

April 2024

MONDIG, KRITISCH, LOYAAL....



AMBTENAAR ÉN WERKNEMER - VRIJE MENINGSUITING

FNV Overheid maakt zich hard voor vrije meningsuiting. Een democratie kan alleen goed functioneren als je, zonder negatieve gevolgen, jouw mening kan geven. Als ambtenaar én als werknemer. Dit geldt voor meningsuitingen in het openbaar of via sociale media, maar ook als je mee wilt doen aan demonstraties of het actief voeren van actie tegen bepaald beleid.

FNV Overheid staat voor goede arbeidsvoorwaarden voor jou. Een gezond werkklimaat waarin ruimte is voor het geven van jouw mening, is daarbij noodzakelijk. Ook jij wilt gewoon goed je werk kunnen doen! De ambtenaar mag, net als een 'gewone' werknemer, veel. Er zijn Europese wetten, Nederlandse wetgeving én rechterlijke uitspraken die ruimte en bescherming geven om je vrij te kunnen uiten; binnen je eigen werkzaamheden, als het gaat over een ander werkgebied of in privétijd. De ambtenarenwet geeft ook aanwijzingen.

De vrijheid voor ambtenaren om zich te uiten, staat de laatste tijd flink ter discussie. Dat heeft een negatieve invloed op het werkklimaat, dit kan ook bij jou het geval zijn. Als dé belangenorganisatie van ambtenaren maakt FNV Overheid zich daar oprecht zorgen over.

Wanneer de politiek zich bemoeit met jouw werk en mogelijk wil bepalen waar jij je over uit mag spreken of wat je mag doen, willen wij jou ondersteunen. Het risico dat jij op een evenwichtsbalk terecht komt is aanwezig; 'als ik iets zeg dat de politiek of mijn werkgever niet bevalt, val ik dan van die evenwichtsbalk af of zijn er inzichten waardoor ik er wél op blijf staan en niet belemmerd word in mijn werk?'

Een goede balans tussen jouw recht op vrije meningsuiting en wat van jou als 'goed werknemer' verwacht mag worden, dát is die evenwichtsbalk. Je kunt altijd bij jouw FNV-bestuurder terecht om bijvoorbeeld een dilemma te bespreken of als je voor je gevoel wankelt. Samen bekijken we dan wat de risico's zijn, welke uitdagingen je tegen kan komen. Op die manier kan je al te grote risico's mogelijk voorkomen.

Ruimte voor jouw vrijheid van meningsuiting

Vanuit verschillende perspectieven kan er spanning ontstaan wanneer je een visie of mening wilt uiten die niet overeenkomt met het politieke beleid. Zoiets als de toeslagenaffaire kan ook langskomen in jouw werk. Misschien maakt jouw organisatie wel klimaatkeuzes die haaks staan op waar jij voor staat. Wellicht wil jij je op jouw LinkedIn scherp uitspreken over maatschappelijk gevoelige onderwerpen. Of jij wilt een goede risico-afweging maken voor je mee doet aan een demonstratie tegen specifiek politiek beleid. Als ambtenaar ben je in dienst van een overheid. Je hebt een ambtseed afgelegd toen je in dienst kwam. Als jij van mening bent dat je beleid moet uitvoeren dat bijvoorbeeld strijdig is met het algemeen belang van die samenleving of naar jouw inzicht in strijd is met wetten of regels, kan je in de knoop komen. Dan kan er een situatie ontstaan dat je denkt 'wil ik dit wel?' of 'ik vind hier wat van'.

WAAR FNV OVERHEID ZICH HARD VOOR MAAKT

Het gaat om jouw rechtspositie en de arbeidsverhoudingen binnen jouw organisatie. Wij willen een eerlijke beloning voor jouw werk, bescherming van jouw rechtspositie en veilige, gezonde arbeidsomstandigheden.

Gaat de politiek op de stoel van de werkgever zitten en bepalen hoe jij je als werknemer moet gedragen dan moet jouw werkgever daar paal en perk aan stellen. Wij spreken werkgevers daar op aan in het belang van de ambtenaren en onze leden.



Bron: iStock

Hoeveel ruimte je daarvoor hebt, hangt van veel factoren af. Vrijheid van meningsuiting wil namelijk niet zeggen dat alles altijd is toegestaan. Je wilt een inschatting maken welke grenzen voor jou gelden, in hoeverre jouw organisatie die grenzen mag bepalen. Of die grenzen ook gelden op wat je buiten werktijd doet of zegt.

Wat FNV Overheid vooral wil voorkomen is dat ambtenaren door onduidelijke regels en hard optreden bang zijn om hun mening te uiten, ook als dit binnen de regels valt. Enerzijds duidelijke regels voor ambtenaren en anderzijds overheidswerkgevers die zorgvuldig omgaan met dit onderwerp zijn dus belangrijk.

Professionele ruimte

Naast vrijheid van meningsuiting, speelt ook jouw professionele verantwoordelijkheid een centrale rol. Jij bent de deskundige, jij hebt een goede afweging gemaakt in jouw beleid of advies. Dan kan het niet zo zijn dat de politiek jouw professionele input zomaar terzijde schuift omdat dit beter uitkomt of door maatschappelijke druk. Jij hebt daarin een rol én een positie.

De evenwichtsbalk

Een eenduidig (juridisch) advies is er niet. Elke situatie is uniek. Gaat het specifiek over jouw functie-inhoud of gaat het om een ander werkgebied? Gaat het over landelijk politiek beleid of om beleid van de overheid waar jij werkzaam bent? De details zijn bepalend. Ook reageert elke werkgever verschillend of maakt een rechter een eigen afweging. Het is soms ook een kwestie van 'macht en tegenmacht'. Als jouw organisatie jou geen ruimte geeft om je uit te spreken, hoeven wij ons daar niet bij neer te leggen. Samen met FNV Overheid en jouw collega's sta je dan een stuk sterker dan alleen!

Handvatten

In het onderstaande schema staat aangegeven welke situatie voor jou van toepassing kan zijn en welke afwegingen daar bij horen. Afwegingen voor jezelf, afwegingen samen met collega's, afwegingen samen met FNV Overheid. Het is een richtlijn die je kan helpen; het volgen van de richtlijnen biedt echter geen garantie. Juist het feit dat leidinggevendenden heel verschillend kunnen reageren, is FNV Overheid een doorn in het oog. Ook ziet FNV Overheid dat ambtenaren die zich aan de regels houden, soms op oneigenlijke manier worden aangesproken. Er is weinig samenhang in het beleid van de verschillende overheidswerkgevers. Dit maakt het er niet eenvoudiger op.

Volgens de (inter)nationale rechtspraak zijn er bepaalde richtlijnen waar je je als ambtenaar bij het geven van je mening aan moet houden, zowel op sociale media als bij deelname aan een demonstratie of actie. Een rechter zal altijd kijken naar:

- a. De afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gegaan;
- 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.

De meeste overheidswerkgevers hebben zelf richtlijnen. Hoewel het goed is om deze te kennen, is het bovendien belangrijk om je *wettelijke* rechten te kennen. De richtlijnen van werkgevers mogen niet strenger zijn dan de wettelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting. Een vaak voorkomende regel in werkgeversrichtlijnen is dat je je meningsuiting eerst moet toetsen bij een leidinggevende. Dit is echter *niet* zoals het bedoeld is in artikel 10 Ambtenarenwet.

OOK SAMEN MET COLLEGA'S STA JE STERK

Overleg met elkaar over waar je tegenaan loopt. Kijk of er interne loketten zijn waar je bij terecht kan. Misschien wil jouw ondernemingsraad zich inzetten. Je bent minder kwetsbaar als je met een groep collega's naar een demonstratie gaat of interne kritiek levert.

SITUATIES

Je uit of verzet je tegen beleid van een andere overheid dan jouw eigen werkgever, omdat je vanuit jouw eigen overtuiging tegen dat beleid bent.

Factoren die een rol spelen:

- In dit geval is er vaak een grote afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen worden gedaan. Dat betekent dat een uitlating niet snel verboden wordt, zolang deze op nette wijze is geuit.
- Het is belangrijk te letten op de toon en de inhoud van je uiting. Een goed onderbouwde, genuanceerde en netjes opgeschreven mening wordt door de rechter eerder beschermd dan scheldpartijen over niet-onderbouwde samenzweringstheorieën. De vorm van de mening kan, los van de inhoud, het vertrouwen in jou als ambtenaar schaden.
- Ook de inhoud van een uiting kan voor de rechter relevant zijn, maar inhoud is minder snel relevant dan vorm. Racistische, vrouwenonvriendelijke of homofobe opmerkingen kunnen het vertrouwen van het publiek in ambtenaren en het vertrouwen van collega's in een ambtenaar schaden. Dit zijn dan ook uitlatingen waarbij de inhoud en de vorm moeilijk van elkaar te scheiden zijn. Er zijn ook uitlatingen die rechtstreeks ingaan tegen de waarden van de overheidswerkgever, zoals het afwijzen van democratie of het toejuichen van corruptie. Dat kan ook reden zijn voor een sanctie.
- Aan wat voor soort schade moet je dan denken? Dat kan bijvoorbeeld een verlies van vertrouwen zijn in de onafhankelijkheid of de professionaliteit van ambtenaren. Deze schade moet worden veroorzaakt door de ambtenaar zelf, en niet door de negatieve reacties van bijvoorbeeld burgers. Het enkele feit dat burgers weten dat ambtenaren meningen hebben is geen schade.
- Sommige overheidswerkgevers vinden dat je 24/7 ambtenaar bent. En dat je ook in privétijd terughoudend moet zijn. Het klopt dat je altijd ambtenaar bent, en in die zin ben je altijd representatief. Dus ook in je vrije tijd moet je rekening houden met artikel 10 Ambtenarenwet. Toch blijkt uit de rechtspraak dat de rechter belang hecht aan het feit hoe herkenbaar je bent als ambtenaar en hoe duidelijk het is dat het om je persoonlijke en niet je professionele mening gaat. Je bent 24/7 ambtenaar, maar je hebt ook 24/7 vrijheid van meningsuiting, zij het binnen de grenzen van de Ambtenarenwet.

Je uit of verzet je tegen beleid van jouw werkgever op een ander dan jouw eigen werkgebied, omdat je vanuit jouw eigen overtuiging tegen dat beleid bent.

Factoren die een rol spelen:

- Vaak is er al een kleinere afstand tussen je eigen functie en het beleidsterrein. Daarbij is het belangrijk om te zien wie er met dit beleid bezig is. Is het een bewindspersoon voor wie je zelf ook werkt? Zijn directe collega's bij dit dossier betrokken?
- Ook hier gaat het om de vorm van de meningsuiting. Het maakt uit of je op beleefde en onderbouwde wijze afwijkt van het beleid, met veel scheldwoorden het beleid afkraakt, of dat je een demonstratie organiseert tegen een bewindspersoon.
- Hoge bomen vangen veel wind: je moet ook je positie binnen de organisatie in ogenschouw nemen. Hoge ambtenaren die meer verantwoordelijkheid dragen en meer invloed hebben doen er beter aan zich voorzichtiger op te stellen dan lagere ambtenaren. Juist hoge ambtenaren zijn altijd herkenbaar als representatief voor hun organisatie, en moeten dus ook buiten werktijd voorzichtiger zijn in waarover ze zich uilaten, en op wat voor manier.

Je bent het oneens met beleid in je eigen werkveld

Als je het oneens bent met beleid waar je zelf aan hebt bijgedragen, staat dat heel dichtbij je eigen beleidsterrein. De regels voor uitlatingen daarover zijn veel strenger. In principe moet je kritiek op beleid waarvoor je verantwoordelijk bent intern aankaarten. Juist van een ambtenaar wordt verwacht dat je je neer kan leggen bij beleid waar je het niet helemaal mee eens bent. Op het moment dat er niet naar je geluisterd wordt om een oneigenlijke reden, zoals bijvoorbeeld corruptie, dan bestaat daarvoor een klokkenluidersregeling.

Je kan uitvoering van beleid niet verenigen met je geweten

- Je kunt een verzoek indienen om die werkzaamheden niet te hoeven verrichten of werkweigering op grond van gewetensbezwaren. Horen de werkzaamheden bij jouw functie, dan hoeft jouw werkgever je hierin niet tegemoet te komen maar is het wel redelijk als die onderzoekt of door wijziging van werkzaamheden aan jouw bezwaren tegemoet gekomen kan worden.
- Het wettelijke kader is als volgt: bij ernstige gewetensbezwaren moet de werkgever eerst kijken of er nog een functie voor je mogelijk is die je wel uit kan voeren. Het gewetensbezwaar moet wel voldoende ernstig en maatschappelijk erkend zijn. Als er geen andere werkzaamheden mogelijk zijn, dan kan de werkgever overgaan tot ontslag vanwege ernstige gewetensbezwaren. Let hierbij wel op je bijzondere positie als ambtenaar; er wordt van ambtenaren wel vaker verwacht dat je beleid voert waar je het niet mee eens bent. Het ernstige gewetensbezwaar moet zien op een religieuze, maatschappelijke of politieke overtuiging die ernstig wordt geschaad.
- Hoewel er een wettelijke basis is, kunnen verschillende werkgevers verschillend omgaan met gewetensbezwaren. Kijk daarom altijd naar de lokale regeling die voor jou geldt!

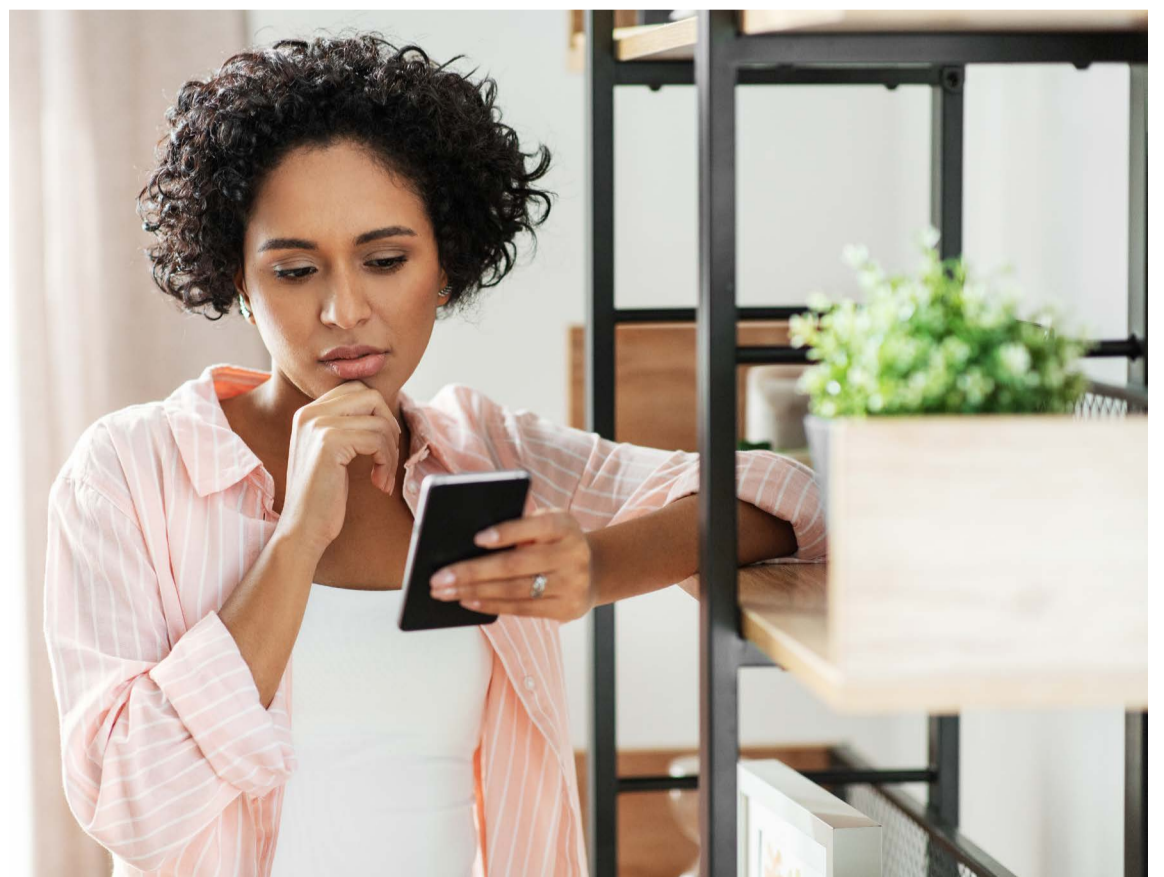
Je bent het oneens met uitvoering van beleid omdat het naar jouw overtuiging strijdig is met wet- en regelgeving of verdragen

- Je kunt gebruik maken van de klokkenluidersregeling in geval van een misstand.
- Belangrijke afweging is of je jouw signaal eerst via interne procedures bespreekbaar maakt of meteen 'naar buiten gaat'. In algemene zin is het veiliger om eerst een interne bezwarenprocedure te volgen. Dat is echter zeker geen algemene eis als er een reden is om dat niet te doen, of als de zaak geen uitstel kan lijden.

- Over gevallen waarbij je zou willen klokkenluiden kunnen we geen algemene informatie geven. Neem hiervoor contact op met je FNV-bestuurder of het Huis voor de Klokkenluider.
- In het ergste geval, als de regeling duidelijk in strijd is met wet- en regelgeving of internationale verdragen, weigeren de instructie uit te voeren met een beroep op goed ambtenarschap. Als ambtenaar zweer je trouw aan de grondwet, en het kan niet van je verlangd worden om illegaal beleid uit te voeren.

Je uit of verzet je tegen overheidsbeleid via een openbare actie waarvoor geen toestemming is aangevraagd of verleend, of een ander strafbaar feit

- Als het gaat om een (verboden) demonstratie gaat alles op wat al over meningsuitingen is gezegd. Bovendien zijn er voor jou als ambtenaar nog extra risico's als je meedoet aan een niet-aangemelde of verboden demonstratie of actie, vanwege je voorbeeldfunctie. Meedoen aan een dergelijke demonstratie of actie als ambtenaar kan gevolgen hebben voor je rechtspositie.
- Er is nog weinig rechtspraak over dit specifieke punt. Uit eerdere rechtspraak over goed functioneren kunnen we hieronder enkele belangrijke punten halen:
 - De gevolgen hangen af van verschillende factoren. Als ambtenaar heb je een voorbeeldfunctie, waardoor de rechter meer waarde hecht aan goed gedrag.
 - De ene overtreding is de andere nog niet. Meedoen aan een niet-aangekondigde demonstratie is niet per se verboden. Meedoen aan een verboden demonstratie is dat wel, en deelnemen aan een snelwegblokkade ook.
 - Of je herkenbaar bent als ambtenaar, maakt verschil. Er is een verschil tussen dat je je openlijk profileert als ambtenaar, of je alleen herkenbaar bent, of dat je geheel anoniem en onherkenbaar aanwezig bent. Waar de actie plaatsvindt maakt ook een verschil. Is dit in jouw woonplaats of standplaats waar je herkend kunt worden, of juist heel ergens anders.



April 2024



WAT IS HIEROVER VASTGELEGD?

Internationale verdragen

- Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).
- Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Grondwet, artikel 7

De grondwettelijke vrijheid van meningsuiting is ook van toepassing op ambtenaren, maar mag bij wet beperkt worden als dit om objectieve redenen noodzakelijk en proportioneel is.

Voorbeeld: een gemeenteambtenaar van Amsterdam die openbaart Feijenoord-fan te zijn. Hoewel dit het functioneren van deze ambtenaar wellicht niet ten goede komt, is dat vooral het resultaat van de reacties van Ajacieden.

Ambtenarenwet 2017, artikel 10

De vrije meningsuiting van de ambtenaar wordt ingeperkt als de uiting het functioneren van de ambtenaar ernstig zou schaden. De belangrijkste en meest relevante beperking in dit geheel is dat, hoe sterker de link tussen het dagelijkse werkveld van de ambtenaar en het werkveld waar de ambtenaar zich over uitlaat, hoe strenger naar de uitlating wordt gekeken.

Burgerlijk recht

Sinds de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren vallen ambtenaren ook onder het 'gewone' arbeidsrecht, en niet slechts onder het ambtenarenrecht. Dit brengt mee dat ambtenaren zich ook als 'goed werknemer' moeten gedragen jegens hun werkgever, iets dat blijkens de civiele jurisprudentie ook beperkingen met zich meebrengt. Uit de huidige stand van de juridische literatuur en de jurisprudentie is nog onduidelijk af te lezen in hoeverre de normalisering effect heeft op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. In ieder geval moet je je onthouden van uitingen die ingaan tegen de kernwaarden van je werkorganisatie.

Ambtseed

Sinds januari 2024 geldt een nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren. Iedere decentrale overheid heeft een eigen ambtseed en gedragscode in dit kader. Ongeacht met welke ambtseed je te maken hebt, deze is een invulling van het 'goed ambtenarenschap en werknemerschap' dat bij het werk van de ambtenaar hoort. Mogelijk omvat deze zelfs ook een plicht tot loyale tegenspraak.

Loop jij tegen een dilemma aan, dan kan je altijd contact opnemen met de FNV-bestuurder binnen jouw organisatie. Op fnv.nl/overheid kan je zien bij wie je terecht kunt. Je hebt als FNV-lid ook recht op juridische ondersteuning.

Ben je nog geen lid van FNV Overheid? Dan kunnen we je alleen van algemene informatie voorzien. Wil je individuele hulp? Wacht dan niet totdat je al geconfronteerd bent met een (juridisch) probleem. Sluit je snel aan: ga naar fnv.nl/lidmaatschap

GEVOLGEN

Wat een overheidswerkgever ook besluit te ondernemen tegen een ambtenaar, het moet altijd in verhouding zijn. Een officiële waarschuwing of berisping kan passender zijn dan schorsing of zelfs ontslag. Politici hebben de neiging om gelijk de overheid op te roepen een ambtenaar te ontslaan. Ook hierin moet die overheidswerkgever goed het belang wegen van de ambtenaar die moeite had met de balans op de evenwichtsbalk en zich niet op laten juttten door actuele sentimenten.

Wat zijn de aandachtspunten?

Om een goede afweging te kunnen maken, stel jezelf de volgende vragen:

1. Wat valt onder vrijheid van meningsuiting?

Niet iedereen beoordeelt een kwestie gelijk. Grenzen zijn niet absoluut maar staan open voor discussie.

2. Wat is de afstand tussen je werkveld en het onderwerp?

Heb je er als ambtenaar helemaal niet mee te maken? Is het iets waar je werkgever zich mee bezig houdt? Gaat je bewindspersoon erover? Hebben je directe collega's ermee te maken?

3. Hoe uit je je mening?

Leg je op rustige toon en onderbouwd uit wat er mis is met een bepaald beleid? Hierbij is het ook belangrijk of je je bewindspersoon of collega's aanvalt.

4. Wel of niet voorleggen aan jouw werkgever?

Je kunt natuurlijk altijd aan jouw werkgever vragen of jouw meningsuiting is toegestaan. Indien deze vraag met 'ja' wordt beantwoord, ben je 'veilig'. En met jou, jouw collega's ook. Als een mogelijk 'nee' voor jou niet acceptabel is, kan je de vraag beter niet stellen! Je werkgever kan ook niet eisen dat je al je meningsuitingen vooraf voor goedkeuring voorlegt.

5. Welke ambtseed is bij jou van toepassing?

Iedere decentrale overheid heeft een eigen ambtseed en/of gedragscode. Dit in tegenstelling tot de ambtseed voor rijksambtenaren. Zorg er dus voor dat je goed weet onder welke eed jij valt en wat dit betekent voor jouw situatie.

6. Heb je gewetensbezwaren?

Zijn jouw gewetensbezwaren zó sterk dat je jouw werk niet meer kan doen, dan kan dit ertoe leiden dat je werkgever je wil ontslaan. Daarbij komt de UWV richtlijn over de relatie tussen ontslag en gewetensbezwaren in beeld. Laat je vooraf goed informeren als er bij jou issues spelen die hier mee samenhangen

7. Kun je beroep doen op een klokkenluidersregeling?

Beroep doen op een klokkenluidersregeling komt misschien in beeld als jij een misstand wil melden die een directe relatie heeft met jouw werk. Vele (decentrale) overheden hebben dergelijke regelingen. Een interne vertrouwenspersoon of jouw ondernemingsraad weet wat voor regeling jouw organisatie hiervoor heeft. Ook hier geldt dat het goed is om je vooraf te verdiepen en te laten informeren, zodat je weet waar je aan toe bent.

8. Heb je mogelijk de wet overtreden?

Indien dit het geval is, loop je simpelweg het risico om hiervoor te worden vervolgd. De afweging om jouw mening langs deze weg te uiten, ligt uiteraard helemaal bij jou. Ben je er alleen wel van bewust dat het strafrecht dan op de loer ligt (bijvoorbeeld door het blokkeren van wegen als onderdeel van een verboden demonstratie etc.). Als je herkend wordt kan dit effect hebben op je rechtspositie.