

*Toespraak van voorzitter Job Cohen, voorzitter AGFA, tijdens het
25-jarig jubileumsymposium op 17 november 2017*

Dames en heren,

Namens de vijf leden van de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren heet ik u van harte welkom op ons jubileumsymposium. Alle leden zijn hier aanwezig en zij spreken u graag na afloop van het inhoudelijke programma. Onze commissie kent gelukkig ook een afkorting en die gebruiken we de rest van deze middag: de AGFA.

Ik ben nu vier jaar voorzitter van de AGFA en vandaag ben ik ook uw dagvoorzitter. De AGFA bestaat 25 jaar en wij vinden dat een mooie aanleiding om samen met u twee actuele thema's te bespreken. Onderwerpen waar u in uw werk mee te maken heeft, en die ook de taak van de commissie raken. Wij zijn dan ook blij dat twee deskundigen al snel bereid waren om de thema's in te leiden: hoogleraar Alexander De Becker en NRC-redacteur Mark Kranenburg. Na afloop van hun inleidingen is er alle gelegenheid om met hen in discussie te gaan.

Voordat die inleidingen starten, vertel ik u iets over de taak van de AGFA en over haar maatschappelijke bijdragen.

Over de AGFA

De AGFA heeft twee taken:

- een hoofdtaak die ook de reden was voor de instelling van de commissie;
- een neventaak die de laatste jaren in kwantitatief opzicht de hoofdtaak verre overtrof.

1) Allereerst adviseert de commissie werkgevers van Rijk, Politie en Defensie over het opleggen van een disciplinaire straf aan een ambtenaar die in strijd zou hebben gehandeld met artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Dat artikel bepaalt dat een ambtenaar zich moet onthouden van – en nu volgt een

juridische opsomming: “het uitoefenen van het recht op het openbaren van gedachten of gevoelens of van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, als daardoor een goede vervulling van zijn functie of het goed functioneren van de openbare dienst, voor zover dat een relatie heeft met zijn functievervulling, niet meer in redelijkheid is verzekerd.”

Deze norm is ontleend aan de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (de hoogste ambtenarenrechter) en is een compromis tussen twee benaderingen. Evenals gewone burgers hebben ambtenaren vrijheid van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging. Maar als een werkgever vindt dat een ambtenaar de grens van artikel 125a overschrijdt en zijn eigen functievervulling belemmert of het functioneren van de openbare dienst aantast, kan die werkgever een disciplinaire straf opleggen. Maar dat opleggen kan hij niet zomaar doen. Een werkgever in de sectoren Rijk, Politie of Defensie is verplicht hierover advies in te winnen bij de AGFA. De Centrale Raad van Beroep heeft dit nog eens bevestigd in een uitspraak van afgelopen januari. Maar wij weten overigens niet zeker of werkgevers in de drie genoemde sectoren, bewust of onbewust, hun voorgenomen disciplinaire straffen wel in alle gevallen, waarin daartoe aanleiding bestaat, voorleggen.

- 2) Onze neventaak is het adviseren van werkgevers van het Rijk en van Defensie over voorgenomen ontslagen van ambtenaren uit vertrouwensfuncties. Voor het uitoefenen van deze functies is een ‘verklaring van geen bezwaar’ nodig. Als de AIVD of de MIVD (de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) die hebben ingetrokken en als de werkgever geen alternatieve functies heeft waarvoor geen verklaring nodig is, leidt dat tot de wens om een ambtenaar te ontslaan. In dit verband zijn de belangrijkste werkgevers, waar iedere of bijna iedere functie een vertrouwensfunctie is, het ministerie van Defensie en de AIVD.

De AGFA beoordeelt in haar adviezen over voorgenomen ontslagen vanwege de intrekking van een verklaring van geen bezwaar, of die ontslagen zorgvuldig zijn voorbereid. Heeft de werkgever zich bijvoorbeeld voldoende ingespannen om de ambtenaar aan werk elders te helpen, met training van sollicitatievaardigheden en attendering op vacatures? Over de verschillende redenen waarom de verklaring van geen bezwaar is ingetrokken oordeelt de commissie niet.

Wel betreft zij bij haar advies of er tegen de intrekking van de verklaring van geen bezwaar nog een juridische procedure loopt. Als dat zo is, adviseert zij doorgaans het resultaat van die procedure af te wachten.

Deze neventaak gaat bij het ministerie van Defensie alleen over voorgenomen ontslagen van de burgerlijke ambtenaren. Voor militairen is een aparte commissie opgericht, de Commissie ex artikel 45 AMAR, die overigens een personele unie vormt met de AGFA.

Bij de Nationale Politie speelt de neventaak niet omdat politieambtenaren vrijwel altijd herplaatsbaar zijn. De meeste functies zijn daar geen vertrouwensfuncties.

Maatschappelijke bijdrage

Levert de AGFA ook een maatschappelijke bijdrage? Het antwoord is tweeledig. Aan de ene kant is haar bijdrage aan de rechtsontwikkeling beperkt. Aan de andere kant gaat er van de verplichting om advies in te winnen bij de AGFA een preventieve beschermende werking voor de ambtenaar uit. Ook kan een advies van de AGFA aanleiding zijn voor de werkgever om een voorgenomen disciplinaire straf te heroverwegen. Van onvoorwaardelijk strafontslag overgaan op voorwaardelijk strafontslag, bijvoorbeeld. De ambtenaar behoudt daardoor zijn baan.

Wat bepaalt de beperkte bijdrage? De AGFA heeft in totaal op het gebied van de vrijheid van meningsuiting een beperkt aantal adviezen uitgebracht: acht waarvan vier in de afgelopen drie jaar. Dat kan een goed teken zijn: het aantal ernstige incidenten is beperkt. Maar als gezegd, mogelijk leggen werkgevers niet alle voorgenomen disciplinaire straffen voor.

Daarnaast was de rechtsontwikkeling op het gebied van de uitoefening van uitingsrechten voor ambtenaren bij de oprichting van de AGFA in een zekere zin al uitgekristalliseerd. Daarover was een norm gesteld in artikel 125a van de Ambtenarenwet en die norm was gebaseerd op bestaande jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Onder het bewind van de toenmalige minister-president Wim Kok is via de Staatscourant, in 1998, belangrijk bijgedragen aan de uitleg van de norm en de toetsing door de AGFA van een voorgenomen disciplinaire straf.

Voor een goed inzicht, noem ik de zes toetsingspunten kort op. Alexander De Becker gaat daar straks verder op in:

- a. de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het terrein waarop hij zich heeft uitgelaten;
- b. de politieke gevoeligheid van de materie;
- c. het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan;
- d. de wijze waarop ze zijn gedaan;
- e. de voorzienbaarheid van de schadelijkheid tijdens de uitspraken;
- f. de ernst en duur van de problemen voor het functioneren van de ambtenaar en de openbare dienst.

Welke maatschappelijke bijdrage levert de AGFA dan wel?

Die heeft vooral te maken met de preventieve werking. De verplichting om disciplinaire straffen voor te leggen, biedt een zekere bescherming tegen het lichtvaardig opleggen daarvan. Zij stimuleert werkgevers om voor de werknemer gunstiger alternatieven te onderzoeken. Zo kunnen die bijvoorbeeld correctiegesprekken voeren met medewerkers in plaats van schriftelijke berispingen op te leggen. Of zij bieden een vaststellingsovereenkomst aan, zodat het recht op een WW-uitkering blijft bestaan. Bij een onvoorwaardelijk strafontslag ontbreekt dat recht.

De AGFA toetst of een voorgenomen disciplinaire straf terecht, te zwaar of misschien wel erg licht is. Er volgt een gemotiveerd advies, maar dat is niet bindend. Een voorbeeld van een advies waarbij de disciplinaire straf is verzacht, betreft een ambtenaar van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een ongelukkige uitlating op Twitter over de IS leidde tot het voornemen een onvoorwaardelijk strafontslag op te leggen. De AGFA adviseerde het bij een schriftelijke berisping te laten, waarna de werkgever de straf van ontslag voorwaardelijk oplegde. De ambtenaar besloot daarop naar de rechter te gaan. Die vond evenals de AGFA een schriftelijke berisping meer gepast en evenredig. De werkgever heeft het advies van de AGFA dus niet volledig opgevolgd, maar het advies van de AGFA heeft wel invloed gehad op het oordeel van het ministerie.

Anders lag dat bij het advies van de commissie om de strafmaat te reduceren van een chauffeur van bewindslieden. Op zijn Facebookaccount had een vriend beledigende opmerkingen geplaatst over de handhavers van het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag. De commissie vond de voorgenomen disciplinaire straf van

overplaatsing van de ambtenaar onevenredig, nu zijn inkomen er, door het verlies van verschillende toelagen, erg op zou achteruitgaan. Deze disciplinaire straf werd toch opgelegd en hield stand tot en met het hoger beroep. Bij de advisering over voorgenomen ontslagen van Defensieambtenaren door de intrekking van hun 'verklaring van geen bezwaar' constateerde de commissie herhaaldelijk een tekortschietende personeelszorg voor deze ambtenaren. Zij hadden soms maandenlang geen contact met een personeelsfunctionaris. De commissie is daarop gaan overleggen met de Hoofddirectie Personeel van het ministerie. Dit heeft geleid tot betere instructies aan personeelsfunctionarissen over de omgang met ambtenaren die hun werk niet meer mogen doen, maar nog wel op de loonlijst van Defensie staan.

Hiermee heb ik u een inkijkje gegeven in het werk en de resultaten van de AGFA - overigens in een context die aan verandering onderhevig is. Daar gaan de volgende sprekers op in. Voor zij dat doen, stel ik u graag in de gelegenheid om een vraag te stellen.

Dan stel ik graag nu aan u voor:

Alexander De Becker, hoogleraar aan de UGent en tot mei dit jaar verbonden aan de Ien Dales Leerstoel van het CAOP. Hij gaat verder in op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Daarbij betreft hij ook de gevolgen van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren voor hun vrijheid van meningsuiting en voor het werk van de AGFA.

Mark Kranenburg is redacteur van de NRC in Den Haag en is ook lid van de commentarengroep. Hij bespreekt de betekenis van het sterk veranderde medialandschap voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Sociale media beïnvloeden traditionele media en omgekeerd. Door alle sociale media komen veel meer ambtenaren dan voorheen in aanraking met de aan hun vrijheid van meningsuiting gestelde grenzen. Of ligt het anders? We zijn benieuwd wat Mark Kranenburg ons vertelt.

Beide sprekers eindigen met een stelling waarover we in discussie gaan.

Het woord is aan Alexander De Becker.
