

Ambtenarenzaken over 2016
Datum beslissing: 13 mei 2016
zaaknummer: GAZ 2016/78334

GERECHT IN AMBTENARENZAKEN VAN CURAÇAO

Beslissing

Op het verzoek om een beslissing bij voorraad van:

Raul José HENRIQUEZ,
wonend op Curaçao,
verzoeker,
gemachtigde: mr. A.C. van Hoof,

in het geschil tussen verzoeker en:

- 1. DE MINISTER PRESIDENT VAN CURAÇAO,**
- 2. DE RAAD VAN MINISTERS VAN CURAÇAO,**
Beiden zetelend op Curaçao,
verweerders,
gemachtigde: mr. I.U.C. Narain.

1. Procesverloop

Verzoeker heeft bij verzoekschrift met producties van 29 maart 2016, ingediend ter griffie op 30 maart 2016, verzocht om een voorziening bij voorraad ingevolge artikel 94 van de Regeling Ambtenarenrechtspraak 1951 (hierna: RAR).

Zowel verzoeker als verweerders hebben voorafgaand aan de zitting producties toegestuurd.

De zaak is behandeld ter zitting van het Gerecht d.d. 22 april 2016. Ter zitting is verzoeker verschenen vergezeld van zijn gemachtigde. Namens verweerders is de gemachtigde verschenen. De gemachtigden hebben pleitnotities overgelegd en voorgedragen.

De beslissing is bepaald op heden.

2. Feiten

Verzoeker vervult sinds 2005 de functie van secretaris van de Raad van Ministers.

Bij brief van 27 oktober 2015 heeft de Minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties verweerder sub 1 expliciet steun en expertise aangeboden bij

zaaknummer: GAZ 2016/78334
datum beslissing: 13 mei 2016

het oplossen van de vraagstukken waarvoor verweerders zich gesteld zien met betrekking tot de Isla raffinaderij.

Bij brief van 7 december 2015 heeft verweerder sub 1 als volgt gereageerd op het aanbod:

"In reactie op uw brief van 27 oktober 2015, (...) en in navolging van ons laatste gesprek op 3 november j.l., bericht ik u als volgt. Zoals toen aangegeven deelt de Regering van Curaçao de zorgen en bestaat de wens om op korte termijn tot duurzame oplossingen te komen.

Gezien de historie, de omvang en de complexiteit van de problematiek rond en de consequenties van de uitstoot door de Isla raffinaderij is de Regering van Curaçao van mening dat het aanbod van Nederland om ondersteuning en expertise ter beschikking te stellen om de problematiek gezamenlijk aan te pakken zeker op haar plaats. Zonder afbreuk te doen aan de autonome verantwoordelijkheid van Curaçao in deze, maakt de Regering gaarne gebruik van uw aanbod.

In eerste instantie, maar nog niet alle details zijn beschikbaar, is technische ondersteuning en expertise gewenst op het gebied van emissie metingen, werving, selectie & beleidsadvisering en coaching van wetgevingsjuristen op het gebied van milieuwetgeving en overige relevante wetgeving.

Ik stel het op prijs dat u de visie van Curaçao deelt dat samenwerking in deze problematiek noodzakelijk is aangezien de consequenties zeer groot zijn. Ik stel voor dat op ambtelijk niveau zo spoedig mogelijk de details worden uitgewerkt opdat tot concrete afspraken kan worden overgegaan."

Bij e-mailbericht van 19 december 2015 bericht de vertegenwoordiger van Nederland, de heer Brons, verzoeker onder meer als volgt:

"(...) Eerder vertelde je me dat het kabinet een brief met een gedetailleerd verzoek klaar had liggen maar dat toen op goede gronden gekozen is voor een meer politieke brief. Zou het een idee zijn de inhoud van de gedetailleerde versie als een soort "non-paper" (dus niet als officiële brief) via de vertegenwoordiging in te brengen in Den Haag? (...)".

Bij brief van 21 december 2015 heeft verweerder sub 1 verzoeker verzocht om zich binnen 24 uur te verantwoorden, waarbij onder meer is vermeld:

"Recentelijk benaderde u mij met een concept antwoordbrief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op zijn aanbod van hulp uit Nederland m.b.t. de milieuproblematiek rondom de raffinaderij.

Genoemde conceptbrief betrof een opsomming van een aantal concrete punten. Daar ik op dat moment geen structurele samenhang aantrof in de voorgestelde punten, heb ik voornamelijk de voorkeur getoond voor een politiek antwoord. De concrete punten in genoemde conceptbrief kunnen namelijk structureel meegenomen worden in een verbreding en verdieping van de huidige samenwerking met Nederland. Immers, er bestaat al een structurele samenwerking tussen het Ministerie GMN en Nederland (GGD-Amsterdam, R.I.V.M. en de Nederlandse Inspectie Leefomgeving en Transport).

Het is publiekelijk bekend dat het van uiterst belang is om de huidige ontwikkelingen rondom onze raffinaderij in goede banen te geleiden. Het betreft immers een van de belangrijkste ontwikkelingen voor de toekomst van ons Land. Alle te ondernemen acties dienen dus vooraf in het kader van staatsbelang goed afgewogen te worden.

Daarom wil ik dan ook, refererend naar uw email bericht aan mij van afgelopen zaterdag 19 december waarin u het bericht van dhr. Brons, Vertegenwoordiger van Nederland te Willemstad, aan mij doorgeleid, het volgende onder uw aandacht brengen.

zaaknummer: GAZ 2016/78334

datum beslissing: 13 mei 2016

In genoemd email bericht maakt dhr. Brons o.a. melding van een gesprek tussen u en hem met het volgende inhoud: "Eerder vertelde je me dat het kabinet een brief met een gedetailleerd verzoek klaar had liggen, maar dat toen op goede gronden gekozen is voor een meer politieke brief".

Het is mij niet bekend door wie u in uw hoedanigheid van Secretaris van de Raad van Ministers bent opgedragen om de informatie betreffende bewuste conceptbrief te bespreken met de vertegenwoordiging van Nederland te Willemstad.

Graag verzoek ik uw reactie, kan het zijn binnen 24 uur."

Bij brief van 22 december 2015 heeft verzoeker zijn verantwoording doen toekomen aan verweerder sub 1.

Bij e-mailbericht van 22 december 2015 aan verweerder sub 1, heeft de heer Brons verweerder sub 1 bericht over zijn contacten met verzoeker in opgemeld verband. Daarin staat onder meer te lezen:

"(..) Vrij snel na uw contact met minister Plasterk heb ik de heer Henriquez gevraagd op welke termijn Nederland een antwoord op het aanbod tegemoet zou kunnen zien, ook met het oog op de informatie aan de Tweede Kamer die onze minister had toegezegd. De heer Henriquez heeft me na herhaald aandringen laten weten dat een politieke brief op hoofdlijnen spoedig zou volgen. Daarbij heeft hij aangegeven dat uiteindelijk was afgezien van een meer gedetailleerd bijstandsverzoek. Omdat er over ons contact blijkbaar misverstanden zijn gerezen, hecht ik eraan te benadrukken dat de heer Henriquez tegenover mij nimmer heeft gerefereerd aan de inhoud van de uiteindelijk niet verzonden concept-brief. Daarvan draag ik dus op geen enkele wijze kennis (..)".

Bij brief van 28 december 2015 is verzoeker door verweerder sub 1 met onmiddellijke ingang voor een termijn van drie maanden de toegang tot de dienstlokalen, dienstgebouwen of het werk, dan wel het verblijf aldaar, ontzegd wegens een vertrouwensbreuk als gevolg van het zonder toestemming spreken c.q. corresponderen over een intern politiek gevoelig onderwerp (het bestaan van een gedetailleerd concept brief en dat gekozen werd voor een meer politiek brief) met de Vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Bij brief van 22 maart 2016 heeft verweerder sub 1 verzoeker bericht dat terugkeer in de positie van secretaris van de Raad van Ministers voormelde vertrouwensbreuk geen optie is. In verband met het voornemen van verweerder sub 1 om verzoeker een passende functie aan te bieden, wordt de toegangszegging met minimaal drie maanden verlengd.

Bij brief van 23 maart 2016 heeft verzoeker bezwaar gemaakt tegen het opleggen van de toegangszegging en het voornemen om verzoeker een passende functie aan te bieden. Verzocht wordt om de beslissing van 22 maart 2016 te heroverwegen en in te trekken.

Bij brief van 24 maart 2016 bericht de Minister President verzoeker dat de Raad van Ministers de ordemaatregel zoals vervat in de brief van 22 maart 2016 heeft bevestigd en dat deze brief blijft staan.

Bij bezwaarschrift van 29 maart 2016 heeft verzoeker bezwaar gemaakt tegen de beschikking van 22 maart 2016.

In de onderhavige (voorlopige voorziening)procedure wordt verzocht om de beschikking van 22 maart 2016, houdende de toegangszegging, te schorsen voor de duur van de tegen die beschikking aanhangige bezwaarprocedure en eventueel tegen de beslissing die daaruit volgt in te stellen rechtsmiddelen, onder veroordeling van verweerders in de proceskosten.

3. Beoordeling

- 3.1. Ingevolge artikel 94, eerste lid, eerste zin, van de RAR, kan in alle gevallen waarin een bezwaarschrift op grond van deze landsverordening kan worden ingediend, doch waarin, ter voorkoming van nadeel voor de ambtenaar, een onverwijldde voorziening wenselijk is, deze bij een met redenen omkleed verzoekschrift aan het Gerecht een beslissing bij voorraad vragen.
- 3.2. Voor zover de toetsing aan het in artikel 94 RAR neergelegde criterium meebrengt dat een beoordeling van het geschil in de hoofdzaak wordt gegeven, heeft het oordeel van het Gerecht een voorlopig karakter en is dat niet bindend in de bodemprocedure.
- 3.3. Ingevolge artikel 46 Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (hierna: LMA) kan aan de ambtenaar door of namens de betrokken Minister de toegang tot de dienstlokalen, dienstgebouwen of het werk, dan wel het verblijf aldaar, worden ontzegd.
- 3.4. Ingevolge artikel 88 LMA kan de ambtenaar die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt, of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, door het bevoegde gezag disciplinair worden gestraft, waaronder oplegging van de disciplinaire straf van schorsing voor bepaalde tijd.
- 3.5. Ingevolge artikel 94 van de LMA kan de ambtenaar door het bevoegd gezag worden geschorst in zijn ambt, voor zover in deze van belang, in het geval waarin schorsing naar het oordeel van het bevoegd gezag wordt gevorderd door het belang van de dienst.
- 3.6. Het Gerecht overweegt in dit kader als volgt. Een toegangszegging is een tijdelijke ordemaatregel die er primair toe strekt om te voorkomen dat een ten aanzien van de ambtenaar ingesteld (disciplinair) onderzoek niet wordt bemoeilijkt alsmede om de rust en de orde binnen de dienst te bewaren. Een dergelijke tijdelijke maatregel kan in beginsel niet voor langer dan drie maanden worden opgelegd. Verweerders hebben er voor gekozen om de toegangszegging van 28 december 2015 bij besluit van

22 maart 2016, zoals bevestigd door de Raad van Ministers op 24 maart 2016, te verlengen met minimaal drie maanden. Een dergelijke onbepaalde termijn verdraagt niet zich met het tijdelijke karakter van een toegangszegging. Gelet op het feit dat verzoeker is medegedeeld dat een terugkeer in zijn functie geen optie is en dat verweerder sub 1 voornemens is om hem te zijner tijd een passende functie aan te bieden, komt het verlengingsbesluit de facto neer op een besluit om verzoeker te schorsen in zijn ambt in het belang der dienst. Nu dit besluit is bevestigd door de Raad van Ministers, kan in deze niet van een onbevoegd genomen besluit worden gesproken.

- 3.7. Beoordeeld dient te worden of de door verweerders aangedragen feiten en omstandigheden een voldoende grondslag vormden voor de ten aanzien van verzoeker getroffen ordemaatregel.
- 3.8. Niet ter discussie staat dat de door verzoeker vervulde functie van secretaris van de Ministerraad een sleutel- en vertrouwensfunctie is. De secretaris ondersteunt de Raad, waaronder de Minister President, bij het nemen van beslissingen waarvan sommige politiek uiterst gevoelig liggen. De leden van de Raad en de Minister-President moeten daarom een onbegrensd vertrouwen in de secretaris hebben.
- 3.9. Volgens het bestreden besluit is de aanleiding van de toegangszegging het feit dat verzoeker zonder toestemming van verweerder sub 1 over een intern politiek gevoelig onderwerp (het bestaan van een gedetailleerde concept brief en dat gekozen werd voor een meer politiek brief) met de Vertegenwoordiger van Nederland alhier heeft gesproken c.q. gecorrespondeerd. Hierdoor is, naar het Gerecht begrijpt, het vertrouwen van verweerder sub 1 in verzoeker beschadigd en wordt gesproken over een vertrouwensbreuk.
- 3.10. Het Gerecht leidt uit de brief van verweerder sub 1 van 21 december 2015 dat de gedetailleerde conceptbrief niet is verstuurd omdat er geen structurele samenhang was in de opgesomde punten alsmede omdat die punten konden worden meegenomen in de structurele samenwerking tussen het ministerie GMN en de betrokken Nederlandse ambtelijke instanties. Naar het zich aan laat zien zal het vorenstaande, nu verzoeker in verband met het vorenstaande de politieke brief van 7 december 2015 heeft opgesteld voor verweerder sub 1, ook zo besproken zijn met verzoeker. Gelet op voormelde redenen voor het niet versturen van de gedetailleerde conceptbrief kan, zonder nadere onderbouwing welke ontbreekt, niet worden volgehouden dat verzoeker zich had dienen te beseffen dat het feit van het bestaan van een gedetailleerde conceptbrief niet mocht worden prijs gegeven.

- 3.11. Daarbij geldt dat op vriendelijke en open toon ("de Regering maakt gaarne gebruik van uw aanbod") werd gecommuniceerd. Verweerders vermelden daarbij in de brief van 7 december 2015 dat: "in eerste instantie, maar nog niet alle details zijn beschikbaar, is technische ondersteuning en expertise gewenst op het gebied van.. ". Door het vorenstaande te vermelden in de brief, kon de ontvanger van deze brief reeds afleiden dat er al wel details beschikbaar waren, maar dat deze nog dienden te worden aangevuld en bijgeschaafd. Verzoeker heeft, door melding te maken van een gedetailleerd conceptbrief, feitelijk niet meer ter kennis van Nederland gebracht dan in de brief van 7 december 2015 is vermeld.
- 3.12. Relevant is voorts dat de beantwoording van het hulpaanbod geruime tijd in beslag heeft genomen. De Vertegenwoordiger verklaart daar zelf over dat hij, onder druk van de Tweede Kamer, herhaald navraag heeft gedaan bij verzoeker. Het is niet onbegrijpelijk dat verzoeker daarin aanleiding heeft gezien om dit tijdsverloop c.q. de vertraging, die naar het toeschijnt is veroorzaakt doordat de aanvankelijke keuze voor het aanleveren van een gedetailleerd wensenpakket, om de eerder geschetste redenen, later is gewijzigd in een keuze voor een politieke brief op hoofdlijnen, te verklaren.
- 3.13. Tot slot kan uit de slotalinea van de brief van 7 december 2015 worden afgeleid dat het de bedoeling van verweerders was om de details om ambtelijk niveau uit te werken. Gelet op de, niet betwiste, coördinerende rol van verzoeker ten opzichte van betrokken ambtenaren in het verleden, heeft verzoeker in redelijkheid kunnen menen, mede nu niet is gebleken van het tegendeel, dat een dergelijk rol ook in deze van hem zou worden verwacht. Gelet daarop is het niet onbegrijpelijk dat verzoeker in zijn contact met, naar het Gerecht begrijpt, zijn contactpersoon van Nederland heeft bericht dat sprake was van een gedetailleerde conceptbrief.
- 3.14. Belangrijk is daarbij dat uit de, niet betwiste, mail van de Vertegenwoordiger van 22 december 2015 kan worden afgeleid dat verzoeker, gelijk hij ook heeft verklaard, niets heeft losgelaten over de inhoud van de gedetailleerde conceptbrief. Het verzoek om de conceptbrief als non-paper in te brengen heeft verzoeker daarbij niet zelf afgehandeld maar ter beslissing voorgelegd aan verweerder sub 1. Hieruit kan worden afgeleid dat verzoeker zich zeker bewust is geweest van zijn positie in deze gevoelige kwestie.
- 3.15. Weliswaar heeft verweerder sub 1 gesteld dat zijn vertrouwen in de secretaris is beschadigd maar in aanmerking nemende het hiervoor overwogene, is het Gerecht voorshands van oordeel dat verweerders niet in redelijkheid hebben kunnen concluderen dat het vertrouwen dat zij konden hebben in verzoeker was beschadigd in verband met de enkele mededeling van verzoeker aan de Vertegenwoordiger van Nederland dat

zaaknummer: GAZ 2016/78334
datum beslissing: 13 mei 2016

er een gedetailleerde conceptbrief bestond. Er waren geen goede gronden om, zoals is vermeld in de brieven aan verzoeker, te spreken van een vertrouwensbreuk.

- 3.16. Dat aan verzoeker in 2007 de toegang is ontzegd door de toenmalige Minister President geeft geen aanleiding tot een ander oordeel. Niet alleen is inmiddels bijna tien jaar verstreken, maar voorts betrof dit een, weliswaar ernstige, doch geheel andere kwestie. Relevant in dit verband is dat de toenmalige Minister President, blijkens de als Productie 2 door verweerders overgelegde uitspraak van 24 juni 2008, ter zitting te kennen heeft gegeven dat het functioneren van verzoeker als secretaris van de ministerraad onder een volgende regering geen probleem zou behoeven te zijn. Verweerders hebben voorts nog aangevoerd dat verzoeker door Minister President Asjes op de vingers was getikt. Nu deze stelling wordt betwist en nadere onderbouwing daarvan ontbreekt, kan aan deze stelling geen waarde worden gehecht.
- 3.17. Naar het voorlopig oordeel van het Gerecht bestaat aldus een gerede kans dat het bestreden besluit in de bodemprocedure geen stand zal kunnen houden. Dit brengt mee dat het besluit zal worden geschorst totdat in de bodemprocedure zal zijn beslist.
- 3.18. In de uitkomst van deze procedure ziet het Gerecht aanleiding te bepalen dat verweerders verzoeker ten laste van de landskas een vergoeding dienen te betalen als bijdrage in zijn kosten van juridische bijstand. Deze vergoeding bepaalt het Gerecht op 2 punten à NAf 700,=, zulks naar analogie van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

4. Beslissing

Het Gerecht in Ambtenarenzaken:

- schorst het besluit van 22 maart 2016 van verweerders totdat in de bodemprocedure zal zijn beslist;
- bepaalt dat verweerders ten laste van de landskas aan verzoeker een bedrag van NAf 1.400,= dient te betalen als bijdrage in zijn kosten van juridische bijstand.

Aldus gedaan door mr. M.W. Scholte, rechter in ambtenarenzaken, en in het openbaar uitgesproken op 13 mei 2016 in tegenwoordigheid van de griffier.

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open (zie artikel 94 van de RAR)