

Adviesaanvraag nr. 2024-00181

De korpschef van politie, namens deze, de politiechef van de eenheid Amsterdam, namens deze, het hoofd operatiën (hierna: verzoeker)

inzake

[naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar)

1. Feiten en procesverloop

De ambtenaar is sinds 2006 in dienst bij de politie en laatstelijk werkzaam in de functie van [naam functie] bij het basisteam [naam basisteam] van de eenheid Amsterdam.

Uit een strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat de ambtenaar op zijn privételefoon deel heeft genomen aan de WhatsApp-groep 'DOMINO bet'. De app-groep bestond van 1 oktober 2019 tot en met 4 april 2022 en er namen in totaal tien politiecollega's aan deel. Voorafgaand aan deze WhatsApp-groep hebben dezelfde deelnemers deelgenomen aan de WhatsApp-groep 'Murder bet'. Deze app-groep liep van 12 februari 2015 tot en met 10 juli 2019. In beide WhatsApp-groepen werd een soort wedstrijd/telling gehouden van het aantal moorden in het bewakingsgebied van de Eenheid Amsterdam. De 'Murder bet' app-groep is op 10 juli 2019 beëindigd met de volgende app: "*Jongens hier even advies we hebben bepaalde vermoedens dat we gelul gaan krijgen met deze appgroep ... ik kan niet de groep wissen advies ... stap zelf uit de groep en dan kan ik deze opheffen we kunnen dit dan mondeling toelichten!!!*". Drie maanden later is de 'DOMINO bet' app-groep aangemaakt, waarin de weddenschap/telling rondom de moorden in Amsterdam is voortgezet. Verder heeft de ambtenaar blijkens het strafrechtelijk onderzoek deelgenomen aan de WhatsApp-groep 'Krieg buitenveldert', bestaande uit de ambtenaar en twee andere politiemedewerkers, en een tweetal chats met een collega, waarin tevens zeer grensoverschrijdende, ongepaste en/of discriminerende opmerkingen en afbeeldingen zijn verzonden. De ambtenaar was actief deelnemer aan deze chats en deze chats hebben langere tijd bestaan zonder dat de ambtenaar daar melding van heeft gemaakt.

Op 1 februari 2024, schriftelijk bevestigd op 8 februari 2024, is de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek een disciplinair onderzoek aangezegd en buiten functie gesteld, omdat er gelet op de inhoud van de berichten in de WhatsApp-groepen en de chats een vermoeden was van (ernstig) plichtsverzuim. Het disciplinair onderzoek is uitgebreid na de vondst van een vuurwapen en een boksbeugel in de kledinglocker van de ambtenaar en een WhatsApp-chat tussen de ambtenaar en een collega, waarin de strekking van de onderling verstuurd berichten gelijk was aan de andere chats uit het disciplinair onderzoek en normoverschrijdende handelingen werden gesuggereerd in relatie tot drugs, het raadplegen van de politiestructuren en wapenpatronen. Uit de diensttelefoon van de ambtenaar is verder gebleken dat hij een zestal berichten van een incassobureau heeft ontvangen waarvan hij geen melding heeft gemaakt. Ook werd in zijn diensttelefoon een niet-zakelijke chat aangetroffen tussen hem en een vrouw die eerder door hem was aangehouden in verband met het rijden onder invloed.

Op 15 maart 2024 is de buitenfunctiestelling van de ambtenaar op basis van de onderzoeksbevindingen omgezet in een schorsing. Op 4 april 2024 is het disciplinair onderzoek afgerond. Per brief van 30 april 2024 heeft verzoeker de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten

van het disciplinair onderzoek in kennis gesteld van het voornemen om hem wegens ernstig plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Besluit algemene rechtspositie politie (hierna: Barp) de disciplinaire straf op te leggen van onvoorwaardelijk ontslag.

Per e-mail van 3 juni 2024 heeft verzoeker de commissie verzocht om advies ter zake van de voorgenomen disciplinaire straf.

De commissie, bestaande uit de heer mr. M.J. Cohen (voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid) en mevrouw mr. P. de Casparis (lid), bijgestaan door mevrouw mr. F.J.E.M. Faut (secretaris), heeft met instemming van partijen afgezien van het houden van een hoorzitting. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk op elkaars standpunten te reageren. Van deze mogelijkheid hebben zij geen gebruik gemaakt.

2. Standpunt van verzoeker

De ambtenaar heeft zich, voor zover hier van belang, schuldig gemaakt aan:

- a. het jarenlang via een privé Whatsapp-groep met collega's, in geringe mate deelnemen aan een ongepaste weddenschap/telling/puntensysteem gericht op het aantal moorden in de regio Amsterdam, zonder hier afstand van te nemen of melding van te maken;
- b. het betrokken zijn bij meerdere privé Whatsapp-groepen met collega's waarin veelvuldig uitlatingen zijn gedaan met een grensoverschrijdend, ongepast en/of discriminerend karakter en waarin politie-informatie is gedeeld zonder werkgerelateerde noodzaak, zonder hier afstand van te nemen of melding van te maken;
- c. het zeer regelmatig zelf binnen privé Whatsapp-groepen met collega's sturen van uitlatingen met een grensoverschrijdend, ongepast en/of discriminerend dan wel racistisch karakter, waaronder over (directe) collega's;
- d. het in de politiesystemen opzoeken en het binnen een privé Whatsapp-groep met collega('s) delen van politie-informatie zonder werkgerelateerde noodzaak;
- e. het onzorgvuldig in zijn locker bewaren van wapens met een onbekende herkomst, waaronder een vuurwapen, nadat hij in 2023 disciplinair is gestraft voor het in strijd met de regelgeving niet in de wapenkluis bewaren van zijn dienstwapen en munitie.

Verzoeker kwalificeert alle hiervoor genoemde gedragingen als plichtsverzuim, waarbij de gedragingen onder b, c en d worden aangemerkt als ernstig plichtsverzuim.

In de diverse WhatsApp-groepen heeft de ambtenaar onder andere de in de bijlage bij het strafvoornemen opgenomen uitingen geplaatst. Het gaat daarbij onder meer om de volgende uitingen. Voor een volledige weergave van de uitingen wordt verwezen naar het disciplinair onderzoek.

- "Mooi" en "Faceplant" in reactie op een foto van door een collega gedeelde camerabeelden, waarbij een Amerikaanse toeriste van 25 jaar oud is omgekomen door een val uit haar hotel(kamer);
- "Lekker man" in reactie op een bericht van een collega over een steekincident "Vrouw (so) ook shockroom. Vd wordt gereanimeerd czo. Steekincident.";
- "Hèhè. Kopen" in reactie op een woning met appartementen in de vorm van een hakenkruis en de tekst Villa Adolfo;

- "Geil" in reactie op een afbeelding van een Nederlands stembiljet met daarop A. Hitler – Berlijn;
- "Hier moer ik jullie op áánspreken. Dit kan namelijk écht niet. mjam mjam. Kaaskoek" in reactie op een afbeelding van een politieambtenaar die zijn knie drukt op de nek van een man met een donkere huidskleur waarbij te zien is dat zijn 'witte geest' uit zijn lichaam opstijgt. Bij de afbeelding staat de tekst "Holy shit Im finally white" en "You're welcome";
- "Sukkels. Een witte die slaven aanstuurt. Wat een schijtvertoning." en "Lekker voor overbetaalde negers uit de bims. Allemaal tattoo en verliezen van de Tsjechen." in reactie op het standpunt van een collega "Lekker klaar met dat kk voetbal";
- "KK niggers" in reactie op een afbeelding met daarop een aantal geketende tot slaaf gemaakte mensen met een donkere huidskleur en de tekst "Black friday sale";
- "Goed zo.... Ga eens door" in reactie op een filmpje van een man met een donkere huidskleur die zich ophangt aan een stuk wc papier.

Uit het disciplinair onderzoek blijkt dat in de WhatsApp-groep 'DOMINO bet' geregeld en in ernst opbouwende grensoverschrijdende en zeer kwetsende berichten zijn gepost. Hoewel de deelname van de ambtenaar beperkt is, heeft hij er op geen enkele wijze afstand van genomen. Integendeel, hij heeft er na een korte onderbreking wederom aan deelgenomen. De inhoud van de WhatsApp-groep kent geen enkele werkgerelateerde noodzaak en lijkt puur ter vermaak te zijn aangemaakt. Daarnaast heeft de ambtenaar deelgenomen aan vier andere chats die zich kenmerken door vergelijkbare en zelfs verdergaande grensoverschrijdende uitingen met een discriminatoir, racistisch dan wel zwaar ongepast karakter. De door de ambtenaar in deze chats gemaakte opmerkingen kwalificeren als discriminerend, racistisch, beledigend dan wel kwetsend. De opmerkingen betreffen burgers, maar ook collega's en raken hiermee de kern van de politie en de normen en waarden waarvoor de politie staat in het hart. De uitingen zijn schokkend, onacceptabel en onaanvaardbaar voor een politieambtenaar. Van politieambtenaren wordt verwacht dat zij burgers respectvol en zonder vooroordeel tegemoet treden, geen tegenstellingen aanwakkeren en een bijdrage leveren aan het goede imago van de politieorganisatie. Van deze grondhouding heeft de ambtenaar met zijn deelname aan de WhatsApp-gesprekken en de door hem geplaatste opmerkingen geen blijk gegeven. Dat de ambtenaar in de praktijk geen gehoor heeft gegeven aan dit gedachtegoed en voor iedereen het tegenovergestelde heeft uitgedragen, neemt niet weg dat de aard van de berichten, de lange periode waarover deze berichten door de ambtenaar zijn geuit en het feit dat hij aangeeft dat hij er de ernst niet van inzag, een andere indruk wekken. Dat de ambtenaar achteraf erkent dat zijn opmerkingen en gedragingen ongepast zijn en hiervoor excuses heeft gemaakt, verandert niets aan de kwalificatie van ernstig plichtsverzuim. Het discrimineren van mensen op basis van hun afkomst, geslacht of anderszins is zeer kwalijk en past niet binnen de politieorganisatie. De politie is er mede op gericht om de waarden van verdraagzaamheid en tolerantie binnen de multiculturele samenleving te bevorderen en deze waarden zijn binnen de politie dan ook van groot belang. De politie is er voor iedereen en het gedrag van de ambtenaar trekt dit in twijfel of wekt die schijn. Dit klemt te meer gezien de aandacht die er binnen de politie maar ook landelijk is voor bijvoorbeeld diversiteit en inclusie. De berichten die door de ambtenaar in de groepsapps zijn gepost en becommentarieerd staan haaks op de kernwaarden van de politie. In het licht van de huidige tijdsgeest en de politieke gevoeligheid van het onderwerp discriminatie en racisme mag van een politieambtenaar worden verwacht dat hij de impact van dergelijke uitingen zowel binnen als buiten de politie kan overzien en dat hij er zijn gedrag op kan afstemmen. Gebleken is dat de ambtenaar ten tijde van de chats besef heeft gehad van de ongepastheid van de chats, maar dat hij daar niet of nauwelijks naar heeft gehandeld of op enigerlei wijze afstand van heeft genomen. Met zijn bewuste en actieve deelname aan de chats heeft de ambtenaar het risico genomen dat de inhoud van de WhatsApp-chats ook buiten de groep zouden

kunnen worden verspreid, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat hij als politieambtenaar niet handelt overeenkomstig de kernwaarden van de politieorganisatie.

Het plichtsverzuim is aan de ambtenaar toerekenbaar. Daarom bestaat het voornemen om hem mede gelet op andere aan hem toerekenbare gedragingen een straf op te leggen van onvoorwaardelijk ontslag als bedoeld in artikel 77, eerste lid, aanhef en onder j, van het Barp. Bij de bepaling van het voornemen is een afweging gemaakt tussen het belang van de ambtenaar en het belang van de politieorganisatie. Daarbij is zwaar meegewogen dat de ambtenaar over een zeer lange periode deel heeft genomen aan verscheidene chats waarin, onder andere door hemzelf, in ernst opbouwende grensoverschrijdende, discriminerende en/of racistische en zeer kwetsende berichten zijn geplaatst. De aard van de opmerkingen en/of afbeeldingen met een discriminerend en/of racistisch karakter die door hem zijn geplaatst getuigen van geen enkel respect en worden hem zeer kwalijk genomen. Hiermee heeft hij uitdrukkelijk op eigen initiatief bijgedragen aan een grondtoon in de genoemde WhatsApp-groep die niet passend is bij de maatschappelijke positie van politieambtenaren en de politie in het algemeen. Met zijn deelname aan de chats heeft de ambtenaar gedrag vertoond dat zijn eigen functioneren én (het belang van) de organisatie ernstig raakt. Hij heeft daarmee blijk gegeven van een bij hem bestaande (intrinsiek) discriminerende houding die op geen enkele manier verenigbaar is met het zijn van politieambtenaar. Daarmee is het vertrouwen in hem verloren dan wel bestaan er grote zorgen dat deze houding effect heeft (en zal hebben) op de gelijke behandeling die zo noodzakelijk is bij de werkzaamheden als politieambtenaar (intern en extern) en bij de daarin aan hem verleende discretionaire bevoegdheden. Dit klemt te meer nu deze houding, gelet op de uitlatingen over de collega's, al tot uiting is gekomen en zijn effect heeft op de manier waarop de ambtenaar zich gedraagt/uitlaat over zijn directe collega's. De politie is immers werkzaam ten dienste van alle burgers en dient een rechtsorde waarbinnen alle burgers, zonder aanzien des persoons, op gelijke voet worden behandeld. De ambtenaar kan worden beschouwd als een meer dan gewaarschuwd man voor de rechtspositionele consequenties van zijn deelname aan de WhatsApp-groepen. Uit de verschillende berichten in de chats blijkt dat hij en zijn collega's bekend waren met de binnen de politieorganisatie geldende norm rondom onderwerpen als grensoverschrijdend gedrag, discriminatie en racisme, aangezien zij elkaar waarschuwen rondom de inhoud van een app. De door de ambtenaar ervaren groepsdruk dan wel het door hem ervaren gevoel van loyaliteit naar de deelnemers, zijn persoonlijke omstandigheden, alsmede het feit dat hij achteraf blijk heeft gegeven van inzicht in zijn onjuiste handelswijze, doen hieraan niet af, gelet op de ernst en de duur van de opmerkingen en het besef van ongepastheid dat hij tijdens de hem verweten gedragingen had of redelijkerwijs had moeten hebben. In dit geval dient het maatschappelijk belang bij een integere politie zwaarder te wegen dan het belang van de ambtenaar bij het behoud van de rechtspositie.

3. Standpunt van de ambtenaar

De ambtenaar heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zijn zienswijze te geven op het voornemen en standpunt in te nemen ten overstaan van de commissie.

4. Overwegingen

Verzoek aan de commissie

Verzoeker verzoekt de commissie om advies uit te brengen over het voornemen, zoals vervat in de brief van 30 april 2024, om de ambtenaar wegens ernstig plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp de disciplinaire straf op te leggen van onvoorwaardelijk ontslag. Verzoeker verzoekt de commissie specifiek om advies te geven over de in het voornemen opgenomen uitingen in de niet nader genoemde WhatsApp-groep. Verzoeker geeft expliciet aan dat het verzoek niet ziet op de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groep.

De commissie stelt vast dat verzoeker blijkens het voornemen de intentie heeft de ambtenaar disciplinair te straffen wegens de door hem geplaatste berichten alsmede wegens zijn deelname aan meerdere WhatsApp-groepen. Dat betekent dat de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen niet van het verzoek kan worden uitgesloten en de commissie niet alleen moet toetsen aan de vrijheid van meningsuiting, maar ook aan de rechten van vereniging en/of vergadering.

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke beoordeling van het verzoek, dient zij zich een oordeel te vormen over de vraag of zij, gelet op het bepaalde in artikel 80, eerste lid, van het Barp, bevoegd is om van het verzoek kennis te nemen en, in het verlengde daarvan, of verzoeker op grond van artikel 80, eerste lid, van het Barp gehouden was om de gedragingen van de ambtenaar aan haar ter beoordeling voor te leggen.

Bevoegdheid van de commissie

In de WhatsApp-groepen ‘Murder bet’ en ‘DOMINO bet’ hebben tien politiemedewerkers, onder wie de ambtenaar, zich verenigd voor het houden van een soort van wedstrijd/telling van het aantal moorden in het bewakingsgebied van de eenheid Amsterdam. Daarnaast zijn deze appgroepen ook gebruikt voor het uitwisselen van opmerkingen/meningen. Daarnaast heeft de ambtenaar ook nog deelgenomen aan de WhatsApp-groep ‘Krieg buitenveldert’ en diverse chats.

Het *recht tot vereniging* is grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd in artikel 8 van de Grondwet respectievelijk artikel 11 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Bij de Grondwetsherziening van 1983 is aan de definitie van het begrip ‘vereniging’ geen aandacht besteed. Naar het oordeel van de commissie kan het digitaal opzetten van een overlegstructuur, gewijd aan een specifiek belang dat door de ‘leden’ gedeeld wordt, zich ook beschermd weten door de vrijheid van vereniging. Op zichzelf beschouwd, is een ‘vereniging’ (anders dan het eveneens beschermde recht om een juridische status voor de vereniging te kiezen) vormvrij en kan het recht tot vereniging tevens het zich aaneensluiten, samenkomen of samenwerken omvatten, wederom zowel fysiek als digitaal. De commissie kwalificeert het zich op deze wijze door gelijkgestemden aaneensluiten in een WhatsApp-groep als uitoefening van het recht tot vereniging. De bevoegdheid van de commissie is daarmee ten aanzien van het *recht tot vereniging* gegeven. Ten onrechte is de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen voor zover betrekking hebbend op dit grondrecht door verzoeker niet aan het verzoek ten grondslag gelegd.

Het *recht tot vreedzame vergadering* is grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd in artikel 9 van de Grondwet respectievelijk artikel 11 van het EVRM. De commissie is van oordeel dat – om van een vergadering te kunnen spreken – sprake moet zijn van een gelijktijdige deelname aan een uitwisseling van gedachten. Bij een WhatsApp-groep is daar, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een gedachtewisseling via Skype, MS Teams, Zoom en bijvoorbeeld een telefonische bespreking, geen sprake van. Om deze reden valt de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen niet onder de uitoefening van *het recht tot vergadering* (vgl. rechtbank Limburg 13 oktober 2023,

ECLI:NL:RBLIM:2023:5863). De commissie komt hiermee terug op hetgeen eerder omtrent het recht tot vergadering is overwogen (zie bijvoorbeeld advies nr. 2020 – 0068). De commissie verklaart zich derhalve ten aanzien van het recht tot vergadering onbevoegd. Verzoeker kon er gelet hierop vanaf zien om de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen voor zover betrekking hebbend op dit grondrecht aan het verzoek ten grondslag te leggen.

Ten aanzien van het plaatsen van berichten in de WhatsApp-groepen ‘Murder bet’ en ‘DOMINO bet’ is voor de bevoegdheid van de commissie bepalend of de uitingen kunnen worden gekwalificeerd als het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (hierna: Ambtenarenwet). Ten aanzien van deze vraag komt de commissie tot het volgende oordeel.

De in het geding zijnde uitingen zijn te beschouwen als uitingen van gedachten of gevoelens als bedoeld in voornoemd artikel van de Ambtenarenwet. De ambtenaar heeft met zijn opmerkingen immers een gedachte of gevoel te kennen gegeven. De uitingen zijn gericht op een uitwisseling van meningen of informatie en bevatten een boodschap voor anderen. Verder zijn de uitingen gedaan in een besloten setting met collega’s en derhalve gericht aan en kenbaar voor de geadresseerden. Het zijn daarmee geopenbaarde uitingen van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van de Ambtenarenwet en artikel 10 van het EVRM. De uitingen van de ambtenaar vallen daarmee binnen het bereik van de bevoegdheid van de commissie en zijn dus terecht aan de commissie voorgelegd.

Wat betreft het plaatsen van berichten in de WhatsApp-groep ‘Krieg Buitenveldert’ en de chats met een collega, is de commissie van oordeel dat in deze gevallen geen sprake is van het openbaren van gedachten of gevoelens, omdat de berichten/chats gewisseld zijn in besloten kring met slechts drie respectievelijk twee deelnemers.

Gelet op het voorgaande acht de commissie zich bevoegd om advies uit te brengen over de onder a tot en met c genoemde verwijten in het voornemen, met uitzondering van het verwijt dat de ambtenaar afstand had moeten nemen van de app-groepen of melding van het bestaan van deze app-groepen had moeten maken. Deze gedragingen vallen naar het oordeel van de commissie niet onder de reikwijdte van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Dit geldt ook voor het verwijt dat sprake is van het veelvuldig raadplegen van de politiesystemen en het delen van informatie afkomstig uit de politiesystemen. De commissie spreekt van samengesteld plichtsverzuim als een ontslagvoornemen niet alleen gebaseerd is op gedragingen waarover de commissie dient te adviseren, maar ook op gedragingen die buiten de bevoegdheid van de commissie vallen. Dit neemt naar het oordeel van de commissie niet weg, dat indien sprake is van een situatie waarin uitingen mede dragend dan wel mede relevant zijn voor de voorgenomen straf, de bevoegdheid van de commissie gegeven is. Dat volgt uit de tekst van artikel 80, eerste lid, van het Barp, waarin de bevoegdheid van de commissie, en dus de plicht tot voorlegging door het bevoegd gezag, is neergelegd.

Inhoudelijke beoordeling

Alvorens in te gaan op de aan de ambtenaar verweten gedragingen en de bestraffing hecht de commissie eraan om kort de grondwettelijke en internationaalrechtelijke context te schetsen waarbinnen het verzoek dient te worden beoordeeld.

Artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet schrijft voor dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering of tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functieervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Dit artikel vormt de formeel wettelijke grondslag voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting en het recht tot vereniging, vergadering of betoging van ambtenaren. Naast artikel 7, 8 en 9 van de Grondwet zijn ook artikel 10 en 11 van het EVRM van belang.

Voor de uitleg van artikel 10 en 11 van het EVRM is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) relevant.

De uitoefening van de vrijheid van vereniging kan ingevolge artikel 8 van de Grondwet bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde, en ingevolge artikel 11, tweede lid, van het EVRM in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Beperkingen zijn alleen toelaatbaar als ze bij wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische samenleving dient terughoudendheid te worden betracht bij de beantwoording van de vraag of dergelijke beperkingen noodzakelijk zijn (vgl. EHRM 14 januari 2014, 47732/06, EHRC 2014/77, Association of Victims of Romanian Judges tegen Roemenië). Voor de beoordeling van de vrijheid van vereniging zal de commissie waar mogelijk aansluiting zoeken bij de criteria die zijn ontwikkeld in het kader van de beoordeling van het recht van vrije meningsuiting.

De vrijheid van meningsuiting vindt haar bescherming in de waarde van het maatschappelijke en politieke debat. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting zijn alleen toelaatbaar als ze bij wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van een aantal in artikel 10, tweede lid, van het EVRM genoemde belangen. Als de beperking is voorzien bij wet én onder een van de criteria van het tweede lid valt, zal moeten worden beoordeeld of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. De afweging die hier gemaakt moet worden, dient plaats te vinden aan de hand van alle omstandigheden van het geval.

Met betrekking tot de beoordeling van de vrijheid van meningsuiting in de arbeidsrelatie neemt het EHRM in het arrest Herbai/Hongarije (EHRM 5 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1104JUD001160815) tot uitgangspunt dat een zinvolle arbeidsrelatie op wederzijds vertrouwen gebaseerd is. Dit kan tot gevolg hebben dat meningsuitingen die in beginsel zijn toegestaan, binnen de context van de arbeidsverhouding niet geoorloofd zijn. In het Herbai-arrest worden vier omstandigheden benoemd die bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een meningsuiting van een werknemer betrokken moeten worden, te weten: de aard van de meningsuiting, de motieven van de werknemer, de schade die de werkgever door de uitingen lijdt en de zwaarte van de opgelegde sanctie. Voor de ambtenaar kan hier de aard van de functie als vijfde omstandigheid aan toegevoegd worden. Dit volgt onder meer uit het arrest Guja/Moldavië (EHRM 12 februari 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD1054), waarin het EHRM te kennen heeft gegeven dat de verplichting tot loyaliteit en discretie voor ambtenaren nog zwaarder telt dan voor 'gewone' werknemers.

Specifiek voor de vrijheid van meningsuiting heeft verder nog te gelden dat geen onderscheid hoeft te worden gemaakt naar de vorm of het medium van de uiting aangezien zowel de inhoud van de uiting als de vorm en het medium onder de reikwijdte van artikel 10 van het EVRM vallen (zie het arrest Autronic AG tegen Zwitserland van 22 mei 1990, nr. 12726/87, LJN:AD1123, NJ 1991, 740, m.nt. EAA, § 47).

Voor de inhoud van de uiting is van belang dat volgens de rechtspraak van het EHRM meningsuitingen in de context van een politiek en openbaar debat of over publieke figuren in een grotere mate beschermenswaardig zijn dan pure privé-meningen, uitingen over private kwesties en uitingen in een private niet door het publieke debat beheerste context. Ook seksistische of racistische of anderszins als denigrerend aan te merken uitingen zijn in mindere mate beschermenswaardig, vooral als die buiten een maatschappelijk debat plaatsvinden.

Het EHRM heeft in 2012 in algemene zin bepaald dat grof taalgebruik – zoals het gebruik van krachttermen en scheldwoorden – met het enkele doel om te beledigen, zonder dat daarmee wordt beoogd informatie of ideeën over te brengen, niet de bescherming van artikel 10 geniet (zie het arrest Rujak tegen Kroatië van 2 oktober 2012 (ontv.), nr. 57942/10, ECLI:CE:ECHR:2012:1002DEC005794210, EHRC 2013/21 m.nt. A. Nieuwenhuis, § 29-31). Bovendien staat artikel 17 van het EVRM (misbruik van recht) er aan in de weg dat sprekers zich op de rechten in het EVRM kunnen beroepen in extreme gevallen van aanzetten tot haat op een wijze die beoogt de rechten en vrijheden van anderen te vernietigen en daarmee afbreuk doet aan de fundamentele waarden van het EVRM (EHRM [GK] Perinçek t. Zwitserland, 15 oktober 2015, appl.nr. 27510/08, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, par. 114).

Met inachtneming van het voorgaande komt de commissie in deze zaak tot het volgende oordeel.

Beoordeling deelname WhatsApp-groepen

Ten aanzien van de deelname aan en betrokkenheid bij de WhatsApp-groepen overweegt de commissie dat het recht van vrije vereniging hier in het geding is. De uitoefening van dit recht kan beperkt worden, met dien verstande dat de commissie van oordeel is dat niet voorbij kan worden gegaan aan de specifieke context waarbinnen de ambtenaar werkzaam is. De commissie heeft er begrip voor dat politiemedewerkers behoefte kunnen hebben aan een uitlaatklep voor de in hun werk opgedane frustraties, maar dit laat onverlet dat verzoeker van zijn medewerkers mag verlangen dat zij zich onthouden van deelname aan dit soort app-groepen. De commissie constateert dat verzoeker onderscheid maakt in de mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de deelname aan ‘Murder bet’ (licht plichtsverzuim) en ‘DOMINO bet’ (ernstig plichtsverzuim). De commissie acht dit onderscheid gerechtvaardigd omdat in de groep ‘DOMINO bet’ ook discriminerende uitingen zijn geplaatst.

Beoordeling uitingen ambtenaar

De commissie is van oordeel dat een groot deel van de hiervoor onder 2. genoemde uitingen waarover ze bevoegd is te adviseren niet onder het bereik van artikel 10 van het EVRM valt en daardoor niet beschermenswaardig is onder het verdrag. Het gaat namelijk om grof taalgebruik, zoals het gebruik van krachttermen en scheldwoorden, met het enkele doel om te beledigen en/of om extreem haatdragende taal, zonder dat daarmee wordt beoogd informatie of ideeën over te brengen. De uitingen kunnen als zeer kwetsend en beledigend worden ervaren, omdat de uitingen veelal een racistisch oogmerk hebben. De commissie overweegt dat met het doen van dergelijke grievende

uitspraken geen bijdrage wordt geleverd aan een politiek of maatschappelijk debat of discussie. De door de ambtenaar gebruikte woorden dienen evenmin een functioneel doel, bijvoorbeeld om bepaalde kritiek uit te drukken. Er is daarom sprake van uitingen die afbreuk doen aan de fundamentele waarden van het verdrag. Dergelijke uitingen genieten, gezien in het licht van de hiervoor opgenomen rechtspraak van het EHRM, naar het oordeel van de commissie niet de bescherming van de vrijheid van meningsuiting.

Volledigheidshalve merkt de commissie op dat artikel 10 van het EVRM wel van toepassing is voor zover de uitingen van de ambtenaar niet vallen te kwalificeren als krachttermen of haatdragende taal. De commissie is echter van oordeel dat ook met de overige uitingen geen bijdrage wordt geleverd aan een politiek of maatschappelijk debat of discussie en de door de ambtenaar gebruikte woorden evenmin een functioneel doel dienen, bijvoorbeeld om bepaalde kritiek uit te drukken. De uitingen lijken enkel de strekking te hebben om te kwetsen, te denigreren en/of te kleineren. De wijze waarop de ambtenaar de uitspraken heeft gedaan doet afbreuk aan het werk en de kwaliteit van de politieorganisatie. De commissie is daarom van oordeel dat de door de ambtenaar gedane uitingen de in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet opgenomen grens ten aanzien van het gebruik van de vrijheid van meningsuiting overschrijden en als ernstig plichtsverzuim kunnen worden aangemerkt.

Evenredigheid disciplinaire straf

Nu verzoeker meerdere gedragingen van de ambtenaar wil bestraffen en daar ook gedragingen deel van uitmaken die buiten de bevoegdheid van de commissie vallen, is het voor de commissie niet mogelijk om de evenredigheid van de opgelegde straf te beoordelen. De commissie volstaat daarom met de in dit advies weergegeven overwegingen ten aanzien van de kwalificatie van de ernst van de gedragingen.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren acht vanuit de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet geen bezwaren aanwezig om de ambtenaar een disciplinaire straf op te leggen mede vanwege de deelname aan de WhatsApp-groepen en de aan de commissie voorgelegde uitingen waarover ze bevoegd is advies uit te brengen.

De commissie stelt het op prijs een afschrift te mogen ontvangen van het op basis van dit advies te nemen besluit.

Den Haag, 16 december 2024

mr. M.J. Cohen
voorzitter