55a van het Arbeidsovereenkomstenbesluit (hierna: AOB). Deze artikelen betreffen het opleggen van een disciplinaire straf wegens het openbaren van gedachten of gevoelens of de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging in strijd met het bepaalde in artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. De bevoegdheid tot advisering over voornemens om vanwege de overtreding van deze bepaling een disciplinaire straf op te leggen, is naderhand uitgebreid tot de sector Politie. Voor deze sector is deze bevoegdheid neergelegd in artikel 80 van het Besluit algemene rechtspositie politie.

Anderzijds heeft de commissie tot taak de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 128 van het ARSG, van advies te dienen over een voornemen tot ontslagverlening als bedoeld in artikel 97b van het ARAR respectievelijk artikel 128 van het ARSG. Hierbij gaat het om voorgenomen ontslagen van ambtenaren die een vertrouwensfunctie vervullen als bedoeld in artikel 1, eerste lid onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken, en uit die functie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van deze wet. Ingevolge artikel 120 van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie moeten ook voornemens om burgerambtenaren van het ministerie van Defensie om de zojuist genoemde reden te ontslaan, ter advisering worden voorgelegd aan de commissie.

### 2. Samenstelling van de commissie en bezetting van het secretariaat in 2013

Met ingang van 1 februari 2013 zijn de volgende personen voor de duur van vier jaar benoemd als lid van de commissie:

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. Snoey als lid;  
De heer dr. J.S. Timmer als lid met een bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden.

In het verslagjaar heeft de heer mr. dr. C.F. Sparrius gefungeerd als secretaris van de commissie en mevrouw mr. B.J. Langeveld als plaatsvervangend secretaris. Mevrouw R.J.R. Heijmans was als administratief-juridisch medewerker verbonden aan de commissie.

### 3. Behandeling van de adviesaanvragen en overige activiteiten van de commissie in 2013

Na de startbijeenkomst op 26 maart 2013, waarbij naast de bovengenoemde personen ook mevrouw mr. M.J.W. Drent aanwezig was die van 1 september 2007 tot 1 februari 2013 heeft gefungeerd als secretaris van de commissie, heeft in de middag van die dag een hoorzitting plaatsgevonden ter behandeling van de twee adviesaanvragen die waren ingediend in 2012. In 2013 zijn ook twee nieuwe adviesaanvragen ingediend. Een van deze twee adviesaanvragen is in dit jaar behandeld, de behandeling van de andere adviesaanvraag is aangehouden in afwachting van de beslissing op het bezwaar van de betrokkene tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. Al deze adviesaanvragen zijn afkomstig van de minister van Defensie en betreffen voorgenomen ontslagen van burgerambtenaren van haar ministerie die uit hun vertrouwensfunctie moesten worden ontheven omdat de daarvoor benodigde verklaring van geen bezwaar was ingetrokken. In het verslagjaar zijn bij de commissie geen adviesaanvragen ingediend over voorgenomen disciplinaire straffen vanwege de uitoefening van de in artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet genoemde grondrechten.

# Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2013

De commissie vermoedt dat de verplichting voor werkgevers in de sectoren Rijk en Politie om over dergelijke voorgenomen disciplinaire straffen bij haar advies aan te vragen, bij deze werkgevers niet algemeen bekend is. Daarom heeft zij in het verslagjaar verschillende activiteiten ontplooid die tot doel hadden haar bekendheid te vergroten. Daartoe heeft zij allereerst de website [www.agfacommissie.nl](http://www.agfacommissie.nl) ingericht. Op deze website zijn in een geanonimiseerde vorm alle adviezen te raadplegen die de commissie in de loop van haar bestaan heeft uitgebracht over voorgenomen disciplinaire straffen vanwege de uitoefening van een grondrecht, alsmede de adviezen die zij vanaf 2010 heeft uitgebracht over voorgenomen ontslagen van ambtenaren vanwege de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar.

Vervolgens hebben de voorzitter van de commissie en het lid met een bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden op 5 september 2013 een interview gegeven over de betekenis van het werk van de commissie voor de sector Politie aan een redacteur van het politievaktijdschrift *Blauw*. De secretaris van de commissie heeft de juridische vragen die dit interview bij deze redacteur heeft opgeroepen, beantwoord tijdens een telefonisch onderhoud op 26 september 2013. De uitwerking van het interview heeft enige vertraging opgelopen, maar het interview is uiteindelijk gepubliceerd in het op 21 december 2013 verschenen decemnummer van *Blauw*. Het interview is als bijlage 1 gevoegd bij dit jaarverslag.

Verder heeft de voorzitter van de commissie tijdens een studiemiddag van de Vereniging voor Ambtenaar & Recht die plaatsvond op 12 november 2013 een lezing gegeven over de wijze waarop de commissie voorgenomen disciplinaire straffen van ambtenaren vanwege de uitoefening van een grondrecht toetst aan de toepasselijke regelgeving. De secretaris van de commissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de voorbereiding van deze lezing. Deze lezing is als bijlage 2 gevoegd bij dit jaarverslag.

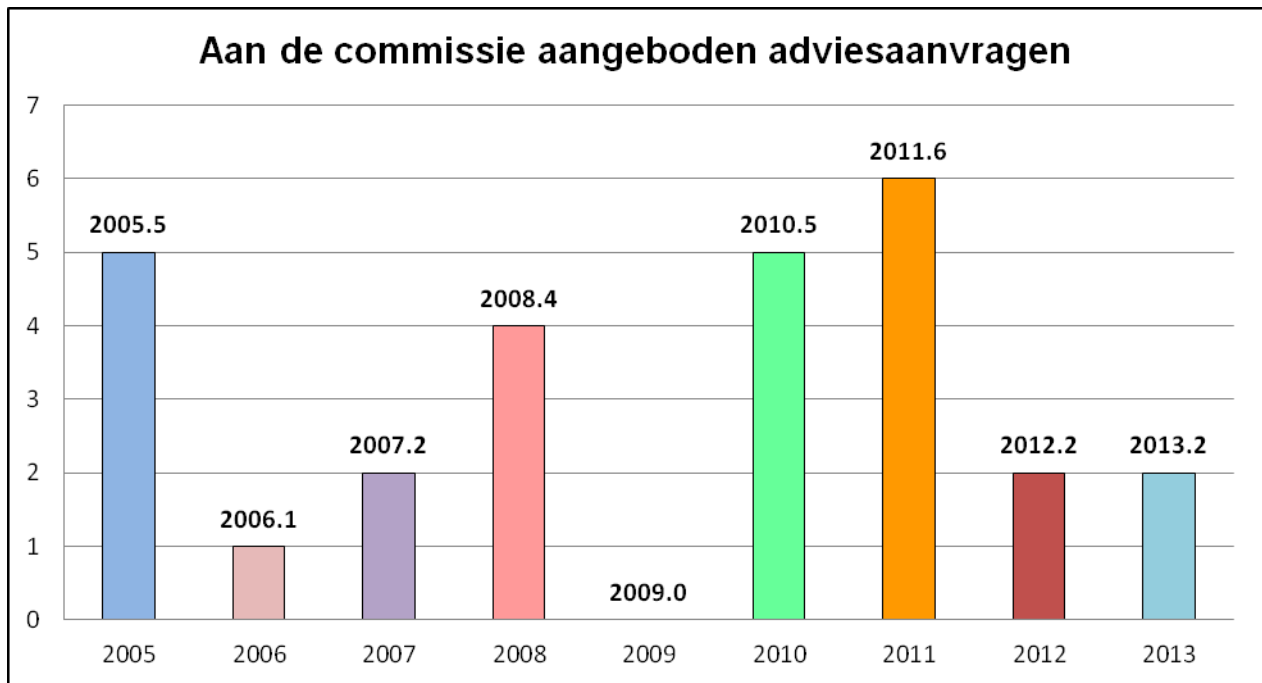
Ten slotte heeft de secretaris van de commissie in het verslagjaar door het opstellen van een projectplan het fundament gelegd voor een of meer in 2014 te verschijnen rechtswetenschappelijke publicaties over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Naast de vergroting van de bekendheid van de AGFA dienen deze publicaties ook de profilering van het CAOP als kennis- en expertisecentrum op het gebied van de grondrechten van ambtenaren. Naast de secretaris van de commissie werken het commissielid mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos en prof. mr. A. De Becker aan deze publicaties mee. Laatstgenoemde is als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hij bekleedt daar samen met prof. mr. R. Nieuwenkamp de Ien Dalesleerstoel die wordt ondersteund door het CAOP.

Naast de secretaris van de commissie zijn bij de bovengenoemde publicitaire activiteiten ook enkele andere medewerkers van het CAOP betrokken geweest die hier niet onvermeld mogen blijven. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan de senior communicatieadviseur mevrouw drs. A. Compaijen van de afdeling Communicatie & Marketing. Zij heeft de inrichting van de website en het interview met het politievaktijdschrift *Blauw* vanuit haar professionele deskundigheid begeleid. Daarnaast is mevrouw L.A. Spaans in haar hoedanigheid van ambtelijk secretaris van de door het CAOP ondersteunde bijzondere leerstoelen betrokken geweest bij de totstandkoming van het projectplan voor de in 2014 te verschijnen wetenschappelijke publicaties, omdat een van de bekleeders van deze leerstoelen hieraan meewerkt.

## **4. Aantallen adviesaanvragen over de jaren 2005 tot en met 2013**

Het aantal adviesaanvragen dat per jaar wordt aangeboden aan de commissie, fluctueert sterk. Na een abrupte daling in 2006 was in het aantal adviesaanvragen vanaf 2007 een stijgende lijn te onderkennen met een onderbreking in 2009, in welk jaar geen enkele adviesaanvraag is ingediend. In 2012 is de stijgende lijn van het aantal adviesaanvragen niet voortgezet, maar is dit aantal beperkt gebleven tot twee. In het verslagjaar 2013 zijn opnieuw twee adviesaanvragen ingediend.

Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren  
over het verslagjaar 2013



# Vrije meningsuiting versus bedrijfsbelang

Politieambtenaren hebben recht op vrijheid van meningsuiting, net als iedereen. Maar ze mogen met hun uitspraken niet de politieorganisatie beschadigen. Een speciale commissie beoordeelt de conflictgevallen.

**C**ommissaris Gerda Dijkman maakte jarenlang veel en graag gebruik van social media. Als politievrouw en politica bracht ze haar gedrevenheid voor politiek en gelijke rechten sterk in haar tweets naar voren. Op zich geen probleem, maar twee keer, kort na elkaar, ging het toch mis. Een felle tweet tegen de PVV en een onjuiste vooronderstelling van huiselijk geweld bij een sterfgeval dat in werkelijkheid het gevolg was van koolmonoxidevergiftiging, kostten haar bijna haar baan. Ze werd overgeplaatst met voorwaardelijk ontslag. Dijkman: "Ik vond het jammer dat het oordeel over mijn tweets nooit is getoetst. Ik had best, van een onafhankelijk gremium, willen weten hoe we met dit soort zaken moeten omgaan." Een dergelijk onafhankelijk gremium bestaat, in de vorm van de Adviescommissie Grondrechten en Functieuitoefening Ambtenaren (AGFA). De vakorganisaties brachten deze commissie samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het CGOP tot stand. De commissie moet door de werkgever geraadpleegd worden in gevallen waarbij de vrije meningsuiting in conflict

komt met het bedrijfsbelang van de politie en de ambtenaar daarvoor disciplinair bestraft wordt. De AGFA, aangevoerd door Job Cohen, voormalig burgemeester van Amsterdam en oud-lid van de Tweede Kamer, werkt in het spanningsveld tussen enerzijds de vrije meningsuiting van ambtenaren en anderzijds de functionele beperkingen die de overheid daaraan stelt. Een ambtenaar kan net als iedere andere burger aanspraak maken op democratische grondrechten, zoals het recht op vrije meningsuiting. De basis van dit grondrecht is vastgelegd in artikel 7 lid 1 en lid 3 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

## Beperkingen

Die vrijheid van meningsuiting is in een open democratie zó belangrijk dat beperkingen ervan bij wet moeten worden vastgelegd, zoals de Grondwet en het EVRM dat voorschrijven. Beperkingen van dit grondrecht kunnen in Nederland dus niet alleen uit een ambtelijk voorschrift voortvloeien. En die wettelijke beperkingen zijn er dan ook. In 1988 werd een aantal beperkingen vastgelegd in artikel 125 a, lid 1 van de Ambtenarenwet. Dit artikel bepaalt dat een



**Tekst:** Fred Kruijjer

**Illustraties:** Sjaak Klunder

ambtenaar niet zo ver mag gaan in zijn meningsuiting, dat zijn functie-  
vervulling of het goed functioneren van de openbare dienst niet meer verzekerd is voor zover dat in verband staat met zijn eigen functie-  
vervulling. Maar bij politiemensen vallen functie-  
vervulling en het functioneren van de dienst vrijwel altijd samen. Doordat ze een uniform dragen, zijn ze niet alleen een herkenbaar lid van die politieorganisatie, maar ze hebben in veel gevallen ook een corrigerende functie in de samenleving. Dus als hun persoonlijke integriteit in het gedrag komt, komt die van het politiebedrijf vrijwel altijd ook in het geding. Politiemensen moeten dus oppassen met wat ze zeggen en doen. Aangezien één en ander in de Ambtenarenwet geregeld is, kan het consequenties hebben als het onverhoopt fout gaat. Voor wie in het uitoefenen van de vrijheid van meningsuiting te ver gaat en daarmee de dienst op enige manier beschadigt, dreigt een schriftelijke berisping en in het ergste geval zelfs oneervol ontslag. Dat klinkt hard, maar onredelijk is het niet. Een ambtenaar kan zijn werkgever grote schade toebrengen door ondoordachte, verkeerde of correcte maar gevoelige uitspraken te doen. Vaak kiest het ambtelijk bedrijf voor een eigen strategie bij het naar buiten brengen van



informatie. Ambtenaren die zelf uitspraken doen, kunnen deze strategieën doorkruisen en beschadigen. Daarnaast staan politieke uitspraken van individuele politiemensen soms haaks op het streven van de politie naar politieke neutraliteit.

De voorbeeldfunctie in woord en gedrag is in Nederland vertaald in een integriteitsbeleid. Aan politieambtenaren worden vanwege de voorbeeldfunctie nog hogere integriteitseisen gesteld dan aan andere ambtenaren. De bijbehorende handhavingnorm kan leiden tot stevige disciplinaire straffen bij overtreding van die norm.

### Twitter

Politieambtenaren zijn overal en altijd politieambtenaar. Dus ook op twitter en Facebook. Of ze nu in dienst twitteren of thuis, als politiefunctionaris of als burger, ze zijn bekend als politieagent.

Tegelijkertijd stimuleert de politieorga-

### ■ Artikel 7 lid 1 en lid 3 van de Grondwet

1. Niemand heeft voorafgaand verloop nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet [...]



>>

## Artikel 10 EVRM

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen (...)
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

nisatie haar medewerkers om bij de uitoefening van hun functie social media te gebruiken. De politie moet immers de taal van de mensen spreken en social media zijn daarbij niet meer weg te denken. Dus de politieagent twittert op verzoek van het politiebedrijf, maar is daarbij gebonden aan de ambtelijke beperking van zijn vrije meningsuiting. Dat levert een spanningsveld op. Een belangrijke vraag is dus: wie beoordeelt in voorkomende gevallen objectief of dat goed is gegaan of niet?

Dat objectieve oordeel geeft de Commissie AGFA, die de werkgever in dergelijke zaken moet adviseren. Het bestaan van de commissie en de verplichting om haar advies te vragen zijn nog te weinig bekend. Een slechte zaak, want de politiewerkgever die de commissie niet raadpleegt alvorens op te treden tegen personeel dat wellicht grenzen heeft overschreden, handelt in strijd met artikel 80 van het BARP (zie kader).

De korpsleiding moet een disciplinaire bestraffing van een politieambtenaar op grond van overtreding van artikel 125a van de Ambtenarenwet dus voor advies voorleggen aan de commissie. Pas daarna mag zij hierover een 'voor beroep vatbare beslissing' nemen. Commissievoorzitter Job Cohen: "Wanneer de werkgever een disciplinaire strafmaatregel oplegt zonder ons te raadplegen, kan de ambtenaar naar de rechter stappen. De rechter kan de strafmaatregel vernietigen wegens onvoldoende zorgvuldige voorbereiding, uitsluitend omdat de Commissie niet is geraadpleegd." Nadat - al dan niet op basis van een advies van de commissie - een disciplinaire straf is opgelegd, kan de ambtenaar daartegen binnen zes weken bezwaar maken. Tegen de beslissing op dat bezwaar

kan vervolgens beroep worden aangetekend bij de sector Bestuursrecht van de rechtbank, de opvolger van de vroegere Ambtenarenrechter. Gebeurt dat niet, dan krijgt de disciplinaire straf als besluit formele rechtskracht en is deze onherroepelijk.

## Raadplegen

Naast Job Cohen en universitair hoofddocent Politiestudies aan de Amsterdamse Vrije Universiteit Jaap Timmer, bestaat de AGFA uit Aalt-Willem Heringa en Marloes van Noorloos, twee juristen die zijn gespecialiseerd in mensenrechten. Het vijfde lid is Edith Snoey, voormalig voorzitter van de Abvakabo FNV.

Jaap Timmer zet het werk van de commissie als volgt uiteen: "We zullen vooral te maken krijgen met uitingen door ambtenaren, die onder vrije meningsuiting lijken te vallen, maar waar-

## Artikel 80 BARP

1. De ambtenaar kan niet worden gestraft wegens overtreding van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet, dan nadat daarover advies is ingewonnen van de commissie bedoeld in artikel 2 van het Besluit van 13 oktober 1992, houdende regelen met betrekking tot de instelling, de taak, de samenstelling en de werkwijze van de commissie bedoeld in de artikelen 82a, eerste lid, en 97b, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, de artikelen 117a, eerste lid, en artikel 128, eerste lid van het Ambtenarenreglement Staten-Generaal, en artikel 55a, eerste lid, van het Arbeidsovereenkomstenbesluit.
2. Het bevoegd gezag geeft bij zijn besluit tot strafoplegging te kennen of dit in overeenstemming is met het ingewonnen advies.





door de politieorganisatie zich toch beschadigd voelt. En in zaken waarbij gesteld wordt dat de politieambtenaar er in redelijkheid geen uitspraken over had moeten doen.” In de praktijk is de AGFA tot nu toe nog nauwelijks ingeschakeld. Niet door de politieorganisatie en niet op aansturing van de betrokken politiemensen, die een formele maatregel boven het hoofd hangt. Politiemensen kunnen ook in een bezwaarschrift aangeven dat de commissie niet is geraadpleegd en dit uiteindelijk zelfs in beroep bij de rechtbank te kennen geven als dit bezwaar niet wordt gehonoreerd. Ook de vakorganisaties laten deze mogelijkheid kennelijk nog altijd liggen.

De adviescommissie zal bij iedere adviesaanvraag beide partijen horen. Job Cohen: “Onze objectiviteit is van het grootste belang. We zijn wel benoemd door de minister, maar we doen ons werk ‘zonder last of ruggenspraak’. We geven niet meer dan advies. Maar dat advies zal ongetwijfeld zwaar wegen, mocht de bestrafte ambtenaar uiteindelijk toch bij de ambtenarenrechter eindigen. Er moeten goede argumenten zijn om de adviezen naast je neer te kunnen leggen.” Volgens Jaap Timmer moet de politieorganisatie het probleem meer aan de voorzijde aanpakken. “Deze kwesties kan de politieorganisatie niet oplossen zonder de mensen zelf. Er moet zo snel mogelijk een E-tiquete komen, met fatsoens- en zorgvuldigheidsnormen rond de elektronische omgang met het publiek. Het zou goed zijn dat zo snel mogelijk te organiseren. De social media zijn ook een enorme kans voor de politie.”

“In Haren hebben we geleerd”, vervolgt Job Cohen, “dat je Twitter en andere social media voor crowdcontrol en crowdmanagement kunt gebruiken. Amsterdam doet dat al jaren op Koninginnedag en Nijmegen met de Vierdaagse. Het is een functionele vorm van optreden. Politiemensen gebruiken dat ook en de organisatie moet haar gezag niet verkleinen door uit-

## ■ Ambtenarenwet Artikel 125a

1. De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
2. Het eerste lid is, voor wat betreft het recht van vereniging, niet van toepassing op het lidmaatschap van:
  - a. een politieke groepering, waarvan de aanduiding is ingeschreven overeenkomstig de Kieswet of
  - b. een vakvereniging.
3. De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

sluitend ‘kan niet’ en ‘mag niet’ te roepen. Maar social media hebben ook valkuilen. Dat hebben we intussen geleerd. Als commissie AGFA zitten we midden in het spanningsveld van vrije meningsuiting en de ambtelijke beperkingen daarvan en dat is ook voor ons nieuw. Er is nog geen tuchtrechtelijke jurisprudentie over het gebruik van social media door ambtenaren.” ■

Wilt u reageren op dit artikel?

Mail naar [fred.kruijer@politieacademie.nl](mailto:fred.kruijer@politieacademie.nl)

### Voor meer informatie:

[www.agfacommissie.nl](http://www.agfacommissie.nl)

PKN > Bedrijfsvoering/  
management >

Politieprofessie >

Integriteit

PKN >

Gebiedsgebonden politie >

Samenwerken met burgers

> Social media inzetten

