

*Verplaatsing van een chauffeur van bewindslieden en topambtenaren naar de functie van facilitair medewerker bij wijze van disciplinaire straf voor uitlatingen op Facebook over handhavers van het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag. Deze uitlatingen leveren plichtsverzuim op, omdat zij diffamerend zijn voor medewerkers met een publieke taak en voor de ambtenaar voorzienbare schade hebben toegebracht aan het in hem te stellen vertrouwen. Hoewel hij de uitlatingen niet zelf op zijn Facebookaccount heeft geplaatst, kan dit plichtsverzuim hem worden toegerekend, omdat de plaatsing is geschied in zijn aanwezigheid en enige tijd heeft voortgeduurd. De commissie acht de voorgenomen verplaatsing echter een te zware straf vanwege de inkomensgevolgen die deze verplaatsing voor de ambtenaar met zich brengt. Daarom adviseert de commissie deze voorgenomen disciplinaire straf voorwaardelijk op te leggen.*

## Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2015/11429

Verzoeker: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### 1. Feiten en procesverloop

De heer XX (hierna: de ambtenaar) is sinds 1 april 2010 werkzaam als medewerker vervoer bij het dienstonderdeel Facilitair Management Haaglanden (hierna: FMH) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voordien was hij werkzaam als personenchauffeur bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kort voor zijn overgang naar verzoekers ministerie was hem de disciplinaire straf van ontslag voorwaardelijk opgelegd met een proeftijd.

Bij brief van 7 januari 2011 heeft de directeur van FMH, de ambtenaar een waarschuwing gegeven vanwege het plaatsen op Youtube van een film die hij zonder toestemming van zijn collega's met zijn mobiele telefoon onder werktijd van hen had gemaakt. Daarbij heeft de directeur FMH aangetekend dat een volgend incident kan leiden tot een disciplinaire straf.

Bij besluit van 11 juli 2011 heeft de directeur FMH de ambtenaar de disciplinaire straf opgelegd van schriftelijke berisping vanwege het zonder aanleiding uitdelen van een klap aan een collega, waardoor diens mobiele telefoon is beschadigd. Dit besluit is in bezwaar gehandhaafd conform een advies van de Bezwarencommissie Personele Aangelegenheden Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vanaf 14 februari 2012 is de ambtenaar ingedeeld in het team BZK/V en J omdat zijn positie binnen het team SZW niet langer houdbaar was door een gebrek aan onderling vertrouwen en samenwerking dat mede een gevolg was van het incident dat heeft geleid tot de waarschuwing van 7 januari 2011.

Bij brief van 11 september 2014 heeft de directeur FMH de ambtenaar een waarschuwing gegeven vanwege gedrag jegens een collega op het parkeerdek van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Op 30 november 2014 heeft de ambtenaar tezamen met de heer YY de voetbalwedstrijd ADO-Ajax bezocht, die werd gespeeld in het Kyocera-stadion te Den Haag. De heer YY had zijn auto geparkeerd op het industrieterrein in de nabijheid van dit stadion. Na afloop van de wedstrijd trof hij een parkeerboete aan. Hij raakte hierover zeer ontstemd en heeft dit gevoel kenbaar gemaakt door vanuit de woning van de ambtenaar via diens Facebook-pagina het volgende bericht te plaatsen op een voor het publiek toegankelijke andere site: *"tering lafbekken hebben tijdens ADO-Ajakkus wel 1000 parkeerbonnen uitgeschreven terwijl mensen in het stadion zaten.....gore tyfusleijers.....waar mensen geparkeerd hadden op een zondag deden ze niemand kwaad.....alles was gesloten daar op een industrie wijk..... honden zijn het.....rij jezelf maar te pletter op je motor!!!!!"*

Op 1 december 2014 was dit bericht overgenomen op een Facebook-pagina van Ajaxsupporters.

Bij brief van 17 december 2014 is de plaatsing van het zojuist genoemde bericht op, via of vanuit Facebook de ambtenaar ten laste gelegd als plichtsverzuim en is hij in de gelegenheid gesteld zich hierover mondeling te verantwoorden.

Op 7 januari 2015 heeft daartoe een verantwoordingsgesprek plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek, waarin de ambtenaar werd bijgestaan door zijn toenmalige raadsman, heeft hij ontkend dat hij de als plichtsverzuim aangemerkte uitlatingen op Facebook had geplaatst en dat de Facebook-pagina waarop, waarvan of waaruit deze uitlatingen waren geplaatst, hem toebehoorde. In de periode tussen deze twee data is het bericht van het internet verwijderd.

Bij brief van 29 januari 2015 is de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen om hem vanwege het plichtsverzuim van de plaatsing van het bovengenoemde bericht op Facebook de disciplinaire straf op te leggen van verplaatsing naar de functie van facilitair medewerker. Evenals de functie van medewerker vervoer is deze functie gewaardeerd op schaal 4, maar het Besluit Personenchauffeurs Rijksdienst is hierop niet van toepassing, waardoor de ambtenaar niet langer in aanmerking komt voor de toelagen op grond van de artikelen 6 en 7 van dit besluit. Bij brief van 5 februari 2015 heeft de toenmalige raadvrouw van de ambtenaar een eerste reactie kenbaar gemaakt op dit voornemen.

Vanaf 23 februari 2015 is de ambtenaar medisch ongeschikt voor de uitoefening van zijn functie.

Bij besluit van 23 februari 2015 is de ambtenaar per 1 maart 2015 bij wijze van disciplinaire straf verplaatst naar de functie van facilitair medewerker. Als gevolg hiervan komt hij vanaf 1 maart 2015 niet langer in aanmerking voor de toelagen op grond van het Besluit Personenchauffeurs Rijksdienst.

Bij brief van 5 maart 2015 heeft de ambtenaar bezwaar gemaakt tegen het besluit van 23 februari 2015. Bij brief van 19 mei 2015 heeft de heer mr. ZZ (hierna: de gemachtigde), de gronden van dit bezwaar aangevuld.

Bij besluit van 8 juni 2015 is het besluit van 23 februari 2015 ingetrokken, omdat bij de voorbereiding van de behandeling van het bezwaar tegen dit besluit was gebleken dat de commissie ten onrechte niet is verzocht om advies over het voornemen tot disciplinaire bestraffing. Als gevolg van de intrekking van dit besluit komt de ambtenaar over de periode vanaf 1 maart 2015 weer in aanmerking voor de toelagen op grond van de artikelen 6 en 7 van het Besluit Personenchauffeurs Rijksdienst.

Bij brief van 3 juli 2015 heeft mevrouw mr. AA de commissie namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om advies over het voornemen tot disciplinaire bestraffing van de ambtenaar met een verplaatsing naar de functie van facilitair medewerker.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting op 25 september 2015. Zij bestond uit prof. mr. A.W. Heringa (voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid) en dr. J.S. Timmer (lid) en werd bijgestaan door de heer mr. J.F. Moltmaker (plaatsvervangend secretaris). Namens verzoeker zijn ter zitting verschenen mevrouw mr. AA en mevrouw BB.. De ambtenaar is in persoon verschenen en werd bijgestaan door zijn gemachtigde, de heer mr. ZZ. Als toehoorder was de heer YY aanwezig.

## **2. Standpunt bevoegd gezag**

In het strafbesluit van 23 februari 2015, dat door zijn intrekking de juridische status heeft gekregen van een voorgenomen besluit, heeft verzoeker de (voorgenomen) oplegging van de disciplinaire straf van verplaatsing naar de functie van facilitair medewerker samengevat als volgt onderbouwd:

- De uitlatingen op Facebook zijn ongepast, denigrerend en grievend en zijn niet toelaatbaar voor een personenchauffeur bij verzoekers ministerie. Zij zijn niet alleen in strijd met de voor elke ambtenaar geldende verplichting om zich als een goed ambtenaar te gedragen, maar ook met de eerste twee gedragsregels van het Handboek Personenchauffeurs van 5 maart 2014, mede omdat de uitlatingen het functioneren betreffen van de politie. Zij leveren dan ook plichtsverzuim op.
- Door het bericht en de ruime verspreiding die dit heeft gekregen door zijn plaatsing op een Facebookpagina van Ajaxsupporters heeft de ambtenaar de goede naam van zijn werkgever en de daar werkzame collega's geschonden. Dit straalt ook af op de (top)ambtenaren die hij vervoert.

- Verzoeker heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat dit plichtsverzuim aan de ambtenaar niet toerekenbaar is. Hij acht de verklaring van de ambtenaar in het verantwoordingsgesprek van 7 januari 2015 dat het Facebookbericht niet door hem is opgesteld en dat de Facebookpagina waarop dit bericht is geplaatst, niet aan hem toebehoort, ongeloofwaardig. Hij rekent het de ambtenaar aan dat deze leugens vertelt in een halfslachtige poging om te ontkomen aan bestraffing.
- De verplaatsing is een zware straf die de ambtenaar financieel treft, maar verzoeker acht deze straf desondanks evenredig, omdat de ambtenaar zijn vertrouwen in hem als personenchauffeur onherstelbaar heeft geschonden en hij de ambtenaar ongeschikt acht voor deze functie.
- De zwaarte van de straf is mede gebaseerd op het gegeven dat de ambtenaar als gevolg van eerdere waarschuwingen en disciplinaire bestraffingen en van de aanleiding tot zijn overplaatsing van het team SZW naar het team BZK/V en J kan gelden als een gewaarschuwd man.
- Van een strafontslag is afgezien vanwege de ernstige gevolgen van zo'n ontslag en omdat voldoende correctieve werking uitgaat van een verplaatsing naar een functie met meer structuur en directe aansturing. Mede vanwege het niet nemen van verantwoordelijkheid voor zijn gedrag door de ambtenaar wijst verzoeker diens verzoek om plaatsing in een andere chauffeursfunctie af.

### 3. Zienswijze ambtenaar

Het inleidend bezwaarschrift van 5 maart 2015 berust samengevat op de volgende gronden:

- De ambtenaar heeft het als plichtsverzuim aangemerkte bericht niet zelf op zijn Facebookpagina geplaatst. In een schriftelijke verklaring van 25 februari 2015 heeft de heer YY de verantwoordelijkheid hiervoor op zich genomen.
- Het bericht is in de vrije tijd van de ambtenaar op zijn Facebookpagina geplaatst. Om die reden stelt hij de bevoegdheid van zijn werkgever ter discussie om hiervoor een disciplinaire straf op te leggen.
- De andere incidenten waarop de zwaarte van de opgelegde disciplinaire straf mede is gebaseerd, kunnen niet bijdragen aan de onderbouwing hiervan. Dit geldt ook voor het incident dat heeft geleid tot de waarschuwing van 11 september 2014. De ambtenaar beschouwt zichzelf als slachtoffer van het voorval waarvoor deze waarschuwing is gegeven.
- Volgens de bedrijfsarts en de bedrijfsmaatschappelijk werker is een functie die moet worden uitgeoefend in een kantooromgeving, zoals de functie waarheen de ambtenaar bij het bestreden besluit is verplaatst, schadelijk voor zijn lichamelijke en geestelijke gezondheid.

De aanvullende gronden van het bezwaar, die zijn ingediend bij brief van 19 mei 2015, kunnen als volgt worden samengevat:

- Nog afgezien van het feit dat niet de ambtenaar maar de heer YY het als plichtsverzuim aangemerkte bericht heeft geplaatst op de Facebookpagina van de ambtenaar, kan de kwalificatie van deze handeling als plichtsverzuim niet worden gebaseerd op de artikelen 50 en 80 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR) en het Handboek Personenchauffeurs. Deze regelgeving heeft betrekking op de uitoefening door een ambtenaar van zijn functie en het bericht is op de Facebookpagina van de ambtenaar geplaatst in zijn vrije tijd.
- Gelet op de zojuist genoemde omstandigheden is de disciplinaire straf van verplaatsing naar de functie van facilitair medewerker disproportioneel, zeker in verhouding tot de waarschuwing die de collega van de ambtenaar die hem eind mei 2014 fysiek heeft bedreigd, daarvoor heeft gekregen.
- Ook de gevolgen van de structurele verplaatsing van de ambtenaar naar de functie van facilitair medewerker voor zijn gezondheid, zijn inkomenspositie en zijn gezinsleven maken deze verplaatsing onevenredig. Op een inkomen van € 2.543,35 leidt deze verplaatsing tot een netto inkomensverlies van € 910,08 waardoor de ambtenaar zijn gezin niet meer goed kan onderhouden.
- Voor het geval dat de verplaatsing niettegenstaande het voorafgaande wordt gehandhaafd, dient zij pas in te gaan na herstel van de ambtenaar van zijn arbeidsongeschiktheid, zodat de doorbetaling tijdens die arbeidsongeschiktheid wordt gebaseerd op zijn salaris als medewerker vervoer.

#### 4. Overwegingen

1. Verzoeker heeft het advies van de commissie gevraagd over zijn besluit van 23 februari 2015 om de ambtenaar bij wijze van disciplinaire straf te verplaatsen naar de functie van facilitair medewerker, dat door de intrekking bij besluit van 8 juni 2015 de juridische status heeft gekregen van een voornemen.
2. Voor het opleggen van een disciplinaire straf stelt de Centrale Raad van Beroep in zijn vaste jurisprudentie de voorwaarden dat de door de betrokkene gepleegde gedragingen kunnen worden aangemerkt als toerekenbaar plichtsverzuim en dat de opgelegde straf niet onevenredig is aan de aard en de ernst van dit plichtsverzuim.
3. Als plichtsverzuim wordt de ambtenaar ten laste gelegd dat onder zijn naam op Facebook de volgende uitlatingen zijn gedaan:  
*“tering lafbekken hebben tijdens ADO-Ajakkus wel 1000 parkeerbonnen uitgeschreven terwijl mensen in het stadion zaten.....gore tyfusleijers.....waar mensen geparkeerd hadden op een zondag deden ze niemand kwaad.....alles was gesloten daar op een industrie wijk..... honden zijn het.....rij jezelf maar te pletter op je motor!!!!”*
4. Volgens het bezwaarschrift, dat als gevolg van de intrekking van het besluit waartegen dit is gericht de juridische status heeft gekregen van een schriftelijke zienswijze, levert het plaatsen van de bovengenoemde uitlatingen op Facebook geen plichtsverzuim op, omdat deze plaatsing niet in de werktijd van de ambtenaar en niet door hemzelf is geschied. Naar het oordeel van de commissie doen deze omstandigheden niet af aan de mogelijkheid om het plaatsen van de bovengenoemde uitlatingen op Facebook te kwalificeren als plichtsverzuim. Een ambtenaar met een representatieve functie, zoals een chauffeur die het vervoer van bewindslieden en topambtenaren tot taak heeft, dient zich ook in zijn vrije tijd te gedragen op een manier die geen afbreuk doet aan de uitoefening van zijn functie. Voor een personenchauffeur is deze gedragsnorm uitgewerkt in de eerste twee gedragsregels van het Handboek Personenchauffeurs van 5 maart 2014. De tweede gedragsregel verbiedt een personenchauffeur, voor zover hier van belang, zijn of haar mogelijke frustraties over het werk of anderszins te delen via sociale media zoals Facebook of Twitter. In het onderhavige geval acht verzoeker deze gedragsregel overtreden, doordat frustraties over de handhaving van het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag rond de voetbalwedstrijd ADO-Ajax op 30 november 2014 zijn gedeeld op een Facebook-pagina die op naam stond van de ambtenaar. Zelfs al zou de stelling van de ambtenaar worden aanvaard dat de bewuste uitlatingen op het internet zijn geplaatst door een ander, dan doet dat aan het bovenstaande niet af. Zij zijn daarop in elk geval geplaatst in de aanwezigheid van de ambtenaar en zijn voor buitenstaanders alleen aan hem toe te schrijven omdat zij op zijn Facebook-account staan en via dat account op een andere site. Gelet op het bovenstaande valt het enkele feit van het plaatsen en het enige tijd geplaatst houden van de onder 3. genoemde uitlatingen op de Facebook-pagina van de ambtenaar binnen de sfeer van zijn verantwoordelijkheid en zijn deze handelwijzen hem toe te rekenen, vooral ook omdat de uitlatingen niet aanstonds maar pas na enige tijd van het internet zijn verwijderd. Hieronder beoordeelt de commissie of de inhoud van deze uitlatingen plichtsverzuim oplevert.
5. Bij deze beoordeling toetst de commissie de uitlatingen van de ambtenaar aan het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Alvorens dit beoordelingskader uiteen te zetten en de uitlatingen van de ambtenaar hieraan te toetsen, hecht de commissie eraan dit te plaatsen in zijn wettelijke, grondwettelijke en internationaalrechtelijke context. Dit gebeurt in de overwegingen 6 tot en met 8 van dit advies.
6. Het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is een concretisering van de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Deze norm luidt als volgt: *“De ambtenaar dient zich 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 functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd*”.

7. Artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet is de formeel-wettelijke grondslag voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren die ingevolge artikel 7, eerste en derde lid, van de Grondwet is vereist. Naast artikel 7 van de Grondwet is voor de vrijheid van meningsuiting van Nederlandse ambtenaren ook artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) van belang. Deze bepalingen vullen elkaar aan. Procedureel biedt artikel 7 van de Grondwet meer bescherming door preventieve censuur te verbieden en voor beperkingen een formele wet te vereisen. Materieel biedt artikel 10 EVRM meer bescherming. Dit artikel beschermt niet alleen het openbaren van gedachten of gevoelens maar ook het koesteren van een mening en het ontvangen van inlichtingen of denkbeelden. Bovendien stelt artikel 10, tweede lid, EVRM naast het formele criterium ‘bij de (materiële) wet voorzien’ voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting ook de voorwaarde dat deze noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving voor een of meer van de in dit artikellid genoemde doelen. Tot deze doelen behoren de openbare orde, de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
8. Voor de uitleg van artikel 10 EVRM is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van belang. Het standaardarrest van dit Hof over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is het arrest-Vogt.<sup>1</sup> In dit arrest oordeelt het EHRM voor het eerst expliciet dat de vrijheid van meningsuiting in principe ook geldt voor een ambtenaar. Bij de beoordeling van een meningsuiting van een ambtenaar kent het EHRM echter een bijzondere betekenis toe aan de plichten en verantwoordelijkheden (*‘duties and responsibilities’*) waarop wordt gedoeld in artikel 10, tweede lid, EVRM. Hoe zwaar deze plichten en verantwoordelijkheden voor een individuele ambtenaar wegen, is onder meer afhankelijk van de functie van de ambtenaar en de rang die hij bekleedt. Naar mate een ambtenaar een verantwoordelijkere functie met een hogere rang bekleedt, neemt zijn vrijheid van meningsuiting af. Dit blijkt uit de arresten Rekvenyi<sup>2</sup> en Otto.<sup>3</sup> Deze factoren die de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren beperken, nemen niet weg dat ook hogere ambtenaren zich in een democratische rechtsstaat niet onnodig belemmerd moeten voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen. Het EHRM heeft dit belang benadrukt in zijn uitspraak van 26 februari 2009 inzake Kudeshkina/Rusland en daar vermelde jurisprudentie.
9. Na deze uiteenzetting van het wettelijk, constitutioneel en internationaalrechtelijk kader voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in Nederland, keert de commissie terug bij het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Dit beoordelingskader omvat de volgende gezichtspunten:
  - a. de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein van de uitspraken;
  - b. de politieke gevoeligheid van de materie;
  - c. het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan;
  - d. de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
  - e. de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
  - f. de ernst en duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de functievervulling van de ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover dit in verband staat met de functievervulling van de ambtenaar.In de overwegingen 10 tot en met 15 toetst de commissie de in overweging 3 omschreven uitlatingen die kunnen worden toegeschreven aan de ambtenaar aan deze gezichtspunten.

<sup>1</sup> EHRM 26 september 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2397, NJ 1996/545 (Vogt/Duitsland, m. nt. E.J. Dommering).

<sup>2</sup> EHRM 20 mei 1999, Report 1999/III (Rekvenyi/Hongarije).

<sup>3</sup> EHRM 24 november 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV4269, NJ 2007/158 (Otto/Duitsland, m. nt. E.A. Alkema).

10. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarop deze uitlatingen betrekking hebben, kwalificeert de commissie als relatief groot. Als chauffeur van voornamelijk in Den Haag werkzame bewindslieden en topambtenaren neemt de ambtenaar echter beroepsmatig deel aan het wegverkeer in de gemeente Den Haag. Verder geldt dat het dienstonderdeel waarbij hij werkzaam is, vervoersdiensten verzorgt voor onder meer het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het vervoeren van bewindslieden en topambtenaren betreft een representatieve functie; zij mogen verwachten niet geconfronteerd te worden met een chauffeur die zich publiekelijk uitlaat over politiefunctionarissen op de wijze waarop dat op en via de Facebook-pagina van de ambtenaar is gebeurd.
11. De onderhavige uitlatingen zijn politiek en maatschappelijk gevoelig, omdat zij betrekking hebben op medewerkers met een publieke taak, te weten de politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren die zijn belast met de handhaving van het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag.
12. De uitlatingen over de handhaving van het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag rond de voetbalwedstrijd ADO-Ajax zijn gedaan kort na afloop van die wedstrijd. Van deze omstandigheid kan de ambtenaar geen verwijt worden gemaakt. In de weging van het oordeel van de commissie is dit een neutrale factor.
13. De uitlatingen brengen de handhavers van het Haagse parkeerbeleid in verband met verschillende ernstige ziekten, diffameren hen door hen aan te merken als honden en houden voor hen zelfs een doodswens in. Het doen of op een eigen Facebook-pagina dulden van dergelijke uitlatingen is naar de opvatting van de commissie aan te merken als plichtsverzuim. Verzoeker heeft dienaangaande een beroep gedaan op de tweede gedragsregel van het Handboek Personenchauffeurs. De commissie vindt die gedragsregel echter niet volledig duidelijk omdat er in die regel vooral gesproken wordt van een verbod frustraties over het werk in de sociale media te ventileren. De gewraakte uitlatingen hebben geen betrekking op het werk van de ambtenaar. Gelet op de tweede zin van de eerste gedragsregel (*'Vloeken, negatief of insinuerend woordgebruik is niet toegestaan'*) had de ambtenaar echter kunnen en behoren te weten dat het niet in overeenstemming is met zijn functie om zich in zulke sterke bewoordingen als is gedaan uit te laten over het optreden van (bijzondere) opsporingsambtenaren. Het gaat de commissie evenwel te ver, een personenchauffeur in algemene zin te verbieden frustraties over niet aan het werk gerelateerde onderwerpen te ventileren in de sociale media. Dat zou een te vergaande beperking zijn van de vrijheid van meningsuiting.
14. De uitlatingen hebben slechts kort op Facebook gestaan en zijn in de periode tussen 17 december 2014 en 7 januari 2015 verwijderd, maar hebben in die periode een relatief groot bereik gehad, doordat zij zijn overgenomen op een Facebookpagina van Ajaxsupporters. Op 1 december 2014 om 09.25 uur waren op deze pagina al 182 'likes' en 32 reacties geregistreerd. Aangezien niet iedereen die een Facebookbericht onder ogen krijgt, daarop reageert, is het feitelijke bereik van de uitlatingen een veelvoud van de zojuist genoemde aantallen lezers geweest. Tot die lezers kunnen medewerkers hebben behoord van de ministeries waarvoor de ambtenaar werkzaam is. In dat geval is de reputatie van de ambtenaar als een discrete en integere chauffeur beschadigd. Deze beschadiging vormt een beletsel voor de vervulling van deze functie, omdat zij afbreuk doet aan het vertrouwen dat de door de ambtenaar te vervoeren personen in hem moeten kunnen stellen.
15. De bovenstaande overwegingen leiden tot de conclusie dat de uitlatingen van de ambtenaar plichtsverzuim opleveren, omdat zij diffamerend zijn voor medewerkers met een publieke taak en voor de ambtenaar voorzienbare schade hebben toegebracht aan het in hem te stellen vertrouwen dat nodig is voor zijn functievervulling. Hieronder gaat de commissie in op de evenredigheid van de voorgenomen disciplinaire straf.

16. Naast de aard en ernst van het plichtsverzuim, waarop in de bovenstaande overwegingen al uitvoerig is ingegaan, zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van een voorgenomen disciplinaire straf de volgende criteria van belang:
- de vraag of de ambtenaar zich eenmalig heeft misdragen, of dat sprake is van een aaneenschakeling van onoorbaar gedrag (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, TAR 2004/73). De onderhavige uitlatingen zijn niet het eerste geval van oneigenlijk gebruik van het internet door de ambtenaar. Bij brief van 7 januari 2011 heeft de ambtenaar reeds een waarschuwing ontvangen vanwege het plaatsen op Youtube van een film die hij zonder toestemming van zijn collega's met zijn mobiele telefoon van hen had gemaakt. Daarbij is hem meegedeeld dat een volgend incident kan leiden tot een disciplinaire straf.
  - het feit dat de ambtenaar kan gelden als een gewaarschuwd mens (Centrale Raad van Beroep 13 april 2006, TAR 2006/117). Naast de zojuist genoemde waarschuwing heeft de ambtenaar ook een waarschuwing en een schriftelijke berisping ontvangen vanwege gedragingen jegens een collega. Verder is hem kort voor zijn overgang naar verzoekers ministerie de disciplinaire straf van ontslag voorwaardelijk opgelegd. Derhalve kan de ambtenaar gelden als een gewaarschuwd mens.
  - de staat van dienst van de ambtenaar (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, TAR 2004/72). Gelet op de bovengenoemde waarschuwingen en disciplinaire straffen is deze niet vlekkeloos, hoewel over de uitvoering van zijn hoofdtaken door de ambtenaar tussen hem en verzoeker geen verschil van inzicht bestaat dat deze immer correct is verlopen.
  - de houding van de ambtenaar ten opzichte van de onjuistheid van zijn gedrag (Centrale Raad van Beroep 18 september 2003, TAR 2004/71). In het verantwoordingsgesprek van 7 januari 2015 is namens de ambtenaar verklaard dat de als plichtsverzuim aangemerkte uitlatingen op Facebook ongewenst zijn, maar noch in dit gesprek, noch in het inleidend bezwaarschrift of het aanvullend bezwaarschrift heeft de ambtenaar persoonlijk afstand genomen van deze uitlatingen. Aanvankelijk heeft de ambtenaar zelfs geruime tijd ontkend dat de Facebook-pagina hem toebehoorde. Hoewel die ontkenning kennelijk was ingegeven door een advies van zijn toenmalige raadsman, beschouwt de commissie deze handelwijze van de ambtenaar niet bepaald als een blijk van besef van de onjuistheid van zijn handelen. Derhalve heeft hij geen blijk gegeven van een groot besef van de onjuistheid hiervan.
  - de voorbeeldfunctie van de ambtenaar, die meebrengt dat aan zijn integriteit en onberispelijkheid hogere eisen mogen worden gesteld dan aan die van een ambtenaar zonder voorbeeldfunctie (zie Centrale Raad van Beroep 23 november 2000, TAR 2001/4). Aangezien de ambtenaar door zijn wijze van functioneren afbreuk kan doen aan de voorbeeldfunctie van de bewindslieden en de topambtenaren die hij vervoert, vervult hij zelf ook een voorbeeldfunctie. De als plichtsverzuim aangemerkte uitlatingen geven geen blijk van een diepgeworteld besef van deze voorbeeldfunctie.
17. Specifiek aan het onderhavige geval is enerzijds dat de gewraakte uitlatingen door een derde zijn geplaatst op de Facebook-pagina van de ambtenaar, via die pagina zijn doorgeplaatst en door de ambtenaar niet aanstonds zijn verwijderd. Verder speelt een rol dat de tweede gedragsregel van het Handboek niet eenduidig is: Deze regel verbiedt in ieder geval het uiten van frustraties over het werk. Voor zover die regel ook bedoelt het uiten van frustraties over andere onderwerpen te verbieden, kan die regel als te ruim worden beschouwd. In het onderhavige geval zijn echter ook de grenzen van de eerste gedragsregel overschreden. Verder is de afstand tussen het werkterrein van de ambtenaar en de uitlatingen relatief groot. Daar staat echter tegenover dat de ambtenaar al eerder onherroepelijk is gewaarschuwd voor oneigenlijk gebruik van het internet. Ten slotte zou bij effectuering van de voorgenomen disciplinaire straf, na aftrek van vergoedingen voor kosten die de ambtenaar dan niet meer maakt, voor hem een netto inkomensverlies resteren van (€ 2.387,14 - € 1.633,27 =) € 754,87 per maand. Mede gelet op het bovenstaande, beschouwt de commissie dit inkomensverlies als een te zware sanctie voor het door de ambtenaar gepleegde plichtsverzuim. Zij acht het onvoorwaardelijk opleggen van de voorgenomen disciplinaire straf dan ook onevenredig aan de aard en ernst van dit plichtsverzuim. Het voorwaardelijk opleggen van deze straf acht zij hieraan wel evenredig.

18. De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

## 5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren acht geen beletselen aanwezig om de voorgenomen disciplinaire straf op te leggen van verplaatsing naar de functie van facilitair medewerker, mits deze disciplinaire straf voorwaardelijk wordt opgelegd.

Het secretariaat van de commissie ontvangt graag een afschrift van het besluit dat wordt genomen op basis van dit advies.

Maastricht/Den Haag, 23 oktober 2015,

Was getekend.

prof. mr. A.W. Heringa,  
voorzitter

mr. C.F. Sparrius,  
secretaris