

# Ontslag ambtenaar op initiatief burger

## Inleiding:

In deze bijdrage gaat het over het ontslag van een *ambtenaar*<sup>1</sup>, in dienst van de (Nederlandse) overheid<sup>2</sup>, op initiatief van een burger.<sup>3</sup> Van het bewerkstelligen door een burger van een ontslag van een ambtenaar is het in Nederland (en elders) nog niet gekomen. Daarbij zal met name meespelen de gedachte dat, vanwege haar publieke taak én het feit zij werkgever is, uitsluitend de overheid zelf over een ontslag van een ambtenaar zou gaan, en niet een burger. Er is niet eerder over een dergelijk ontslag geschreven. Er is evenmin rechtspraak. Het onderwerp van mijn bijdrage is dan ook een verkenning van onontgonnen gebied. Het gaat in deze bijdrage niet over de vraag of een burger het ontslag van werknemers in de private sector kan bewerkstelligen, reeds omdat die sector geen uitvoerder is van een publieke taak. Het gaat in deze bijdrage ook niet over de vraag of een rechtspersoon als ‘slachtoffer’ een dergelijk ontslag kan bewerkstelligen. Het gaat evenmin over het kunnen bewerkstelligen door een burger van een ontslag van ambtenaren met een politieke functie.<sup>4</sup>

## Opbouw van de bijdrage:

Ik begin met enkele opmerkingen vooraf. Ik bespreek daarna wie als burger een ontslag van een ambtenaar moet kunnen bewerkstelligen en ik geef voorbeelden van gevallen waarin zulk een

---

<sup>1</sup> *Iedereen* die werkzaam is in de publieke sector is ambtenaar. Als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), wet van 9 maart 2017, in werking getreden op 1 januari 2020 is een ambtenaar overigens meestal een *werknemer* in de zin van het private arbeidsrecht. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld politieambtenaren en defensiepersoneel. Voor genormaliseerde ‘ambtenaren’ geldt in aanvulling op het private arbeidsrecht de Ambtenarenwet 2017, waarin onder meer is bepaald dat zij een ambtelijke eed afleggen en een verbod geldt voor het aannemen van giften.

<sup>2</sup> Ik spreek hierna steeds over *overheid*, als gezamenlijke aanduiding voor de diverse *Nederlandse* overheidsorganisaties onder wier gezag ambtenaren werkzaam zijn. In geval van een ontslagbesluit is het, als het een *ambtenaar* betreft, een besluit van een bevoegd bestuursorgaan en, als het een *werknemer* betreft, een besluit van de Staat/ Provincie/ Gemeente/Waterschap etc..

<sup>3</sup> Ieder meerderjarig persoon, die te maken heeft gehad met functioneel handelen van een ambtenaar, werkzaam bij de (Nederlandse) overheid. Namens een minderjarige kan zijn wettelijk vertegenwoordiger in actie komen.

<sup>4</sup> Omroep Gelderland 31 mei 2022, Meerdere ambtenaren namen ontslag vanwege wangedrag (Zutphens) wethouder. Die ambtenaren zullen, als burgers, niet het ontslag van die wethouder kunnen bewerkstelligen, omdat, als het gaat om het ontslag van een wethouder, het uiteindelijk gaat over een politieke aangelegenheid.

ontslag aan de orde kan zijn. Vervolgens bespreek ik de wenselijkheid van het (kunnen) bewerkstelligen van zo'n ontslag. Tot slot schenk ik aandacht aan procedurele kanten van het bewerkstelligen van zulk een ontslag, en rond ik af.

### **Enkele opmerkingen vooraf:**

Allereerst, een ontslag van een ambtenaar op initiatief van een burger heeft een *subsidiair* karakter. Een dergelijk ontslag is alleen aan de orde als de overheid *niet* zelf handelt en nalaat een ambtenaar die zich (ernstig) heeft misdragen te ontslaan. Een burger moet zich immers niet lichtvaardig kunnen bemoeien met het personeelsbeleid van de overheid. In de tweede plaats is, gelet op het ingrijpende karakter van het middel van het (kunnen) bewerkstelligen van zulk een ontslag, een onmiskenbare misdraging vereist, een gedraging van een ambtenaar die in concreto, gelet op *alle* omstandigheden, onacceptabel is. Een dergelijk ontslag is *niet* aan de orde bij de eerste de beste misdraging en al zeker *niet*, om maar een voorbeeld te noemen, in het geval dat ouders ontevreden zijn over de wijze waarop een leraar les geeft. Kortom, het moet gaan om een gedraging waardoor een ambtenaar zijn plicht zich als *goed* ambtenaar te gedragen in ernstige mate heeft verzaakt.

‘Volstrekt incompetent’<sup>5</sup> functioneren zal *in het algemeen* niet als misdraging kwalificeren.<sup>6</sup>

Bij een door een burger te bewerkstelligen ontslag van een ambtenaar moet het ook gaan om misdragingen van de betreffende ambtenaar *zelf*. Als het gaat om een gemeenschappelijk optreden van ambtenaren zal ieders individueel aandeel in de voorgevallen misdragingen moeten worden vastgesteld. Dat geldt ook als het initiatief voor de gewraakte gedraging elders lag, bijvoorbeeld bij een ambtenaar die zijn meerdere is.<sup>7</sup>

Ingewikkelder wordt het als misdragingen van een ambtenaar verband houden met of het gevolg zijn van (ernstig) ‘institutiële falen’, mankementen in de organisatie, zoals het geval was in het hierna nog te noemen Toeslagenschandaal.

Het moet gaan om misdragingen van de ambtenaar in de uitoefening van zijn *functie* en niet om

---

<sup>5</sup> Volkskrant 3 maart 2023, ‘Volstrekt incompetent’ zijn de woorden van de advocaten van P.R. de Vries, waar het ging om het handelen van (ambtenaren van) het Openbaar Ministerie. Volgens diezelfde advocaten, in Algemeen Dagblad 2 maart 2023, moeten de mensen bij het Openbaar Ministerie, die verantwoordelijk waren voor het beveiligen van alle betrokkenen rond Marengo, zelfs *vertrekken*. Dit alles n.a.v. rapport van de OVV van 1 maart 2023, Bewaken en Beveiligen, lessen uit drie beveiligingssituaties.

<sup>6</sup> Het oordeel over een (*dis*)functioneren als zodanig van ambtenaren is aan de overheid zelf.

<sup>7</sup> Rechtbank Limburg, 30 juli 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5626

### 3

misdragingen in zijn vrije tijd. Als een ambtenaar zich in privé-tijd misdraagt, bijvoorbeeld als hij een burger mishandelt, of zich anderszins misdraagt,<sup>8</sup> zal het als burger (kunnen) bewerkstelligen van een ontslag van de ambtenaar in het algemeen niet aan de orde zijn en zal de overheid zelf moeten beoordelen of (vanwege die gedraging in privé-tijd) een ontslagbesluit aan de orde is.

De burger is vanzelfsprekend *niet* verplicht, als hij slachtoffer is geworden van misdragingen van een ambtenaar, een ontslag van de betreffende ambtenaar te bewerkstelligen, het is zijn 'recht'.

Het kan zich voordoen dat de betreffende ambtenaar zelf excuses aanbiedt aan de getroffen burger. De burger kan die excuses aanvaarden, of niet, en hij kan vervolgens afzien van het bewerkstelligen van zijn ontslag, of niet. De ambtenaar kan ook de eer aan zichzelf houden en het bevoegd gezag kenbaar maken dat hij zich bij een besluit hem ontslag te verlenen, neerlegt.

In voorkomende gevallen zou een burger, in geval hij te maken heeft gehad met misdragingen van een ambtenaar, kunnen kiezen, in plaats van het bewerkstelligen van diens ontslag, voor het instellen van een actie tegen de overheid als werkgever, op grond van onrechtmatig handelen van de ambtenaar, zulks ter verkrijging van een schadevergoeding.<sup>9</sup>

Die keuze kunnen burgers ook maken als zij er niet voldoende vertrouwen in hebben *zelf* als burger een ontslag te kunnen bewerkstelligen.

---

<sup>8</sup> Enkele andere voorbeelden van gedragingen van ambtenaren in privé-tijd:

-De Telegraaf, dinsdag 21 februari 2023, over geval waarin van verschillende kanten werd geroepen dat een ambtenaar moest worden ontslagen. Sam Schwencke, in dienst van de gemeente Den Haag, als klimaatadviseur, en lid gemeenteraad van Rijswijk voor GL, liet zich op 20 februari 2023, als Extinction Rebellion activiste, vastketenen aan het wegdek voor het VVD partijkantoor.

-Algemeen Dagblad, 27 maart 2023, 'Zes agenten op non-actief'. Er wordt melding gemaakt van een filmpje waarin te horen is dat inzittenden van een busje, onder wie het zestal politieambtenaren, die als Oranjefans een voetbalwedstrijd in Parijs bijwonen, (racistische) opmerkingen maken, en in koor het beruchte 'minder minder' zingen, naar aanleiding van wat zij in een Parijse straat 'waarnemen'. Intussen meldde het AD op haar website van 19 juli 2023 dat de overheid zelf maatregelen neemt: één van hen krijgt een strafontslag, één ander wordt voor straf overgeplaatst, twee leidinggevenden die niet ingrepen krijgen een berisping en één een waarschuwing. Blijkens Algemeen Dagblad, website 28 september 2023, Politieagent definitief ontslagen vanwege racistisch filmpje in Parijs: 'Minder, minder...', zou één van de agenten uit Oost-Nederland zijn ontslagen.

-NOS Nieuws 27 mei 2023, medewerker politie aangehouden op verdenking van brandstichting in Haastrecht.

<sup>9</sup> Hoge Raad 18 november 2005, ECLI:NL:HR:2005: AT 7755 en Rechtbank Amsterdam, 3

Opmerking verdient dat het kunnen bewerkstelligen van een ontslag van een ambtenaar door een burger kan dienen als een aanvulling op een (al bestaande) klachten<sup>10</sup> -of andere regeling. Een klacht van een burger kan overigens wél voor de overheid aanleiding zijn zelf een ambtenaar te ontslaan.

### **Wie als burger moet bij de overheid een ontslag van een ambtenaar kunnen bewerkstelligen?**

Niet steeds als er sprake is van misdragingen van een ambtenaar moet een (willekeurig) burger diens ontslag kunnen bewerkstelligen. Alleen de burger die *zelf* en *rechtstreeks* met de misdragingen van de ambtenaar te maken heeft gehad, fysiek of in de vorm van aantasting in zijn persoon, bijvoorbeeld in geval van belediging, kan bij de overheid het ontslag van die ambtenaar bewerkstelligen. De buurman van die burger is *niet* iemand die *zelf* en *rechtstreeks* te maken had met die misdragingen en geldt dus niet als een burger die *belang* heeft bij diens ontslag. Dat zal ook gelden voor een erfgenaam van de getroffen burger. Evenmin zal een speciaal daarvoor opgerichte ‘Belangenvereniging van burgers ter bestrijding van misdragingen van ambtenaren’ in de zin van artikel 3: 305a BW een dergelijk ontslag kunnen bewerkstelligen, omdat bij een ontslag van een ambtenaar op initiatief van zulk een vereniging het niet gaat om het belang van een concrete burger, die te maken heeft gehad met concrete misdragingen, waarbij gelijksoortige belangen van daarbij *niet* direct betrokken personen niet aan de orde zullen zijn. Burgers kunnen wel *gezamenlijk* een ontslag initiëren, als zij in een concrete situatie één voor één slachtoffer zijn van (dezelfde) misdragingen.

Om de vraag of burgers *zelf* en *rechtsreeks* met misdragingen van ambtenaren te maken kregen nader te verkennen, noem ik enkele kwesties die recent speelden.

Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties zou de *ambtelijke top*, bij gelegenheid van de behandeling van de nieuwe Omgevingswet in de Eerste Kamer, kritische ambtenaren hebben *geïntimideerd* teneinde kritiek binnenskamers te houden. Daarvoor, in de aanloop naar een presentatie van diezelfde wet in de Tweede Kamer, zou een tegenstribbelende

---

februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023: 478. Zie ook noot 29 en noot 42.

<sup>10</sup> Een *klacht* van een burger bij de overheid over een misdraging van een ambtenaar zal veelal niet verstaan hoeven te worden als initiatief van die burger het ontslag een bepaalde ambtenaar te bewerkstelligen, tenzij overduidelijk is dat de klacht moet worden gelezen als een dergelijk intitiatief.

## 5

ambtenaar zijn gevraagd: ‘Kun je goed liegen? Nee? Laten we dan iemand anders vragen’.<sup>11</sup>

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken was er sprake van (discriminatoire) uitlatingen van ambtenaren over collega’s met een ‘kleurtje’ en dito uitlatingen van ambtenaren over nota bene de inwoners van het land waar zij als vertegenwoordiger van Nederland waren gestationeerd.<sup>12</sup>

Op het ministerie van Financiën, bij de Belastingdienst/Toeslagen, speelde, wat later bekend werd als, het Toeslagenschandaal.<sup>13</sup> Allereerst was er, in de jacht op zogenaamde ‘fraudeurs’, sprake van een *genadeloze*<sup>14</sup> toepassing en uitvoering van de Wet Kinderopvang, waarbij geringe foutjes van burgers buitensporig en, in administratiefrechtelijke zin, onevenredig (zwaar) werden bestraft.<sup>15</sup> Maar, in de tweede plaats, de ene burger was de andere niet. *Vooraf* burgers met een Antilliaanse, Surinaamse of andere niet-Nederlandse achtergrond, en onder hen

---

<sup>11</sup> NRC, vrijdag 10 juni 2022, pag. 2.

<sup>12</sup> Titel van het rapport van onderzoeksbureau Omlo: Racisme bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek

<sup>13</sup> Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag, Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie, bij brief van 17 december 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer, stuk 35 510, genaamd: ‘*Ongekend onrecht*’.

Vervolgens bracht in het verlengde van “Ongekend onrecht” de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening op 26 februari 2024 haar eindrapport uit, getiteld: *Blind voor mens en recht*.

<sup>14</sup> Het *genadeloos* toepassen en uitvoeren van een wet door ambtenaren zal niet vlug als *misdraging* gelden. Burgers zullen bezwaar moeten maken tegen een (onwelgevallig) (op die wet gebaseerd) besluit dat hen (be)treft en beroep moeten instellen. Daarbij kunnen zij misschien een beroep doen op een hardheidsclausule, en in het *post-Toeslagenschandaal* tijdperk op het evenredigheidsbeginsel.

Voor nog een voorbeeld van een *genadeloze* (en in ieder geval van weinig inleving getuigende) toepassing en uitvoering van de Participatiewet sta ik even stil bij een geval dat naar verluidt speelde in het Oosten van het land. In eerste instantie ging een aldaar wonende uitkeringsgerechtigde vrouw voor een aantal dagen op bezoek bij haar zieke moeder in Ghana. Zij had dat vooraf bij de gemeente gemeld. Kort na haar terugkeer in Nederland kreeg de vrouw bericht dat haar moeder was gestorven en dat zij als oudste dochter de begrafenis van haar moeder zou moeten regelen. De vrouw ging opnieuw naar Ghana en meldde dat bij de gemeente. Toen zij enkele dagen in Ghana was, kreeg zij een telefoontje van een bijstandsamtenaar dat zij zich er wél bewust van moest zijn dat zij al langer dan een bepaald aantal dagen op jaarbasis in het buitenland vertoefde en dat daarom haar uitkering zou eindigen.

<sup>15</sup> Rechtbanken, (op een uitzondering na) en de afdeling rechtspraak van de Raad van State in hoogste instantie accepteerden jarenlang de keiharde aanpak van burgers, die een klein foutje hadden gemaakt. De afdeling rechtspraak van de Raad van State ging ‘om’ in zijn uitspraak van 23 oktober 2019, ECLI:NL:2019:3535, waarin de afdeling (uiteindelijk) het evenredigheidsbeginsel ging huldigen.

met name *vrouwen*<sup>16</sup>, werden slachtoffer van de rücksichtsloze toepassing en uitvoering van de wet. De ambtenaren hadden het (intern) over ‘*alles lijkt een nest Antillianen*’. Zij hadden het over ‘*zwartjes*’, als ze Antillianen bedoelden. Rond Sinterklaas hadden ambtenaren het niet over *pakjesdag* maar *af-pakjesdag*.

Op de ministeries van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken, maar ook op Financiën, ging het per saldo om misdragingen van ambtenaren op de werkplek, onder elkaar, over elkaar, discriminatoire uitlatingen over burgers ver weg en over Toeslagenouders dichtbij.

Burgers zullen in geval van dit type misdragingen van voor hen veelal anonieme ambtenaren in het algemeen niet *zelf* en *rechtstreeks* in hun belang zijn geraakt, omdat zij niet in concreto mikpunt zullen zijn geweest van discriminatoire uitlatingen resp. discriminatoir handelen. Het begrijpelijk gevoel van die (getroffen) burgers dat zulke gedragingen van ambtenaren volslagen uit den boze zijn, zal er niet voor zorgen dat zij *zelf* en *rechtstreeks* in hun belang zijn geraakt.

In de hierboven genoemde gevallen van misdragingen van ambtenaren op de drie ministeries ging het vooral om misdragingen op de werkplek. Ambtenaren zelf zullen in het algemeen in geval van misdragingen op de werkplek een ontslag van een collega niet kunnen bewerkstelligen. Het is dan ook in de eerste plaats aan de overheid om, desverlangd of eigener beweging, (straf) maatregelen te nemen tegen de ambtenaren die zich hebben misdragen.<sup>17</sup>

Soms, in het geval het ambtelijk functioneren en gedragingen in privétijd door elkaar lopen, is het minder duidelijk of een *ambtenaar* (ook) als burger belang heeft bij het bewerkstelligen van een ontslag van een collega.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> De Volkskrant, 8 maart 2023, column Harriet Duurvoort.

<sup>17</sup> Zie: Centrale Raad van Beroep, 9 maart 2023, ECLI:NL:CRvB:2023:451, over ontslag op initiatief van de overheid van militair ambtenaar vanwege misdragingen ten opzichte van stagiaire.

Zie ook: website AD, 3 augustus 2023: twee politieambtenaren in Zeeland/ West- Brabant krijgen strafontslag, twee politieambtenaren voorwaardelijk ontslag, in combinatie met een overplaatsing, vanwege grensoverschrijdend en ongewenst seksueel gedrag, sturen naar elkaar van racistische en discriminerende berichten en te losjes omgaan met vuurwapens.

<sup>18</sup> NRC, 10 maart 2023, Tegen een politiechef werd 3 jaar geëist, omdat hij op een *industrieterrein* in zijn *privétijd* een vrouwelijke collega in háár *diensttijd* zou hebben verkracht. Op 23 maart 2023 werd de politiechef overigens vrijgesproken, ECLI:NL:RBMNE:2023:1292. De collega werd na de aangifte ontslagen o.m. vanwege het daarover ‘lekker’ naar de NRC. Inmiddels heeft de Centrale Raad van Beroep dat ontslagbesluit vernietigd, omdat de vrouwelijke collega uitsluitend toestemming had verleend om haar telefoon uit te lezen voor zover het ging om contacten met de politiechef en *niet* ook om de contacten met o.m. de NRC journalist, Centrale Raad van Beroep, 13 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1239

Een *ambtenaar* zou overigens als burger wel het ontslag van een (collega)ambtenaar moeten kunnen bewerkstelligen in geval er sprake is van misdragingen van die (andere) ambtenaar op een andere plek dan op de werkplek, bijvoorbeeld als de ambtenaar als burger op straat een ruzie probeerde te sussen en daarbij te maken kreeg met misdragingen van die andere ambtenaar.

Tot slot nog de opmerking dat burgers in het algemeen niet het ontslag van ambtenaren in dienst van een andere Staat zullen kunnen bewerkstelligen.<sup>19</sup>

### **Gevallen waarin een burger ontslag van een ambtenaar zou moeten kunnen bewerkstelligen**

Alle kranten schreven er over, over wat de Rotterdamse garagehouder Atik Samur overkwam. Hij werd op 19 juni 2020 in Rotterdam bij zijn garage aan de Persoonshaven preventief gefouilleerd. Atik Samur werd hardhandig aangepakt en kreeg daarbij ook nog eens een kopstoot. Voor die kopstoot werd de politieambtenaar vervolgd en kreeg hij een boete van € 250,-- om reden dat het geweldsmiddel van de kopstoot niet professioneel was geweest, zij het wél ‘proportioneel’<sup>20</sup> (vanwege verzet van Atik Samur). Maar Atik Samur, nota bene met één hand in het gips, had helemaal geen verzet gepleegd, anders dan twee Rotterdamse politieambtenaren valselijk in het proces-verbaal hadden opgeschreven.<sup>21</sup> Dat bleek onmiskenbaar uit eigen camerabeelden en camerabeelden van onder meer passanten, die in de

---

<sup>19</sup> Zie Hoge Raad, 25 augustus 2023, ECLI:NL:HR:2023:1132, waarin aan de orde was het gedrag van (militaire) ambtenaren in dienst van de Israëlische overheid, die betrokken waren bij bombardementen in de Gazastrook. De Hoge Raad oordeelde dat de betrokken ambtenaren een van de staat Israël afgeleide immuniteit hadden, ongeacht de aard en de ernst van de hen verweten gedragingen, omdat zij als overheidsfunctionarissen handelingen hebben verricht in de uitoefening van hun publieke functie. Daarom faalde een actie van een inmiddels Nederlands staatsburger, afkomstig uit Palestijnse gebieden, tegen die Israëlische ambtenaren tot het verkrijgen van een schadevergoeding. Als het gedrag van een ambtenaar niet als (wettig) overheidshandelen kan gelden, is het bewerkstelligen van zijn ontslag wel denkbaar, zij het dat er wel nog sprake kan zijn van IPR kwesties.

<sup>20</sup> Een Deventer agent, die meerdere malen een burger met zijn vuist in het gezicht had geslagen, toen die zich bij zijn aanhouding verzette, enkel, zo lijkt het, passief (de burger bleef bijvoorbeeld liggen met zijn arm onder zijn lijf), werd vrijgesproken, omdat het geweld wel *proportioneel* zou zijn geweest. Rechtbank Midden- Nederland, 4 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3245.

<sup>21</sup> Politieambtenaren hebben een flinke voorsprong, omdat wat in processen verbaal is opgetekend voor waar wordt gehouden. Blijkens berichten in de pers wordt één van de twee politieambtenaren nu ook vervolgd vanwege het opstellen van een vals proces-verbaal.

vervolgving van Atik Samur boven tafel kwamen.<sup>22</sup>

Een ander voorbeeld, dat ook alle kranten haalde, betrof een vader en zijn zoon, leden van een Dordts gezin. Zij werden vervolgd vanwege openlijke geweldpleging. Drie politieambtenaren gingen op Sinterklaasavond 2020 naar een flat, na een melding van overlast. Een vrolijke avond werd het voor het Dordts gezin niet. Al spoedig na aankomst pakte de mannelijke ambtenaar een (dronken) flatbewoner, die zich wat uitdagend opstelde, maar misschien niet eens iets met de overlast van doen had, heel hardhandig aan. De gezinsleden, die ook in de flat woonden, kwamen op het ontstane rumoer af. Naar aanleiding van de door de gezinsleden als agressief ervaren aanpak van de flatbewoner ontstond duw-en trekwerk tussen hen en met name de mannelijke politieambtenaar, dat snel van kwaad tot erger ging. Alles werd vastgelegd in beeld en geluid door een beveiligingscamera van de flat. Te *zien* was het gebruik van grof geweld tegen de gezinsleden, onder wie ook de moeder, en het (onnodig) uitdelen van rake klappen en te *horen* was dat de mannelijke politieambtenaar ‘kutneger’ schreeuwde naar één van de gezinsleden. Nóch van het één, nóch van het ander werd melding gemaakt in de processen-verbaal.<sup>23</sup>

Een ambtenaar begunstigde het incassobedrijf van zijn vader, bij welk bedrijf die ambtenaar overigens ook nog eens zelf in dienst was, door bewust alleen diens incassobedrijf incasso-opdrachten toe te spelen, als gevolg waarvan een ander incassobedrijf geen incasso-opdrachten kreeg.<sup>24</sup>

Een burger, die was gedetineerd, kreeg van een ambtenaar, zonder kenbare aanleiding een vuistslag in zijn gezicht.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> De rechtbank oordeelde het OM niet ontvankelijk in de vervolging van Atik Samur, vanwege de ernstige inbreuk op de rechten van Atik Samur, door onder meer het opstellen van het valse proces-verbaal, hetgeen een *zeldzaamheid* is. Rechtbank Rotterdam, 18 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10009.

<sup>23</sup> De rechtbank Rotterdam overwoog, in de strafzaak tegen de leden van het Dordts gezin, dat er disproportioneel geweld was toegepast en noemde de (gewraakte) uitlating van de betreffende (mannelijke) politieambtenaar *altijd* ongeoorloofd, evident discriminatoir en onrechtmatig. De rechtbank schreef in haar vonnis zelfs het woord ‘weezinwekkend’ op. Ook in de vervolging van de Dordtse gezinsleden verklaarde zij het OM *niet-ontvankelijk* vanwege schending van de integriteit van de opsporing en de waarheidsvinding, Rechtbank Rotterdam 9 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022: 4485.

<sup>24</sup> Trouw, 2 september 2023.

<sup>25</sup> In dit geval handelde de overheid/de Staat zelf door een ontbindingsverzoek in te dienen en was een ontslagverzoek van de burger niet (meer) aan de orde. De arbeidsovereenkomst werd ontbonden, vanwege ernstig verwijtbaar handelen, een vuistslag in het gezicht van een burger, een gedetineerde door medewerker PI, Rechtbank Den Haag, 1 november 2022,



Atik Samur, de leden van het Dordts gezin, het incassobureau en de gedetineerde burger kregen, *zelf en rechtsreeks*, te maken met (ernstige) misdragingen van ambtenaren, zij kregen te maken, *zelf en rechtstreeks*, met een handelen en optreden van ambtenaren dat viel (ver) buiten de voor hen geldende taakuitoefening. Daarbij ging het, in de genoemde gevallen, (op de plek van de gewraakte gedragingen) om persoonlijk en eigenmachtig handelen en optreden van de betreffende ambtenaren.<sup>26</sup>

Als voorbeeld van een geval dat in het rijtje zou kunnen passen, noem ik nog het geval van de 16 jarige boer Jouke, waarin een politieambtenaar bij een boerendemonstratie in Heereveen schoot op een tractor, met Jouke als bestuurder. In dit geval werd de politieambtenaar strafrechtelijk vervolgd vanwege poging tot doodslag.<sup>27</sup> Denkbaar is dat in zulk een geval er daarnaast arbeidsrechtelijk gezien sprake is van een misdraging, op grond waarvan (de ouders van) boer Jouke het ontslag van de betrokken ambtenaar zou kunnen bewerkstelligen.<sup>28</sup>

Burgers, die slachtoffer zijn geworden van misdragingen van een ambtenaar, zouden, als gezegd, ook kunnen kiezen voor een aansprakelijkheidsstelling van de overheid als werkgever en een schadevergoeding, welke keuze enkele Toeslagenouders hebben gemaakt, waarbij zal hebben mee gespeeld dat het voor hen te bezwaarlijk zou kunnen zijn geweest aannemelijk te maken dat zij in hun persoon mikpunt waren van de discriminatoire uitlatingen of discriminatoire behandeling door bepaalde ambtenaren.<sup>29</sup>

---

ECLI:NL:RBDHA 2022: 14758. Deze uitspraak is bevestigd door Gerechtshof Den Haag, 27 juni 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1173, zij het dat, anders dan de kantonrechter, het hof oordeelt dat de medewerker wel aanspraak kan maken op de transitievergoeding, nu zijn handelen niet *ernstig* verwijtbaar was.

<sup>26</sup> Vergl. Gerechtshof Den Haag, 27 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:298, in het bijzonder r.o. 5.4.

<sup>27</sup> Intussen is er de uitspraak van Rechtbank Midden- Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2023:6396, van 1 december 2023 over die zaak. De politieambtenaar is veroordeeld tot 1 maand gevangenisstraf, voorwaardelijk en een taakstraf van tachtig uur. De Rechtbank laat meewegen dat een politieambtenaar een bijzondere positie heeft als het gaat om het uitoefenen van geweld, maar dat hij niet boven de wet staat. ‘Dit gebeurt mede als signaal naar de maatschappij dat ook beschermde functionarissen in ons rechtstelsel een gerechtvaardigde straf niet ontlopen’.

<sup>28</sup> Ik schrijf het met enige aarzeling, omdat niet uit te sluiten valt dat, vanwege het *subsidiare* karakter van het door een burger kunnen bewerkstelligen van het ontslag van een ambtenaar, met de strafrechtelijke vervolging, de overheid voldoende heeft gehandeld.

<sup>29</sup> Rechtbank Overijssel, 25 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1459, waarin de rechtbank oordeelde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld vanwege besluitvorming welke strijdig was met het evenredigheidsbeginsel, dit onder verwijzing naar Afdeling Rechtspraak van de

### **Wenselijkheid:**

De overheid dient bij het uitvoeren van haar publieke taak fatsoenlijk en voorbeeldig om te gaan met *haar* burgers. Soms gaat het helemaal mis en laat de overheid die burgers vervolgens ook nog eens helemaal in de kou staan, zoals in het geval van Atik Samur en de Dordtse gezinsleden. En ook al is ontslag van een ambtenaar, te bewerkstelligen door een burger, ingrijpend, het is evenzeer ingrijpend en daarom *onwenselijk* dat burgers, als slachtoffer van misdragingen van ambtenaren, niet *zelf* daartegen een remedie zouden hebben, zeker nu misdragingen van ambtenaren in de praktijk niet zelden traumatische gevolgen hebben en in een aantal gevallen een blijvende impact. Vermeldenswaard in dat verband is een zelfgemaakt gedicht dat het ‘toeslagenkind’ Milton Moreira Moreno voorlas tijdens een parlementair verhoor:

*Het is niet oké dat mensen met een bepaalde functie niet veroordeeld worden voor hun misdaden*

*Het is niet oké dat wij moeten bewijzen dat wij slachtoffers zijn*

*Het is niet oké om alles maar te accepteren*

*Het is niet oké om stil te blijven.<sup>30</sup>*

De wenselijkheid van een (juridisch) middel in handen van de burger dringt zich te meer op nu de overheid in voorkomende gevallen nalaat, dan wel er (niet zelden) voor terugdeinst, (afdoende), te handelen in gevallen dat er sprake is (geweest) van misdragingen van haar ambtenaren.

De burgemeester van Rotterdam vond in de zaak van Atik Samur het opmaken van een vals proces-verbaal weliswaar (terecht) ‘onverteerbaar’ en ‘destructief voor het vertrouwen in de politie’ maar er zijn geen berichten dat de (ernstige) misdragingen, waaronder het gebruik van (onrechtmatig) geweld en het opmaken van een vals proces-verbaal, hebben geleid tot een ontslag.

En in plaats van, in de zaak van het Dordts gezin, op te treden tegen de scheldende ambtenaar, welke ambtenaar nadien werd veroordeeld voor de racistische belediging<sup>31</sup>, werd hij zelfs, als

---

Raad van State 23 oktober 2019, ECLI:NL:2019:3535. Zie ook Rechtbank Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023: 3475. Zie ook noot 9 en noot 42.

<sup>30</sup>Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 26 februari 2024, getiteld: *Blind voor mens en recht*.

<sup>31</sup> De rechtbank overwoog (later) in de strafzaak, nu tegen de scheldende politieambtenaar, dat er sprake was van een ‘heftige’ belediging en legde de betreffende politieambtenaar een boete op van € 250,-. De ambtenaar ging in beroep. Blijkens AD 19 juni 2023 website ‘Agent die zich racistisch uitliet, trekt hoger beroep in: “Ik had de uitspraak nooit mogen doen”’. De politieambtenaar bood (alsnog) zijn excuses aan de leden van het Dordts gezin aan.

## 11

promotie, benoemd tot leidinggevende bij de Vreemdelingenpolitie.<sup>32</sup> Eerder maakte het OM in diezelfde Dordtse zaak bekend in hoger beroep te gaan<sup>33</sup> (in plaats van zich bij de uitspraak van de rechtbank neer te leggen en ruiterlijk toe te geven dat de ambtenaren zich hadden misdragen). Bij Buitenlandse Zaken was de ‘maatregel’ dat kon worden volstaan met werken aan een ‘cultuurverandering’.

De top van de Belastingdienst/ Toeslagen wilde zijn ambtenaren uit de wind houden.<sup>34</sup> In 2019 zou de top hebben beloofd dat disciplinaire maatregelen naar aanleiding van het Toeslagenschandaal zouden uitblijven, terwijl nota bene een *klokkenluider* wél disciplinair werd gestraft.<sup>35</sup> Staatssecretaris Van Rij was in zijn uitvoerige (maar warrige) brief van 30 mei 2022<sup>36</sup> aan de Tweede Kamer in feite erg vergoelijkend over het gedrag van ‘zijn’ ambtenaren. Hij schreef dat er sprake was geweest van ‘institutioneel racisme’<sup>37</sup>, hetgeen hij ‘uiterst pijnlijk’ vond. Maar het lag maar aan het ‘systeem’, zodat de ambtenaren niet individueel én zelf verantwoordelijk zouden zijn voor hun misdragingen. Vervolgens werd besloten dat het *voldoende* was, waar het ging om de aanpak van de misdragingen bij de Belastingdienst/ Toeslagen, om ‘moreel beraad’ te voeren en casussen en ethische dilemma’s in het toezicht te bespreken.

Al met al geeft dit niet veel blijk van een aanpak van misstanden, welke vertrouwen wekt.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> AD 12 juni 2023 website, ‘Agent die zwarte man uitschold krijgt leidinggevende functie bij Vreemdelingenpolitie’. Die benoeming werd overigens teruggedraaid, zie AD 14 juni 2023 website

<sup>33</sup> De Volkskrant, vrijdag 10 juni 2022, pag. 10.

<sup>34</sup> Desalniettemin voelde een ambtenaar van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) zich toch nog *onvoldoende* uit de wind gehouden door de Belastingdienst/Staat, omdat de Staat/ Belastingdienst hem -althoewel hij zijn werk goed deed- ‘als een baksteen heeft laten vallen en hem niet heeft beschermd tegen onterechte beschuldigingen’. Hij vroeg ontbinding van de arbeidsovereenkomst en die kreeg hij, maar zonder toekenning van een transitievergoeding en een billijke vergoeding.

<sup>35</sup> Trouw, 26 mei 2020

<sup>36</sup> Brief van 30 mei 2022 van staatssecretaris M.L.À. van Rij aan de Tweede Kamer inzake Fraudesignaleringsvoorziening

<sup>37</sup> De Adviescommissie uitvoering toeslagen (de commissie Donner) had het in haar eindrapport van 12 maart 2020 over ‘institutionele vooringenomenheid’.

<sup>38</sup> Zie ook De Volkskrant, 18 juni 2022, waarin het ging over het optreden van de Amsterdamse politiechef Paauw. Sammy Baker, een 23-jarige Duitse jongen en populaire fitness-influencer, verkeerde in verwarde toestand. Hij werd in Amsterdam doodgeschoten. De politiechef sprong *meteen* in de bres voor ‘zijn’ agenten. Eén van de betrokken agenten zou ‘door Sammy met een mes in zijn vest zijn gestoken’, verklaarde politiechef Paauw publiekelijk. Na onderzoek bleek echter dat op het vest geen enkele steekschade te zien was.

Niet aannemelijk is dat het middel van de burger een ontslag te (kunnen) bewerkstelligen, als hij slachtoffer is geworden van misdragingen van een ambtenaar, een belemmering is voor de overheid haar publieke taak uit te voeren. Het ‘hinderlijk’ effect van het middel van een burger voor het (grote) overheidsapparaat en de overheid in het bijzonder is gering. Er is ook geen reden te vrezen voor een ‘chilling effect’ van het middel van de burger in de zin dat de overheid met schrik in haar benen haar publieke taak zal gaan uitvoeren. Het zal ook geen vaart lopen met acties van een burgers een ontslag van een ambtenaar te bewerkstelligen, nu een burger wel wat horden te nemen heeft.

Van het door een burger (kunnen) bewerkstelligen van een ontslag kan zelfs een preventieve werking uitgaan. Het kan voor de overheid een aansporing zijn (eerder) zelf handelend op te treden, zulks ook in het belang van het imago van het ambtenarenapparaat als geheel resp. haar ambtenaren beter te instrueren hoe zij zich tegenover burgers moeten gedragen resp. dat ambtenaren zich wel twee keer zullen bedenken zich te (gaan) misdragen. Het valt daarom niet uit te sluiten dat het bestaan van het middel, het kunnen bewerkstelligen door een burger van zo’n ontslag, meteen ook het einde van de noodzaak van het bestaan van het middel is.

### **Procedurele kanten:**

Het bewerkstelligen van een ontslag van een ambtenaar door een burger start met het indienen door hem van een verzoek(schrift) bij de overheid. Na het indienen van het verzoekschrift volgt,

---

De Klachtencommissie van de Nationale Politie oordeelde de klacht van de ouders van Sammy over de uitspraak van politiechef Paauw gegrond, omdat hij ‘in deze uiterst gevoelige kwestie onvoldoende zorgvuldig had gehandeld’. Politiechef Paauw bleef ook na dat oordeel volharden in zijn door de Klachtencommissie afgekeurde mening. Na een Rijksrechercheonderzoek concludeerde het OM dat er sprake was van noodweer en dat was besloten de agenten niet te vervolgen. Nadien is er verder onderzoek gedaan naar de omstandigheden rondom de dood van Sammy, door de aan de universiteit van Londen gelieerde onderzoeksgroep Forensic Architecture. Uit dat onderzoek bleek, op basis van videobeelden, dat de verklaringen van diverse agenten over de aanloop naar het doodschieten van Sammy Baker niet klopten en dat Sammy op de grond lag en zich niet in een aanvallende houding bevond. Helaas zijn er geen duidelijke beelden van het moment zelf waarop Sammy werd doodgeschoten.

De Volkskrant 28 september 2023, pag. 5, Reconstructie van dood Duitser door politiekogels roept vragen op over onderzoek Rijksrecherche, berichtte aanvullend dat er nu aanwijzingen zijn dat het Rijksrecherche-onderzoek naar de dood van Sammy Baker rammelt en dat bijvoorbeeld de vaststelling dat de schietende agenten een collega te hulp kwamen, die op de grond was beland, niet blijkt te kloppen.

## 13

tenzij de overheid het verzoek (meteen) inwilligt, een administratiefrechtelijke procedure.<sup>39</sup> Na afronding van die procedure volgt, als de burger gelijk krijgt en de overheid moet besluiten een ambtenaar te ontslaan, een ambtenarenrechtelijk traject, als de ambtenaar *ambtenaar* is en een civielrechtelijk traject als de ambtenaar *werknemer* is.

Kort gezegd komt het te volgen traject op het volgende neer:

Het is zaak dat de burger in zijn (gemotiveerd<sup>40</sup>) verzoek de misdragingen, de ernst ervan, het aandeel hierin van ieder van de betrokken ambtenaren, en verder de gebeurtenissen er omheen overtuigend benoemt, ook qua plaats en tijd, in voorkomende gevallen ondersteund met bijvoorbeeld camerabeelden of geluidsopnamen.<sup>41</sup>

Op het *verzoek* van de burger zal de overheid binnen bekwame tijd een (deugdelijk gemotiveerd) toewijzend/ afwijzend *besluit* moeten nemen. Als de overheid het verzoek afwijst, kan de burger als *belanghebbende* tegen dat (afwijzend) besluit (bestuursrechtelijk) bezwaar maken. Daarna kan hij, als het bezwaar *ongegrond* wordt verklaard, beroep instellen bij de rechtbank, afdeling bestuursrecht en daartegen, in geval van *ongelijk*, al of niet, in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Krijgt de burger op enig moment onherroepelijk bestuursrechtelijk gelijk dan zal de overheid de betrokken ambtenaar alsnog (disciplinair dan wel wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid) moeten ontslaan. Zowel in het geval dat het verzoek van de burger onherroepelijk is afgewezen als in gevallen dat de overheid op enig moment, gedwongen of uit zichzelf, de betrokken ambtenaar ontslag heeft verleend, houdt het bestuursrechtelijk voor de burger op. Onder omstandigheden zou de burger nog een civielrechtelijke aanspraak kunnen hebben op de overheid of de ambtenaar, op grond van onrechtmatig handelen van de één of de ander.<sup>42</sup>

Na een ontslagbesluit moet de ambtenaar vanzelfsprekend tegen dat besluit kunnen opkomen. Hij moet kunnen aanvoeren dat er geen sprake was van misdragingen, dat hij niet anders kon handelen dan hij deed, dat er geen sprake is van ongeschiktheid of onbekwaamheid, dat er

---

<sup>39</sup> Art. 8:3 lid 2 Awb: Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling, speelt niet, omdat als de ambtenaar *werknemer* is de kantonrechter de arbeidsovereenkomst ontbindt.

<sup>40</sup> Een niet onderbouwd verzoek kan de overheid zonder motivering afwijzen.

<sup>41</sup> Een burger hoeft in het verzoek de namen van de betreffende ambtenaren niet te vermelden, als hij ze niet kent. Het is dan aan de overheid, op basis van het verzoek, vast te stellen wie de ambtenaren zijn en aan de burger prijs te geven tegen wie zijn verzoek zich richt.

<sup>42</sup> Hoge Raad 18 november 2005, ECLI:NL:HR:2005: AT 7755 en Rechtbank Amsterdam, 3 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023: 478, zie noot 9 en noot 29.

sprake is van onevenredigheid tussen zijn misdraging en het ontslag en zijn ontslag onevenredig zijn belangen schaadt. Hij moet bezwaar kunnen maken, beroep kunnen instellen bij de rechtbank en, eventueel, in beroep kunnen gaan bij de Centrale Raad van Beroep.

De vraag is wat de overheid moet doen als de ambtenaar in de bezwaarfase *ongelijk* krijgt, maar gelijk krijgt bij de rechtbank en de rechtbank het ontslagbesluit vernietigt. Ik zou menen dat zij in het algemeen dan naar bevind van zaken mag handelen en zich bij het oordeel van de rechtbank *má*g neerleggen.

Als een ambtenaar werkzaam is op basis van het private arbeidsrecht kan de overheid, als zij de ambtenaar vanwege misdragingen wil ontslaan of, na een bestuursrechtelijke procedure, een ambtenaar *moet* ontslaan, zonder instemming van de ambtenaar/werknemer, niet *zelf* een ambtenaar ontslag verlenen/ de arbeidsovereenkomst met de ambtenaar opzeggen, behalve in geval zij het handelen van de ambtenaar als een (dringende) reden voor een ontslag op staande voet beschouwt. De overheid zal zich, in het voorkomend geval, moeten wenden tot de kantonrechter en hem moeten verzoeken de arbeidsovereenkomst te *ontbinden*, bijvoorbeeld op de grond van ongeschiktheid van de ‘ambtenaar’, anders dan ten gevolge van ziekte of gebrek, tot het verrichten van de bedongen arbeid of de grond van (ernstig) verwijtbaar handelen. Ook hier is het de vraag wat er moet gebeuren als de kantonrechter niet ontbindt. Ik zou menen dat ook hier de overheid zich eventueel bij het oordeel van de kantonrechter mag neerleggen

### **Afronding:**

Deze bijdrage is een aanzet voor verdere gedachtenvorming. Daarbij kan *penser autrement*, gedurfd denken, geen kwaad. Ambtenaren zijn uitvoerders van de publieke taak van de overheid. In geval van misdragingen van een ambtenaar maakt de overheid haar *voorbeeldfunctie* en een ambtenaar<sup>43</sup> de zijne niet waar. Uitgangspunt is dat de overheid bij het uitvoeren van haar publieke taak fatsoenlijk omgaat met *haar* burgers. Dat weegt zwaarder dan het (invoelbaar) toegeven aan de impuls in de verdediging te schieten en, soms tegen beter weten in, te blijven staan achter de *eigen* mensen. Als (onmiskkenbare) misdragingen van haar ambtenaren vaststaan, staat daarmee vast dat er van het door de overheid naar behoren uitvoeren van die publieke taak geen sprake was en is, als remedie, het (kunnen) bewerkstelligen van een

---

<sup>43</sup> Rechtbank Limburg, 13 juli 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:4370. ‘Aan ambtenaren worden hogere integriteitseisen eisen gesteld dan aan “gewone” werknemers’.

ontslag van een ambtenaar door een burger gerechtvaardigd en goed verdedigbaar.<sup>44</sup> Het door de burger in zo'n geval kunnen bewerkstelligen van een ontslag van een ambtenaar zorgt per saldo voor een betere balans in de (machts)verhouding tussen burger en overheid.

Willem van Tongeren, tot 1 januari 2023 advocaat in Twello

---

<sup>44</sup> Y.E.A. Buruma en F.H.H. Sijbers bepleiten in hun bijdrage Tuchtrect voor ambtenaren: een oplossing voor het handhavingstekort bij handhavers en toezichthouders, in het Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming, een andere, minder vergaande benadering, namelijk invoering van een tuchtrect voor (alleen) met handhaving belaste (politie)ambtenaren. In een interview in de Volkskrant van 1 december 2023, pagina 4, met als kop: 'Agenten moeten niet voor het strafrect' pleit J. Timmer ook voor een beoordeling van gedrag van agenten door een tuchtcollege. De motivering is mager: 'Het leereffect van rechtszaken tegen agenten is nul, met enkele uitzonderingen daargelaten. In de politiecultuur wordt doorgaans gedacht: die lui achter de groene tafels -de rechters dus- begrijpen het toch niet'.