



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Een democratische samenleving moet een beetje spanning kunnen hebben...

Verhulp, E.

**Publication date**

2024

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Mediaforum

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Verhulp, E. (2024). Een democratische samenleving moet een beetje spanning kunnen hebben... *Mediaforum*, 36(1), 1. [https://www.mediaforum.nl/art/90-6160\\_Een-democratische-samenleving-moet-een-beetje-spanning-kunnen-hebben](https://www.mediaforum.nl/art/90-6160_Een-democratische-samenleving-moet-een-beetje-spanning-kunnen-hebben)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Een democratische samenleving moet een beetje spanning kunnen hebben ...

Het Nederlandse beleid inzake de Gaza-oorlog leidt in alle geledingen van de samenleving tot onrust en onvrede. Die onvrede leeft ook bij rijksambtenaren. Deze ambtenaren, onder wie ook een aantal dat werkzaam is bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), vinden het onbegrijpelijk dat Nederland zich niet actief inzet voor een staakt-het-vuren in de Gaza -strook. Omdat ze zich intern onvoldoende gehoord voelen, is een aantal van deze ambtenaren overgegaan tot demonstraties voor de deur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Die demonstraties leiden weer tot discussies, want staat het een rijksambtenaar wel vrij te demonstreren tegen het overheidsbeleid?

Het Parool van 24 januari 2024 voert de hoogleraren Zeger van der Wal en Paul Bovend'Eert op, die beiden menen dat de betrokken minister de ruimte heeft om in te grijpen. Een van de twee gaat zo ver te zeggen dat de minister "een duidelijke grens (moet) stellen en die handhaven". Een ambtenaar kan volgens hem niet én voor Buitenlandse Zaken werken én tegen het beleid van Buitenlandse Zaken demonstreren. Hij wijst erop dat ambtenaren van andere ministeries meer vrijheid hebben om te protesteren.

Eerst kort iets over de laatste groep ambtenaren. De norm voor de beoordeling van het recht op demonstratie van rijksambtenaren is te vinden in artikel 10 van de Ambtenarenwet (AW). Daarin is geregeld dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het betogen indien door de uitoefening van dit recht "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". Een beleidsmedewerker van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijvoorbeeld zal met het deelnemen aan een demonstratie tegen het Gazabeleid van de rijksoverheid zijn functioneren of het functioneren van de ambtelijke dienst voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet kunnen belemmeren. Daarom al zijn deelname aan een dergelijke demonstratie niet tot arbeidsrechtelijke sancties kunnen leiden. Daarover zijn we het dus eens.

Dan de vraag of een ambtenaar werkzaam bij BZ zonder arbeidsrechtelijke gevolgen kan demonstreren tegen het buitenlandbeleid van de overheid. De eerdergenoemde hoogleraren betogen dat wel arbeidsrechtelijke gevolgen mogen of moeten worden verbonden aan de deelname aan de demonstratie. Dat betoog is gebaseerd op de "Gedragscode integriteit BZ" met de ondertitel "Eerst denken, dan doen", uit 2018. Daarin is opgenomen: "Daarnaast behoort je je in het openbaar niet uit te laten over interne meningsverschillen, onderhandelingsposities of

kritiek uit te oefenen op officiële standpunten van Nederland, als het onderwerpen betreft, waarmee je in je werk – in de ruimste zin van het woord – te maken kunt hebben."

De eerste vraag is wat de status is van dit stuk. Het stamt van voor 2020 en de vraag is dus of de rijksambtenaar, werkzaam voor BZ, die sindsdien onder het reguliere arbeidsrecht valt, wel aan deze code is gebonden.<sup>1</sup> Als dat al zo is, is de volgende vraag of vooral de derde beperking (kritiek uitoefenen) niet verder gaat dan de wet toestaat en of voor uitbreiding van beperkingen van de uitoefening van grondrechten door ambtenaren in een code wel ruimte is. De wet biedt de ambtenaar de ruimte om te demonstreren zolang het goede functioneren van de dienst, of de openbare dienst voor zover die in verband staat met de functievervulling, niet in gevaar komt. Door het organiseren of deelnemen aan een demonstratie tegen het 'rijks-Gaza-beleid' zal het goede functioneren van de openbare dienst niet in gevaar komen, ook niet als een ambtenaar die werkzaam is voor BZ daaraan deelneemt. Dat art. 10 AW restrictief moet worden uitgelegd, volgt uit de parlementaire geschiedenis van de voorganger, waaruit de huidige tekst letterlijk is overgenomen.<sup>2</sup>

Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de openbare dienst in een democratische samenleving zekere spanningen en complicaties als gevolg van de uitoefening van grondrechten door ambtenaren moet kunnen verdragen.<sup>3</sup> Aan een arbeidsrechtelijke sanctie komt de minister dus niet zo eenvoudig toe. Als de werkgever die wegens de uitoefening van grondrechten aan een rijksambtenaar wil opleggen, kan dat slechts nadat het advies van de Adviescommissie Grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA) is ingewonnen. Daarbij geldt dat een ambtenaar die deelneemt aan een demonstratie tegen beleid waarbij hij direct betrokken is, zich kan beroepen op gewetensbezwaren. Een ontslag is dan pas aan de orde als deze ambtenaar niet kan worden belast met andere werkzaamheden.

Kortom: een ambtenaar kan dus heel goed voor BZ werken én tegen het beleid van BZ demonstreren. Pas als sprake is van een directe en concrete verstoring van het functioneren van de openbare dienst, zal de overheidswerkgever arbeidsrechtelijke gevolgen kunnen verbinden aan het organiseren of deelnemen aan demonstraties, waarvoor nog veel stappen gezet moeten worden. Van een dergelijke verstoring lijkt geen sprake. De oproep van Bovend'Eert aan minister Bruins Slot lijkt in het recht aanzienlijk minder steun te vinden dan de opvatting van de minister zelf: "Buitenlandse Zaken ziet de vrijheid van meningsuiting als een te respecteren gegeven."<sup>4</sup>

\* Prof. mr. E. Verhulp is hoogleraar arbeidsrecht aan de UvA.

1 Kamerstukken II 2018/19, 35 073, nr. 3, p. 25

2 Kamerstukken I 2016/17, Verslag, 32550, nr. 4 (25 oktober 2016), p. 4-11-19.

3 Al in deze zin: C.J.G. Olde Kalter, *Ars Aequi* 1989, p. 279.

4 Ook geciteerd uit *Het Parool* van 24 januari 2024.