

Het spreekrecht van ambtenaren: over de zwoegers uit het vooronder

BERNARD HUBEAU^a



Panopticon, 38 (3), 157-161
© 2017 Maklu | ISSN 0771-1409 | Mei 2017

^a Gewoon hoogleraar, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen (Corresp.: bernard.hubeau@uantwerpen.be).

1. HET SPREEKRECHT VAN AMBTENAREN: EEN EENVOUDIGE ZAAK ... OF TOCH NIET?

Geregeld komt de problematiek van het spreekrecht van ambtenaren in de media. In de recente periode was dit niet anders. Ook de Vlaamse Ombudsman heeft in een recent jaarverslag opgeroepen om dat meer aan zijn recht te laten komen. Dat is ook aan bod gekomen in een hoorzitting van de Commissie Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid op 6 december 2016.

Wij lezen op p. 43 van het Jaarverslag 2015 van de Vlaamse Ombudsman: *“De Vlaamse Ombudsman roept het top-management op om zulke mensen te waarderen, liever dan hen te ontmoedigen of af te remmen. Onze democratie heeft er alleen maar baat bij, wanneer medewerkers van de overheid durven blijven spreken”*. Met “zulke mensen” worden dan bedoeld: *“medewerkers, die omwille van hun expertise, een interessante mening hebben en die ook in de media durven en mogen brengen. Of over medewerkers die zich maatschappelijk engageren naar aanleiding van een overheidsproject, dat echter op geen enkele wijze uitstaans heeft men hun dagelijkse taak bij de overheid”* (met verwijzing naar een concrete zaak). Er wordt dus vastgesteld dat de leidinggevendenden in sommige gevallen dergelijke *“stemmen van de ondergeschikten in de buitenwereld”* niet appreciëren en dat ook laten voelen.

Als jurist redenerend zou men de discussie snel kunnen afronden. Het spreekrecht voor ambtenaren is juridisch vrij stabiel geregeld. Er is de bescherming via de vrijheid van meningsuiting in internationale en nationale teksten; er is *soft law* via omzendbrieven, er zijn deontologische codes en diverse verfijningen van de regels, onder meer in de rechtspraak. Dat betekent dat het spreekrecht van de ambtenaar vooral een kwestie is van ambtelijke cultuur en klimaat bij de overheid.

Wat voorligt moet en mag echter niet enkel juridisch benaderd worden. Wat de Vlaamse ombudsman voorstelt is duidelijk gegroeid uit zijn eigen praktijk: verwezen kan worden naar de commotie die ontstaan is naar aanleiding van een aantal opiniestukken van ambtenaren, waarop heel wat reactie kwam. Het ging bij de problemen rond spreekrecht van ambtenaren meestal over aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de ambtenaar behoren, maar wel tot die van de Vlaamse overheid¹. De ombudsman pleit voor een *“maximaal respect voor de vrijemeningsuiting van ambtenaren. Het is een belangrijk signaal als men dat vanop verschillende plaatsen apprecieert en met dat ook laat blijken”*, zo is gesteld in de commissie van het Vlaams Parlement. Let op: de ombudsman vraagt niet enkel tolerantie

¹ Parl. St. Vl. Parl. 2015-16, nr. 41/2, 6.

voor de uitoefening van het spreekrecht, maar ook appreciatie en waardering. Wij sluiten ons daar graag bij aan.

2. HET ALGEMEEN PRINCIPIE

Het algemeen principe luidt dat het spreekrecht (ook van ambtenaren) een grondrecht is. De erkenning van het spreekrecht van ambtenaren leidt sinds de goedkeuring door België van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens geen twijfel meer. Het recht op vrije meningsuiting en mening geldt voor iedereen, en dus ook voor ambtenaren: dat is artikel 10, § 1 EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dit ook, maar bij de afweging worden uitzonderingsgronden gebruikt, die rekening houden met de specifieke situatie van ambtenaren.

Dit principe is op de diverse bevoegdheidsniveaus geïmplementeerd in de diverse personeelsstatuten en deontologische codes. Het principe is *grosso modo* als volgt samen te vatten: *“de ambtenaren hebben het recht op vrijheid van meningsuiting ten aanzien van de feiten waarvan zij kennis hebben uit hoofde van hun ambt”*. Ook op lokaal vlak is dit spreekrecht opgenomen in reglementen, zoals reglementen over de openbaarheid van bestuur.

In rechtsstatelijke termen kan men dus spreken van een principieel spreekrecht, dat in sommige gevallen en situaties gemoduleerd wordt omdat het gaat om ambtenaren. Zoals bij de vrijheidsrechten is er geen censuur vooraf (*a priori*), wel een beoordeling (controle) achteraf of de grenzen van dit grondrecht werden gerespecteerd (*a posteriori*). Deze beoordeling zal vooral steunen op de wettigheid (naleving wettelijke en eventueel deontologische regels of *guidelines*), minder op de opportuniteit, waar veeleer sprake zal zijn van een marginale toetsing. Het spreekrecht moet als volgt worden ingevuld: de ambtenaar mag vrij spreken en publiceren zonder daarvoor de toestemming te vragen aan een hiërarchisch meerdere, maar het is niet absoluut en aan beperkingen onderhevig.

Toch zijn er wat grijze zones. Een lid van de commissie van het Vlaams Parlement formuleerde vrij helder de fundamentele vraagstelling: ligt de oorzaak van de problemen met het spreekrecht eerder bij het management dat de touwtjes minder strak moet houden, of *“eerder bij de betrokkenen die zelf niet goed weten wat de grenzen van het spreekrecht zijn?”*².

3. WAAROM EEN SPREEKRECHT VOOR AMBTENAREN? DE VERANTWOORDING VAN DIT SPREEKRECHT

Voor de verantwoording van dit principieel spreekrecht worden doorgaans de volgende redenen en motieven ingeroepen, die te maken hebben met het rechtsstatelijk en democratisch karakter van de samenleving waarin dit recht wordt ingebed³.

Een mondig ambtenaar is niet enkel een *must*, maar betekent ook een meerwaarde. Dat is de algemene teneur en dat blijkt uit de volgende motieven voor de erkenning van het spreekrecht.

In de eerste plaats is het spreekrecht een onderdeel van de *openbaarheid van bestuur*: de ambtenaar moet hierbij begeleiding, uitleg en toelichting kunnen verstrekken, anders is dit grondrecht een lege doos. In die zin is het ook een vereiste voor het goed functioneren van een transparante overheid. Wanneer er discussie ontstaat door de uitoefening van het

² Parl. St. Vl. Parl. 2015-16, nr. 41/2, 9.

³ We verwijzen hiervoor naar de zeer lezenswaardige omzendbrief nr. 404 van 8 december 1994 van de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken over de uitvoering van het Handvest van de Gebruiker van Openbare Diensten (overigens een document waarvan het belang zwaar onderschat wordt in onze federale en Vlaamse context)

sprekrecht en een debat wordt gevoerd, groeit het inzicht van de burger in de functioneringswijze van de overheid en de totstandkoming van beslissingen.

Het leidt ook tot de *optimalisering van de dienstverlening*. Burgers worden verondersteld tijdig en correct informatie te ontvangen over de inhoud en de procedures in verband met de administratieve aspecten van hun contacten met de overheid.

Het beleid komt tot stand via een proces waarbij zowel politici, ambtenaren en bevolking betrokken zijn: de overheid moet dus via de actieve tussenkomst van ambtenaren voorafgaand begeleiding en informatie bieden. De totstandkoming van beleid is dus een *interactief proces*.

Voorts handelen ambtenaren *niet als atomen*. Een moderne ambtenaar is geëmancipeerd, mondig en verantwoordelijk en moet over het recht beschikken om zijn mening te verkondigen. Daaraan zijn uiteraard overeenstemmende verantwoordelijkheden gekoppeld. Het atomistisch – puur rationeel en Weberiaans – beeld van de ambtenaar is achterhaald, wil men gemotiveerde en volwassen medewerkers kunnen aanstellen en vooral aan het werk houden, het zogenaamde “retentiebeleid”. Hij of zij moeten onbelemmerd informatie kunnen geven en de eigen opinie kenbaar kunnen maken. Men koppelt dit ook vaak aan het begrip “efficiëntie” van de interne besluitvorming. Heel vaak zijn ambtenaren “zwoegers uit het vooronder” (VERHEY, 2001), waardoor ze onzichtbaar zijn en dat kan demotiverend werken. Hoe vaak zien we niet dat ambtenaren dit op de duur toch als een onwenselijke situatie ervaren: een voorbeeld zijn overheidsjuristen, die na enkele jaren praktijkervaring op een overheidsdienst de dienst verlaten of worden “weggekocht” door advocatenkantoren.

Naar onze mening moet bij deze traditionele motiveringen nog een vijfde zeer belangrijke worden toegevoegd, met name dat ambtenaren een *specifieke deskundigheid en kennis* hebben, gekoppeld aan ervaring, die dienstig kan zijn voor processen rond de dienstverlening zelf, maar ook in de samenleving in het algemeen. Soms wordt die expertise niet erkend, of afgeblokt of is ze onbekend en dat is een verlies aan talent.

Andersom gesteld: het is ook positief dat ambtenaren deelnemen aan processen en aan gelegenheden in de samenleving zelf, en ook die ervaring op een valabele manier kunnen inbrengen bij hun werk voor de overheid.

De situaties waaraan kan worden gedacht en die in het Jaarverslag van de ombudsman worden vermeld zijn: medewerkers die omwille van hun expertise een interessante mening hebben en die in de media ook durven en mogen verkondigen (a), alsook over medewerkers die zich maatschappelijk engageren naar aanleiding van een overheidsproject, dat echter op geen enkele wijze uitstaans heeft met hun dagelijkse taak bij de overheid (b).

Ambtenaren worden zo “volwaardige partners” in het besluitvormingsproces, uiteraard rekening houdend met de intermediaire of eindverantwoordelijkheden van leidinggeven en politici. Ambtenaren mogen geen “slaven” zijn.

Zijn de “believers van de ambtenarij” zeldzaam, toch verdienen ze het ook. Mensen die kiezen voor de publieke zaak en daarover deskundigheid opbouwen moeten naar waarde geschat worden.

Laat ons even naar Nederland kijken: daar is in 2015 een advies verschenen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om aan ambtenaren zelfs spreekrecht te verlenen in de Kamer, niet enkel op verzoek, maar als principe, dit omdat de valorisatie van expertise meer legitimiteit bezorgt aan het overheidsoptreden. Om dat te regelen wordt voorgesteld een protocol op te stellen met een te benoemen secretaris-generaal. Het spreekrecht moet er komen vooraleer beleid wordt gevormd, want nu is het meestal pas achteraf. Ambtenaren moeten voor de Raad ook “bewindspersonen tegen kunnen spreken of bekritisieren zonder dat ze daarmee in problemen komen”.

Er zijn wel beperkingen aan dit spreekrecht. We gaan hier niet in detail op in. Het gaat om kwesties rond de openbare veiligheid en verwante materies. Begrenzings zijn er ook door de loyauteitsplicht. En soms wordt het spreekrecht ook een spreekplicht.

4. HOEVER GAAT DE LOYAUTEITSPlicht VAN AMBTENAREN?

Ook de loyauteitsplicht die op ambtenaren rust speelt dus een rol. Daarbij moet worden gestreefd naar het waarborgen van een billijk en redelijk evenwicht tussen de behoeften van de burgers en het vertrouwen dat de bevolking moet kunnen hebben in de administratie, de belangen van de overheid, met inbegrip van de goede werking van overheidsdiensten, en het algemeen belang van strategische materies en de rechten van de ambtenaren, zo stelt de Omzendbrief bij het Handvest van de Gebruiker van Openbare Diensten. Ambtenaren oefenen hun ambt uit op een loyale, zorgvuldige en integere wijze onder het gezag van hun hiërarchische meerderen, die verantwoordelijk zijn voor de gegeven opdrachten. Ze moeten – ook buiten de uitoefening van het ambt – elke handelwijze vermijden die het vertrouwen van het publiek in hun dienst kan aantasten. Ze behandelen de gebruikers van hun dienst welwillend en zonder enige vorm van discriminatie. Van een ambtenaar wordt verwacht dat hij of zij discreet, gereserveerd en neutraal optreedt.

Wanneer de ambtenaren deelnemen aan het debat over hun eigen werkterrein, moet er rekening worden gehouden met het belang van de democratische controle, het belang van de eigen organisatie en de belangen van derden, zo stelt Mark BOVENS (1990). De afweging van het algemeen belang, de bescherming van individuele belangen, fundamentele rechten van iedere ambtenaar, de goede werking van de dienst en het vertrouwen van de bevolking in de dienst is vaak een niet zo eenvoudige oefening.

De ambtenaar moet kiezen voor die vormen van meningsuiting die de mogelijke schade aan die belangen zoveel mogelijk beperken. Hier wordt dus veeleer gekeken naar het product dan wel het proces, en daarom is er een stelsel van voorafgaandelijke censuur noch mogelijk, noch wenselijk.

Van groot belang is bijvoorbeeld dat de ambtenaar ook duidelijk maakt “namens” wie hij of zij spreekt of een standpunt inneemt (in eigen naam of als vertegenwoordiger van een overheidsdienst; als burger of als “civil servant”). De vermelding dat men in eigen naam spreekt en niet namens het bestuur wordt ook in de deontologische code voor de Vlaamse overheid helder en duidelijk vermeld (principe 6) en ook als privépersoon is er de mogelijkheid om te publiceren, voordrachten te houden of derden te informeren over de domeinen waarin de ambtenaar ervaring heeft opgebouwd. En als privépersoon kan ook tegenover derden een politieke overtuiging worden geuit en kritiek worden gegeven op de overheid en een persoonlijk standpunt verkondigd worden in de pers (principe 6).

5. AMBTelijke CULTUUR, GOEDE INTERNE BESTUURLIJKE ORGANISATIE EN HR-MANAGEMENT

Het gaat eigenlijk om een kwestie van “ambtelijke cultuur”, goede interne bestuurlijke organisatie en human resource-management.

Zoals eerder gezegd: het juridisch kader is vooral Europees bepaald, maar voldoende helder, om vooral het principe te bevestigen en zonder alles teveel in detail te willen regelen. De spelregels zijn duidelijk. Alles hangt uiteraard – zoals zo vaak – af van de interpretatie van dit begrip: eng of ruim? Zoals vaak, dit moet *in concreto* worden geanalyseerd.

Het onvoldoende gebruik van het spreekrecht is niet zozeer een probleem of kwestie van wie spreekt, maar wel van wie luistert, zou moeten luisteren of hoort, nl. de organisatie

of de leidinggevend. Want in onze Vlaamse context is er eerder schroom dan de absolute wil om te spreken aanwezig: men zou kunnen stellen dat het spreekrecht inderdaad moet gekoesterd én gestimuleerd worden.

Een cultuur, waarbij het spreekrecht voluit erkend wordt, maakt het werk er niet gemakkelijker op, wel veel rijker. Natuurlijk, als er bijvoorbeeld sprake zou zijn van een herhaaldelijk en permanent innemen van standpunten die ingaan tegen het beleid van een bepaalde dienst, kan er wel een “probleem” rijzen. Daarbij moet echter een beroep worden gedaan op een – in eerste instantie – informele weg om dit op te lossen. Opnieuw een kwestie van ambtelijke cultuur, vooral vanuit de leidinggevend om hierrond én duidelijke afspraken te maken én in gesprek te gaan met de ambtenaar.

Daarbij is vorming, training en opleiding van de leidinggevend essentieel. Het leren omgaan met kritische meningen, leren omgaan met voorstellen van innovatie, verandering (niet de verandering om de verandering, wel om te verbeteren), die niet altijd in de eigen logica passen, een openheid daarvoor is essentieel. Zo moeten in de stad Antwerpen alle leidinggevend een opleiding rond integriteit en ethische dilemma’s volgen, met aandacht voor dilemma’s in het kader van het spreekrecht⁴.

Anderzijds kunnen we – zoals ook de ombudsman voorstelt – een “lijndenken” aanvaarden bij de uitoefening van het spreekrecht: gooi niet in de pers, wat je niet eerst intern hebt proberen aan te kaarten en op te lossen. Twee: blijf als ambtenaar belangeloos, en wees in staat om genomen beslissingen loyaal uit voeren. Drie: respecteer de voorbeeldfunctie en wees beschaafd in het uiten van de meningen (WEEKERS, 2016).

Laat ons ten slotte in herinnering brengen dat de ombudsman terecht niet spreekt over toelaten, over tolereren, maar wel over *aanmoedigen* van het spreekrecht, een actieve houding ten opzichte van het spreekrecht als beginsel. Een democratie verdient dit, en ook de “zwoegers in het vooronder” verdienen dit.

REFERENTIES

- BOVENS, M. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- VERHEY, L. (2001). *De zwoegers uit het vooronder (speech inauguratie)*, Maastricht University.
- WEEKERS, B. (2016). *Vlaams Ombudsman over klokkenluiden en spreekrecht van ambtenaren* (lezing), Den Haag.

⁴ Parl. St. Vl. Parl. 2015-16, nr. 41/2, 9.