

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1092

Vragen van de leden **Chakor** (GroenLinks-PvdA) en **Kostić** (PvdD) aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren* (ingezonden 16 januari 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Huffelen** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 26 februari 2024)

Vraag 1

Kent u de berichten «Friese ambtenaren moeten klimaatzorg inslikken» en «Ambtenaren die openlijk overheid bekritisieren: mag dat en is het wenselijk?»^{1, 2}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Deelt u de mening dat ook ambtenaren recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vereniging, tot vergadering en betoging hebben? Zo nee, waarom niet?

In hoeverre worden deze rechten van ambtenaren door wet- of regelgeving meer beperkt dan voor niet-ambtenaren? Welke wet- en regelgeving betreft dit?

Antwoord 2 en 3

Ambtenaren hebben, zoals iedereen in Nederland, het recht van vrijheid van meningsuiting, het recht tot vereniging en het recht tot vergadering en betoging. Het recht op de (bescherming van de) vrijheid van meningsuiting is vastgelegd in onder andere artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Die grondrechten kunnen alleen bij wet worden beperkt.

Voor de meeste ambtenaren (waaronder rijksambtenaren) zijn beperkingen op het openbaren van gedachten en gevoelens neergelegd in artikel 9 en 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017. Artikel 10 van de Ambtenarenwet

¹ Binnenlands Bestuur, 4 januari 2024 (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/friese-ambtenaren-mogen-zich-niet-over-klimaat-uitspreken>).

² NOS, 10 januari 2024 (nos.nl/nieuwsuur/artikel/2504446-ambtenaren-die-openlijk-overheid-bekritisieren-mag-dat-en-is-het-wenselijk).

2017 stelt dat de ambtenaar zich dient 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, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.³ De wetgever heeft hiermee beoogd de grondrechten van ambtenaren niet méér te beperken dan voor de goede functievervulling van de openbare dienst strikt noodzakelijk is.⁴ Uitgangspunt bij de toepassing van de norm is dat ambtenaren vrijheid van meningsuiting hebben en dat voorzichtigheid geboden is bij de inperking daarvan. Voor rijksambtenaren gelden ook verschillende andere relevante (gedrags-) regels zoals de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren⁵ en de Gedragscode Integriteit Rijk.⁶

Vraag 4

Kan bij de uitoefening van die rechten onderscheid bestaan tussen een persoon die ze als privépersoon dan wel als ambtenaar uitoefent? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Of de uitoefening van de rechten binnen de kaders blijft, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij verschillende factoren – ook in samenhang met elkaar – meewegen. Zie ook het antwoord op vraag 5. De hoedanigheid waarin het recht wordt uitgeoefend kan in de veelheid van factoren een rol spelen. Naarmate de ambtenaar zich nadrukkelijker en specifiekter als ambtenaar in functie uitspreekt, is de relatie met die functie publiekelijk gemakkelijker te leggen. In dat geval zal – onder omstandigheden – overschrijding van de norm van artikel 10, eerste lid, Ambtenarenwet 2017 eerder aan de orde kunnen zijn dan in het geval de uitlating als privépersoon is gedaan. Het is niet altijd duidelijk of de ambtenaar zijn uitlatingen heeft gedaan binnen diens functievervulling, dan wel daarbuiten. Indien de ambtenaar hierover zelf onduidelijkheid laat bestaan, kan dit een factor zijn die meeweegt bij de beoordeling of de norm is overschreden (zie aanwijzing 12 en ook aanwijzing 14 en de toelichting daarbij van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren). Verder geldt dat in de hedendaagse tijd privéuitlatingen, onder andere door gebruik van social media, sneller in verband kunnen worden gebracht met het werk als ambtenaar. De identiteit van de ambtenaar en de relatie tot diens ambtelijke functie kan soms onbedoeld worden achterhaald. Ambtenaren dienen zich van dit risico bewust te zijn.

Vraag 5

Hoe wordt de zin uit artikel 10 van de Ambtenarenwet concreet ingevuld waarin staat dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het uitoefenen van de genoemde rechten «indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd»? Kunt u, onder andere aan de hand van relevante jurisprudentie of concrete voorbeelden, aangeven wanneer van een ambtenaar terughoudendheid wordt verwacht bij de uitoefening van genoemde rechten?

Antwoord 5

Vooropgesteld zij dat de wetgever uitdrukkelijk heeft gekozen voor één algemene normstelling. Daarbij speelde onder meer de gevarieerdheid van casusposities een rol. «Vooreerst zijn de casusposities, die zich kunnen voordoen met betrekking tot de uitoefening van grondrechten door hen, die in overheidsdienst werkzaam zijn, schier onuitputtelijk naar aantal en gevarieerdheid: de onvoorzienbaarheid van dit alles brengt reeds mede, dat

³ Vergelijkbare beperkingen zijn neergelegd voor militaire ambtenaren in de Wet ambtenaren defensie (zie artikel 12a) en voor rechterlijke ambtenaren in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (zie artikel 43).

⁴ Kamerstukken II 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 4.

⁵ Stcrt. 2020, nr. 68088.

⁶ Stcrt 2019, nr. 71141; ook als app beschikbaar in de reguliere appstores.

het uitgesloten is voor al die gevallen of categorieën van gevallen afzonderlijk en gedetailleerde voorschriften te geven.»⁷

Of sprake is van een overtreding van artikel 10 van de Ambtenarenwet 2017, verschilt dus per concrete situatie. Een compleet overzicht van wanneer terughoudendheid wordt verwacht is dus niet te geven. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de (toenmalige) Ambtenarenwet waarbij de wettelijke beperkingen op de grondrechten van ambtenaren werden ingevoerd, zijn wel diverse factoren genoemd die van belang zijn.⁸ In de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren⁹ worden de relevante factoren genoemd, die – ook in samenhang met elkaar – meewegen:

- a) de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- b) de politieke gevoeligheid van de materie;
- c) het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d) de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- e) de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f) de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

In de toelichting op de Aanwijzingen worden deze factoren nader toegelicht. Ook in de jurisprudentie komen deze factoren terug. Een voorbeeld waarbij grotere terughoudendheid wordt verwacht, is als er een nauw verband bestaat tussen het werk van de ambtenaar en het onderwerp waarover hij zich wil uitspreken. Ter illustratie kan worden verwezen naar een uitspraak van de Rechtbank Den Haag, waarbij het verband tussen werk en het onderwerp van de uiting, naast andere factoren, zwaar meewoog bij het oordeel dat sprake was van een schending van artikel 10 Ambtenarenwet 2017 (indertijd 125a van de Ambtenarenwet).¹⁰ Het betrof een bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gedetacheerde ambtenaar die uitlatingen op Twitter deed over ISIS. Geoordeeld is dat de uitlatingen van de ambtenaar raken aan het functioneren van de openbare dienst (in dit geval NCTV), omdat ze betrekking hebben op de kerntaken van de NCTV en afstralen op de NCTV als organisatie. Er zijn overigens meer uitspraken over één of meer van bovengenoemde factoren.¹¹

In de rechtspraak wordt veel waarde gehecht aan de bescherming van ambtenaren voor wat betreft de vrijheid van meningsuiting. Vaste rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep was dat bij de beoordeling van de vraag of de ambtenaar de norm heeft overtreden een zekere voorzichtigheid in acht moet worden genomen, omdat beperkingen worden gegeven van in de Grondwet verankerde rechten. Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in de adviezen van Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening (AGFA).¹²

Vraag 6

Wie beoordeelt er in eerste instantie of er sprake is van een overtreding van artikel 10 van de Ambtenarenwet? Wat kan een werkgever van een ambtenaar doen als die meent dat een ambtenaar tegen artikel 10 van de Ambtenarenwet heeft gehandeld? Welke instrumenten heeft de werkgever beschikbaar?

⁷ Kamerstukken II 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 4.

⁸ Kamerstukken II 1985/86, 19 495, nr. 3, p. 5.

⁹ Stcrt. 2020, nr. 68088.

¹⁰ ECLI:NL:RBDHA:2017:9522.

¹¹ Zie bijvoorbeeld CRvB 7 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY5603, over een concerncontroller die de gemeenteraad voorafgaand aan besluitvorming informeerde over zijn persoonlijke visie op de financiële situatie van de gemeente. Een ander voorbeeld betreft CRvB 28 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU0461, over laatdunkende, denigrerende en beschadigende uitlatingen van een ambtenaar, in een column in een plaatselijke krant, over een wethouder met wie hij moest samenwerken. In beide gevallen oordeelde de Raad dat de grenzen van het toelaatbare waren overschreden.

¹² Als de werkgever Rijk een maatregel wil opleggen wegens het overtreden van artikel 10 van de Ambtenarenwet 2017 moet deze daarover eerst advies vragen aan de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening. Zie ook het antwoord op vraag 6.

Antwoord 6

Het is allereerst aan de individuele ambtenaar om alle relevante aspecten mee te nemen in de afweging tot (openbare) uiting, zoals deelname aan een demonstratie of protest. Hiervoor hoeft geen toestemming vooraf te worden gevraagd. Dit heeft te maken met het verbod op censuur. Als daar aanleiding toe bestaat, dienen ambtenaren zich jegens hun werkgever wel te verantwoorden over de afwegingen en keuzes die zijn gemaakt. Het is dan vervolgens aan de werkgever om te beoordelen of er sprake is van een overtreding van geldende wet- en regelgeving.

Het kabinet vindt het van groot belang dat ambtenaren en hun leidinggevend in dit soort situaties het gesprek met elkaar voeren over wat de ambtenaar bezighoudt. Daarbij kunnen alle perspectieven ter sprake komen. Volgens het kabinet zouden alle inspanningen erop moeten zijn gericht om samen tot een handelingsperspectief te komen.

Bij het overtreden van normen kan de werkgever de ambtenaar hierop aanspreken, een waarschuwing geven, of binnen de geldende arbeidsrechtelijke kaders sanctioneren (een straf opleggen). Relevant hierbij is ook of de ambtenaar volhardt in het gedrag waarop deze is aangesproken. Daarnaast kan de werkgever indien nodig ordemaatregelen opleggen. De werkgever dient altijd een zorgvuldige procedure te doorlopen. Voor bijvoorbeeld rijksambtenaren kan hierbij worden verwezen naar hoofdstuk 15 van de CAO Rijk. Als de werkgever Rijk een maatregel wil opleggen wegens het overtreden van artikel 10 van de Ambtenarenwet 2017 moet deze daarover eerst advies vragen aan de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening (AGFA). Zowel de betrokken ambtenaar als de werkgever worden in dit geval gehoord door de AGFA.

Vraag 7

Welke instrumenten heeft de ambtenaar ter beschikking om zich te verzetten indien die van mening is dat de werkgever van een verkeerde uitleg van artikel 10 van de Ambtenarenwet uitgaat of anderszins deze ambtenaar in de uitoefening van de genoemde rechten beperkt?

Antwoord 7

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, vindt het kabinet het van groot belang dat ambtenaren en hun leidinggevend in dit soort situaties het gesprek met elkaar voeren over wat de ambtenaar bezighoudt en dat alle perspectieven worden besproken. Ambtenaren kunnen bij vragen over integriteitskwesaties, klachten of gevoelens van onveiligheid ook terecht bij bijvoorbeeld vertrouwenspersonen, integriteitscoördinatoren of bedrijfsmaatschappelijk medewerkers. Daarnaast kan de ambtenaar voor belangenbehartiging terecht bij een vakbond of rechtsbijstandsadviseur. Dit laatste geldt ook ingeval van (voorgenomen) orde- of strafmaatregelen, waarbij altijd hoor en wederhoor dient te worden toegepast. Hoor en wederhoor vindt ook plaats in de voor de werkgever Rijk verplichte adviesaanvraag aan de AGFA. Zie het antwoord op vraag 6. Voor rijksambtenaren kan voorts worden verwezen naar hoofdstuk 16 van de CAO Rijk. Hierin is geregeld dat een rijksambtenaar zich bij een verschil van mening kan wenden tot het Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken (RABA), of – zonder tussenkomst van het RABA – tot de Geschillencommissie als de werkgever de ambtenaar een straf wil opleggen. Ook kan de ambtenaar een geschil altijd voorleggen aan de kantonrechter.

Vraag 8 en 9

Deelt u de verwachting van de in het tweede bericht genoemde hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden dat uitingen en protestacties onder ambtenaren vaker zullen voorkomen en dat met name «de jonge generatie ambtenaren meer de neiging voelt zich uit te spreken over maatschappelijke kwesties»? Zo ja, wat betekent dat voor uw beleid ten aanzien hiervan? Zo nee, waarom deelt u die verwachting niet?

Kunt u in overleg treden met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers van ambtenaren om richtlijnen op te stellen hoe er met de bepaling van artikel 10 van de Ambtenarenwet moet worden omgegaan? En kunt u de Kamer daarover berichten?

Antwoord 8 en 9

Het kabinet ziet bij ambtenaren een grote betrokkenheid bij de publieke zaak. Deze betrokkenheid uit zich soms ook buiten het eigen dossier of het eigen werk. Het kabinet juicht betrokkenheid van alle ambtenaren, ongeacht generatie, toe en ziet dit als een groot goed. Deze bevoegenheid past bij de overheid die we willen zijn. Uiteraard mag het functioneren van de overheid hierdoor niet in gevaar komen. Daarbij zal het soms zoeken zijn naar de juiste balans. Daarvoor wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 4, 5 en 6.

Voor zover uw vraag zich richt op rijksambtenaren, kan ik hier het volgende over melden. Recent is een eerste versie van de Handreiking Ambtenaar en grondrechten¹³ tot stand gebracht, met als doel ambtenaren uitleg te geven van de bestaande kaders en handvatten voor de omgang daarmee. De Handreiking is in ontwikkeling, zij is niet af. Hoe ambtenaren zich in de huidige tijdgeest verhouden tot de verantwoordelijkheden die bij hun ambt horen en de spanningen die daarbij soms tot uitdrukking komen, is een blijvend onderwerp van gesprek dat uitdrukkelijk ook met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers en andere betrokkenen binnen en buiten de Rijksoverheid wordt gevoerd.

¹³ Handreiking Ambtenaar en Grondrechten | Ambtelijk vakmanschap | Grenzeloos Samenwerken.