

Bezwaarschrift van een 57-jarige brigadier tegen de disciplinaire straf en de rechtspositionele maatregelen die hem zijn opgelegd vanwege zijn wijze van deelname aan een WhatsApp-groep van politieambtenaren waarin hij de hoogste in rang was. Gelet op zijn voorbeeldfunctie binnen deze groep mocht hij volgens de commissie zwaarder worden gestraft dan zijn groepsleden. De straf van inhouding van 32 uur vakantie achtte de commissie evenredig aan het door de ambtenaar gepleegde plichtsverzuim. Dit bestond onder meer uit het plaatsen van kwetsende opmerkingen over een leidinggevende en een collega, het delen van aanstootgevende, beledigende, discriminerende, operationele, erotische, pornografische en/of seksistische bestanden en het niet waarmaken van zijn voorbeeldfunctie binnen de groep.

Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2020/12971

Verzoeker: de korpschef van politie, namens deze de politiechef van de eenheid Noord-Nederland (hierna: verzoeker).

1. Feiten en procesverloop

[Naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar) is geboren in 1963 en is sinds het midden van de jaren '80 werkzaam bij de politie, aanvankelijk in [plaats A] en vanaf 1 april 1990 in [plaats B]. Momenteel vervult hij de functie van Senior Gebiedsgebonden Politie (hierna: Senior GGP). Deze functie is gewaardeerd op schaal 8 en hieraan is de rang verbonden van brigadier, Als wijkagent in [plaats B] maakt hij deel uit van het basisteam [naam basisteam], dat behoort tot het district [naam district] van de eenheid Noord-Nederland van de Nationale Politie.

Op 28 juni 2017 is door een collega van de ambtenaar de besloten WhatsApp-groep 'Wintersport 2018' opgericht, die na verloop van tijd is voortgezet onder de naam 'Wintersport 2019'. Samen met zeven collega's die allen de op schaal 7 gewaardeerde functie vervullen van Generalist GGP maakte de ambtenaar deel uit van deze groep. Alle leden van deze groep hebben hierin berichten, foto's, video's en/of links geplaatst. Een deel hiervan kwalificeert verzoeker als aanstootgevend, discriminerend, erotisch, pornografisch en/of seksistisch. Verder acht verzoeker aannemelijk dat een aantal afbeeldingen heimelijk is vervaardigd en zonder toestemming van de betrokkene in de WhatsApp-groep is ingebracht. Voorts leidt verzoeker uit de in de groep gevoerde gesprekken af dat de leden van de groep elkaar niet corrigeren op onwenselijk gebruik van afbeeldingen, films en teksten, pestgedrag, onheuse bejegening van vrouwen en anderen en het delen van operationele informatie, maar hieraan juist een actieve bijdrage leveren. Ten slotte blijkt volgens verzoeker uit een aantal berichten ontevredenheid over de teamleiding, grenzend aan ondermijning. De ambtenaar nam met zijn diensttelefoon deel aan deze groep, waarvan de gesprekken zijn onderzocht over de periode van 19 april tot en met 23 december 2018, In deze periode heeft de ambtenaar 135 bestanden gedeeld, te weten 58 afbeeldingen en 77 filmpjes. Van deze bestanden kwalificeert verzoeker er 40 als aanstootgevend, 3 als beledigend, 4 als discriminerend, 10 als erotisch, 54 als nonsens, 2 als operationele informatie, 12 als pornografisch en 37 als seksistisch.

Op 15 augustus 2019 heeft verzoeker aan de stafafdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten van de Nationale Politie (hierna: de afdeling VIK) de opdracht verstrekt een disciplinair onderzoek in te stellen naar de ambtenaar wegens vermoedelijk plichtsverzuim, bestaande uit:

- het onderhouden van een chatgroep waarin ongewenst gedrag wordt gehanteerd;
- het delen van discriminerende en racistische foto's en teksten in een chatgroep;
- het delen van pornografische en/of seksistische foto's en teksten in een chatgroep;
- het delen van foto's van personen die kennelijk heimelijk zijn gemaakt;
- het heimelijk delen van foto's van personen in erotische poses;
- het delen van niet-integere operationele informatie in een chatgroep;
- het delen van beledigende foto's en teksten in een chatgroep;
- het delen van aanstootgevende foto's en teksten in een chatgroep;
- het delen van politie-informatie in een chatgroep waaraan mobiele telefoonnummers zijn gekoppeld die niet behoren tot de Nationale Politie;
- het ondermijnen van het gezag in tekst en beeld in een chatgroep;
- de mogelijke schade aan het imago van de Nationale Politie of dat van ketenpartners.

Bij een brief van 23 september 2019, die op 4 oktober 2019 is uitgereikt aan de ambtenaar, is het zojuist genoemde disciplinair onderzoek hem aangezegd. Op 10 oktober 2019 heeft hij in het kader van dit onderzoek een verantwoordingsgesprek gevoerd met twee onderzoekers van de afdeling VIK. Deze afdeling achtte een nader onderzoek niet noodzakelijk en heeft op 11 oktober 2019 aan verzoeker het rapport uitgebracht van het disciplinair onderzoek.

Bij brief van 11 december 2019 heeft [naam functionaris], hoofd Bedrijfsvoering van de eenheid Noord-Nederland van de Nationale Politie de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen hem de disciplinaire straf op te leggen van vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 32 uren en de bijkomende maatregelen te treffen van het geven van voorlichting aan collega's en van verplaatsing. Dit voornemen is gebaseerd op het volgende plichtsverzuim:

- het heimelijk maken van een foto van een voormalige vrouwelijke collega, het zonder haar toestemming plaatsen van die foto in de groepsapp en het plaatsen van de tekst "*Zakkenrollers zijn gek op pikken*" onder die foto;
- het omschrijven van zijn vrouwelijke leidinggevende als '*die heks*' en het plaatsen van een afbeelding van een heks waarmee de ambtenaar heeft beoogd een grappige verwijzing te maken naar zijn leidinggevende;
- het delen van bestanden die als discriminerend c.q. racistisch kunnen worden beschouwd, w.o. een afbeelding van een donker gekleurde persoon met opvallend uitstekende tanden;
- het onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke operationele informatie door het plaatsen van een foto van een verdachte in een groepsapp waaraan niet uitsluitend zakelijke telefoonnummers zijn gekoppeld;
- het gebruik van de diensttelefoon op de zojuist genoemde wijzen en voor het delen van bestanden die als aanstootgevend, beledigend, discriminerend, operationeel, erotisch, pornografisch of seksistisch kunnen worden beschouwd;
- het actief bijdragen aan de zojuist genoemde handelwijzen en het onvoldoende nemen van afstand van die handelwijzen wanneer zij werden gepleegd door anderen.

Bij brief van 20 december 2019 heeft de ambtenaar zijn zienswijze kenbaar gemaakt op het zojuist bedoelde voornemen. Op 8 januari 2020 heeft de ambtenaar hierover met bijstand van [naam belangenbehartiger] een gesprek gevoerd met het hoofd Bedrijfsvoering en de senior arbeidsjurist [naam functionaris], die op 14 januari 2020 een verslag van dit gesprek heeft opgesteld

Bij e-mail van 9 januari 2020 heeft de belangenbehartiger van de ambtenaar die heeft deelgenomen aan het zienswijzengesprek van 8 januari 2020, in aanvulling op zijn inbreng tijdens dit gesprek verklaard dat het gebruik van humor dat de ambtenaar heeft gemaakt in de groepsapp in strijd is met de Beroepscode politie en derhalve vatbaar is voor disciplinaire bestraffing. Daarbij heeft hij aangetekend dat dit strijdig is met de aan politieambtenaren gestelde verwachting dat zij de taal van de straat weten te hanteren en met de behoefte van politieambtenaren om humor te gebruiken voor het verwerken van stressvolle situaties.

Bij besluit van 21 januari 2020 heeft verzoeker, namens deze het hoofd Bedrijfsvoering, uitvoering gegeven aan het bij brief van 11 december 2019 bekendgemaakte voornemen, met dien verstande dat als extra bijkomende maatregel het volgen van een coachingstraject is opgelegd en dat de duur van de verplaatsing naar het basisteam [naam team] in principe is beperkt tot anderhalf jaar.

Bij brief van 2 maart 2020 heeft [naam gemachtigde], juridisch medewerker bij FNV Veiligheid (hierna: de gemachtigde van de ambtenaar) namens de ambtenaar gemotiveerd bezwaar gemaakt tegen het besluit van 21 januari 2020.

Bij e-mail van 9 maart 2020 heeft [naam functionaris] (hierna: de gemachtigde van verzoeker) het bezwaar ter advisering voorgelegd aan de commissie. Daarbij heeft zij de commissie verzocht zo spoedig mogelijk een hoorzitting ter behandeling van deze adviesaanvraag te beleggen.

Bij e-mail van 9 april 2020 heeft de gemachtigde van verzoeker bij de commissie een verweerschrift ingediend. Het daarin gevoerde verweer strekt tot het bevestigen van het oordeel van verzoeker over het als plichtsverzuim kwalificeren van de als zodanig ten laste gelegde gedragingen van de ambtenaar en over de daarvoor opgelegde disciplinaire straf.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een digitale hoorzitting op 16 april 2020. Zij bestond uit de heer mr. M.J. Cohen (voorzitter), de heer prof. mr. A.W. Heringa (lid) en de heer dr. J.S. Timmer (lid) en werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris). Namens verzoeker hebben aan de zitting deelgenomen [naam functionaris], Sectorhoofd [naam werkgebied], (hierna: het sectorhoofd), [naam functionaris], Teamchef [naam team] (hierna: de teamchef) en de gemachtigde van verzoeker. De ambtenaar heeft in persoon deelgenomen aan de hoorzitting en werd bijgestaan door zijn gemachtigde. Het verslag van deze zitting is verwerkt in de onderdelen 2 en 3 van dit advies.

2. Standpunt bevoegd gezag

In het voorgenomen besluit van 11 december 2020 heeft verzoeker de volgende gedragingen en handelwijzen van de ambtenaar aangemerkt als plichtsverzuim:

- De ambtenaar heeft op een ontoelaatbare wijze de privacy geschonden van een voormalige vrouwelijke collega, door heimelijk een foto van haar te maken en deze foto zonder haar toestemming in de groepsapp te plaatsen. Ook heeft hij over haar de kwetsende opmerking “Zakkenrollers zijn gek op pikken” gemaakt. Het behoeft geen betoog dat de ambtenaar door dit ontoelaatbare gedrag schade heeft toegebracht aan een veilige werkomgeving. Mede gelet op zijn leeftijd, zijn aantal dienstjaren en zijn functie, mag van de ambtenaar worden verwacht dat hij zich op geen enkele wijze schuldig maakt aan pestgedrag op de werkvloer. De omstandigheden waaronder de ambtenaar dit gedrag zegt te hebben gepleegd, rechtvaardigen dit gedrag niet. Zijn verklaring dat de opmerking “Zakkenrollers zijn gek op pikken” slaat op de gewoonte van de betrokkene om niet mee te betalen aan gezamenlijk bekostigde lunches, is ongeloofwaardig, onder meer omdat deze opmerking is gemaakt in reactie op de opmerking “Ik weet het zeker. Zij heeft een pik”.
- Door zijn vrouwelijke leidinggevende grievend aan te duiden als “die heks” en door het plaatsen van een afbeelding van een heks die was bedoeld als een grappige verwijzing naar zijn leidinggevende heeft de ambtenaar zich ongepast gedragen en heeft hij het gezag van zijn leidinggevende ondermijnd. Mede gelet op zijn functie en zijn langdurige dienstverband had van de ambtenaar een meer professionele wijze van communiceren over zijn leidinggevende mogen worden verwacht, ook als bij hem sprake was van irritatie over een beweerde nalatigheid van zijn leidinggevende.
- De ambtenaar heeft niet voldaan aan de aan hem te stellen verwachting dat hij geen afbeeldingen of filmpjes plaatst die als discriminerend of racistisch kunnen worden beschouwd door een afbeelding te plaatsen van een persoon met een donkere huidskleur en opvallend uitstekende tanden.
- De ambtenaar heeft niet voldaan aan de aan hem te stellen verwachting dat hij op een betrouwbare en integere wijze omgaat met politie-informatie door een afbeelding van een verdachte te plaatsen in een groepsapp waaraan niet alleen zakelijke telefoonnummers zijn gekoppeld. Bovendien heeft de ambtenaar hierdoor het risico genomen dat deze informatie in onbevoegde handen terechtkomt en dat daardoor schade kan worden toegebracht aan het imago van de politie.
- De ambtenaar heeft gehandeld in strijd met het Gebruiksbeleid Mobiel Device door zijn diensttelefoon te gebruiken voor de bovengenoemde handelwijzen en door het delen van nog niet besproken bestanden die als aanstootgevend, beledigend, discriminerend, operationeel, erotisch, pornografisch en/of seksistisch kunnen worden beschouwd.
- De ambtenaar heeft niet alleen zelf een grensoverschrijdende bijdrage geleverd aan de WhatsApp-groep, maar heeft ook nagelaten anderen vanwege het leveren van zulke bijdragen te corrigeren. Zijn verklaring dat hij dat wel heeft gedaan buiten de WhatsApp-groep is vanwege de bijdragen die hij daaraan zelf heeft geleverd ongeloofwaardig.

In het bestreden besluit van 21 januari 2020 heeft verzoeker het opleggen van de disciplinaire straf van vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 32 uur als volgt gemotiveerd:

“Tussen een dergelijke straf en het plichtsverzuim dient evenredigheid te bestaan, waarbij de relevante belangen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Bij deze afweging heb ik rekening gehouden met het belang dat de politie heeft bij integere en betrouwbare medewerkers, de aard van het gepleegde plichtsverzuim en de omstandigheden waaronder dit zich heeft kunnen voordoen. Zo hebt u zich niet eerder schuldig gemaakt aan soortgelijke gedragingen en functioneert u voldoende.

Ook betrek ik bij mijn oordeel het feit, dat de gedragingen zich hebben voorgedaan binnen een besloten WhatsApp-groep, waar enkel collega's deel van uitmaakten en er – naar het thans lijkt – geen imagoschade door is ontstaan. Daarnaast constateer ik dat u zich thans berouwwol toont over uw

handelen en u er middels uw zienswijze ten dele blijk van hebt gegeven bewust te werken aan uw zelfinzicht door mede te reflecteren op uw eigen handelen. Daar staat echter tegenover de ernst van het gepleegde plichtsverzuim, zoals het delen van een aanzienlijke hoeveelheid ontoelaatbare bestanden gedurende een lange periode, alsmede de hierdoor ontstane gevolgen. Voorgaande klemt te meer nu u Senior GGP –Wijkagent bent en reeds een aanzienlijk aantal jaren in dienst bent. Voorts hebt u een aanzienlijke hoeveelheid ontoelaatbare bestanden gedeeld”.

De in het verweerschrift gegeven reactie op de gronden van het bezwaar, voor zover de commissie bevoegd is daarover te adviseren, kan als volgt worden samengevat:

1. Het in het bezwaarschrift benadrukken van de omstandigheden dat sprake was van een besloten WhatsApp-groep waaraan uitsluitend collega's deelnamen, dat het delen van berichten in deze groep een uitlaatklep was, dat die berichten niet met derden zijn gedeeld en dat het aanzien van de politie niet is geschaad, miskent de kwalijke inhoud van de in de groep gedeelde berichten die plichtsverzuim opleveren en de kwalijke aard van de overige gedragingen die dat opleveren. Daarbij gaat het om de volgende berichten en gedragingen:
 - a. De ambtenaar heeft niet op een zorgvuldige en professionele wijze gebruik gemaakt van zijn diensttelefoon. Zo is bijvoorbeeld het heimelijk maken van een foto van een collega, alsmede het vervolgens delen van deze foto, volstrekt onprofessioneel en levert dit bovendien een ernstige schending op van de privacy. Het gedeeld hebben van de foto in een besloten groep, alsmede het feit dat betreffende collega vermoedelijk geen kennis droeg van deze handelingen, maakt het vorenstaande niet anders. Ook de aard en inhoud van enkele gedane uitlatingen zoals het spreken over de leidinggevende als *'die heks'* is uitermate onprofessioneel en laakbaar. Dit geldt tevens voor het delen met een diensttelefoon van bestanden die als aanstootgevend, beledigend, discriminerend, erotisch, pornografisch en seksistisch kunnen worden gekwalificeerd. Het bovenstaande is derhalve in strijd met het Gebruiksbeleid Mobiel Device. Hetzelfde geldt voor het in de WhatsApp-groep delen van vertrouwelijke operationele informatie, zoals het plaatsen van een foto van een herkenbare verdachte. Het plaatsen van dergelijke gevoelige politie-informatie in een WhatsApp-groep waaraan bovendien ook privé-telefoonnummers zijn gekoppeld, brengt de nodige veiligheidsrisico's met zich mee, wat tot schade kan leiden voor de Nationale Politie. Reeds deze overschrijding van de interne regels over het gebruik van de diensttelefoon levert een zelfstandige vorm van plichtsverzuim op.
 - b. Daarnaast heeft de ambtenaar door de aard en inhoud van de hem verweten uitlatingen en door het delen van bepaalde bestanden elementaire normen van fatsoen in verwijtbare mate niet nageleefd. Gezien hun grievende en grensoverschrijdende karakter kunnen deze uitlatingen niet worden afgedaan als *'onderbroekenlol'*. Zo heeft de ambtenaar de grenzen van het betamelijke bijvoorbeeld overschreden door naar zijn leidinggevende op verschillende momenten en op verschillende manieren te verwijzen als *'die heks'* en heeft hij hiermee niet gehandeld zoals het een goed ambtenaar betaamt. Ook in een besloten WhatsApp-groep met enkel collega's mag van een politieambtenaar in hoge mate integer gedrag worden verwacht. Het in dergelijke bewoordingen spreken over een vrouwelijke leidinggevende past niet bij de gezagsverhouding waarin de ambtenaar ten opzichte van haar staat, is ongepast en is hem derhalve verwijtbaar. Ook heeft hij door het ventileren van onvrede over zijn leidinggevende in de richting van collega's in een zekere mate het gezag van deze leidinggevende ondermijnd. Deze diffamerende werking wordt niet alleen veroorzaakt door de inhoud van de bewoordingen die de ambtenaar heeft gebruikt of die hij niet heeft gecorrigeerd, maar ook door zijn positie binnen de WhatsApp-groep, te weten zijn senioriteit in leeftijd en functie. Bovendien is dit gedrag niet bevorderlijk gebleken voor de samenwerking tussen de ambtenaar en zijn leidinggevende, nu zij zich begrijpelijkerwijs gekrenkt heeft gevoeld door zijn uitingen. Van een politieambtenaar - en zeker van een Senior GGP - mag worden verwacht dat hij gevoelens van onvrede over zijn leidinggevende met deze deelt en dat hij zich niet tegenover derden negatief uitlaat over zijn leidinggevende. Professionaliteit omvat immers mede het met elkaar bespreken van interne dilemma's. Het verwijt dat dit niet veilig zou kunnen, is zeer ernstig en volkomen ongefundeerd.
 - c. Een ander voorbeeld van onbetamelijk gedrag waarmee de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim, is het gedeeld hebben van een afbeelding met hierop een donkergekleurd persoon met twee opvallend uitstekende voortanden en waarbij de tekst staat: *'Geen zwarte piet, dan maar zwarte paashaas'*. Die afbeelding is objectief beschouwd discriminerend. Wellicht bedoelde de ambtenaar een grap te maken, maar een dergelijke afbeelding zal voor een ander kwetsend kunnen zijn. De bedoeling van de ambtenaar is in deze

niet van belang, maar het effect dat met de 'grap' gesorteerd kan worden wel. Juist van een politieambtenaar, die bovendien ervaren is in zowel leeftijd als dienstjaren en ook nog eens werkt als senior, mag het besef worden verwacht dat dergelijke afbeeldingen niet grappig zijn, maar discriminerend. Daarbij mag tevens worden verwacht dat dergelijke afbeeldingen niet (met een diensttelefoon) worden gedeeld in een WhatsApp-groep, waaraan bovendien privénummers gekoppeld zijn.

- d. Ook het heimelijk maken van een foto van een collega die zich veilig waant in de werkomgeving levert een zelfstandig element van plichtsverzuim op. Dit geldt tevens voor het vervolgens delen van deze foto binnen de WhatsApp-groep. Met deze handelingen heeft de ambtenaar actief bijgedragen aan een vorm van pestgedrag en heeft hij schade toegebracht aan de veilige werkomgeving van de betreffende collega. Ook hiervoor geldt dat het feit dat de foto gedeeld is binnen een besloten WhatsApp-groep niet maakt dat geen sprake is van plichtsverzuim. Ook het in beperkte kring op een zodanig kwetsende manier spreken over een collega is onwenselijk, past volstrekt niet in een professionele werkomgeving en levert daarom plichtsverzuim op.

Alleen al vanwege zijn leeftijd moet de ambtenaar in staat worden geacht algemene fatsoensnormen te kennen en na te leven. Dat hij dit niet heeft gedaan, klemt te meer gezien zijn lange dienstverband binnen de politie, de ambtseed die hij heeft afgelegd, de Beroepscode Politie en zijn functie van Senior GGP. Gelet hierop had juist van de ambtenaar een voorbeeldrol mogen worden verwacht. Hij heeft echter het tegendeel laten zien. In dit verband wijst verzoeker op het feit dat de ambtenaar in vergelijking met de andere groepsleden – Generalisten GGP die jonger zijn dan hij – nagenoeg de meeste bestanden heeft gedeeld. Slechts één collega heeft meer bestanden gedeeld. Anders dan in de door de gemachtigde van de ambtenaar aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is bij de ambtenaar geen sprake van een opleidingssituatie en hierdoor van enige onbekendheid met de mores van de politie. Gelet op deze omstandigheden acht verzoeker het niet aan de orde om de ambtenaar allereerst een verbeterkans te geven alvorens hem disciplinair te bestraffen. In het geval van de ambtenaar kon verzoeker dan ook redelijkerwijs zonder voorafgaande waarschuwing overgaan tot disciplinaire bestraffing. Van de ambtenaar had immers mogen worden verwacht dat hij zonder voorafgaande waarschuwing de ontoelaatbaarheid had ingezien van de verschillende gedragingen die hem worden verweten en hiernaar had gehandeld. Uiteraard staat het een politieambtenaar vrij zwarte humor te praktiseren als uitlaatklep, maar daarbij dienen te allen tijde wettelijke bepalingen en algemene fatsoensnormen in acht te worden genomen. De ambtenaar heeft niet aan deze verwachting voldaan.

Tot slot merkt verzoeker op dat, hoewel de WhatsApp-groep aanvankelijk tot op zekere hoogte een besloten karakter had, dit doordat het merendeel van de groepsleden met een diensttelefoon deelnam, toen de organisatie vervolgens mede hierdoor kennis kreeg van het bestaan en de inhoud van de groep, de beslotenheid hiermee achterhaald was en wegstijgen geen optie meer is.

2. Verzoeker acht de disciplinaire straf van inhouding van 32 uur vakantieverlof zoals bedoeld in artikel 77, eerste lid onder c, van het Barp, passend bij de aard en ernst van de gedragingen. Daarbij zijn de voor de ambtenaar relevante omstandigheden, zoals zijn leeftijd, duur van het dienstverband, het effect van de bestraffing en het functioneren van de ambtenaar nadrukkelijk meegewogen. Er is echter sprake van meerdere elementen van plichtsverzuim die deels als zeer kwalijk en grievend c.q. kwetsend ten opzichte van collega's, dan wel andere derden, kunnen worden beschouwd en waarbij zelfs artikel 1 van de Grondwet geraakt wordt. Ook hebben de gedragingen zich gedurende een langere periode, deels bij herhaling voorgedaan en heeft de ambtenaar een aanzienlijk aantal bestanden gedeeld. Verder betreft het gedragingen die door een ervaren collega zijn gepleegd, die bovendien een seniorfunctie vervult. Met zijn houding en gedrag binnen de WhatsApp-groep, waarbij bijvoorbeeld met een bepaalde blik gekeken lijkt te worden naar vrouwen en andere culturen, heeft de ambtenaar niet gezorgd voor een inclusieve en veilige werksfeer. Bovendien is hij erg ambivalent gebleken in zijn schuldbesef en is bij herhaling geconstateerd dat hij onvoldoende zelfinzicht toont. Gelet op de aard en ernst van het plichtsverzuim en op de bovengenoemde strafverzwarende en – verlichtende omstandigheden concludeert verzoeker dat de opgelegde disciplinaire straf als zeer evenredig kan gelden. Volledigheidshalve tekent verzoeker daarbij aan dat bij het vaststellen van de strafmaat ook rekening is gehouden met de opgelegde bijkomende maatregelen.
3. Er is uitvoerig en zorgvuldig overleg gevoerd over de afzonderlijk op te leggen straffen. Hierbij zijn de voor iedere betrokken politieambtenaar relevante omstandigheden gewogen. Elementen die bijvoorbeeld relevant zijn geacht, zijn: de aard van de functie die bekleed wordt, de leeftijd van de

betrokken ambtenaar, het al dan niet getoonde schuldbesef en zelfinzicht, de aard en ernst van het gepleegde plichtsverzuim, het effect van het gepleegde plichtsverzuim, de mate van het corrigeren van de andere betrokken collega's op hun gedrag etc. De aan de ambtenaar opgelegde straf is passend gezien de voornoemde elementen, evenals dit het geval is voor de aan de overige betrokken collega's opgelegde straffen. Eenieder heeft de straf opgelegd gekregen die passend en evenredig is. De ambtenaar is verhoudingsgewijs niet zwaarder gestraft dan zijn collega's.

Op de bovenstaande gronden verzoekt verzoeker de commissie een positief advies uit te brengen, zowel ten aanzien van de vaststelling van het plichtsverzuim als ten aanzien van de disciplinaire bestraffing hiervan.

Tijdens de hoorzitting van de commissie hebben de deelnemers aan deze zitting van de zijde van verzoeker samengevat het volgende verklaard:

De teamchef zegt te zijn geschrokken van de inhoud van de WhatsApp-groep en van het groepsproces binnen deze groep. Zij memoreert dat haar tijdens een groepsbijeenkomst is verweten dat zij het bureau VIK had ingeschakeld. Dit verwijt is onterecht, want spreekster is niet bevoegd het bureau VIK in te schakelen; die bevoegdheid berust bij het sectorhoofd. Na de groepsbijeenkomst is de situatie volgens spreekster ten goede veranderd: collega's die zich eerst niet vrij voelden om wat hen dwars zat uit te spreken, voelen zich daartoe nu wel vrij en de negatieve groepsdynamiek is doorbroken. Het gedrag waarvoor de ambtenaar disciplinair is bestraft, maakte daarvan deel uit. Dit gedrag komt niet overeen met de volgens spreekster aan een senior binnen de groep te stellen verwachting dat hij onjuist gedrag van de jongere groepsleden corrigeert, in plaats van zulk gedrag te bevestigen door dat gedrag zelf te vertonen. Verder verwacht spreekster van een senior dat hij zaken die hem dwars zitten met haar bespreekt, in plaats van die zaken te gebruiken als een aanleiding om over haar te spreken. Het beeld dat het bespreekbaar maken van zaken die hem dwars zitten, zou kunnen leiden tot zijn ontslag, is onterecht. Spreekster concludeert dat de rust in het team inmiddels is weergekeerd na het opschudmoment dat de kwestie heeft gevormd die aanleiding heeft gegeven om de deelnemers aan de WhatsApp-groep disciplinair te bestraffen. Wel heeft kennisgeving van de stukken die zijn gewisseld in de bezwaarschriftprocedure haar vertrouwen in de ambtenaar niet versterkt.

De teamchef accepteert de excuses die de ambtenaar heeft gemaakt tijdens de hoorzitting en acht deze excuses oprecht, maar tekent daarbij aan dat zij de opstelling van de ambtenaar in de zienswijzenprocedure ten aanzien van zijn als plichtsverzuim gekwalificeerde gedrag als vergoelijkend heeft ervaren.

Het sectorhoofd verklaart in antwoord op een vraag van een lid van de commissie dat de aanleiding voor het onderzoek naar de WhatsApp-groep dat heeft geleid tot de disciplinaire bestraffing van de ambtenaar, werd gevormd door de informatie die was aangetroffen op de in beslag genomen mobiele telefoon van een vanwege een ander ernstig plichtsverzuim ontslagen collega.

De gemachtigde van verzoeker verklaart in antwoord op een vraag van een lid van de commissie naar de in vergelijkbare gevallen opgelegde disciplinaire straffen, dat zulke gevallen zich eigenlijk niet hebben voorgedaan. Wel heeft zij het voornemen om de ambtenaar de disciplinaire straf op te leggen van vermindering van zijn recht op vakantie met 32 uur laten toetsen in het strafmaatoverleg van de juristen die de Nationale Politie adviseren over op te leggen disciplinaire straffen. De deelnemers aan dit overleg vonden deze voorgenomen disciplinaire straf relatief licht, vooral vanwege de senioriteit van de ambtenaar.

De teamchef merkt in antwoord op een vraag van een lid van de commissie naar eerdere interventies in het groepsproces op dat zij met verschillende leden van de groep al individuele gesprekken had gevoerd en met hen coachingstrajecten had afgesproken.

De gemachtigde van verzoeker verklaart in antwoord op een vraag van een lid van de commissie naar de aan de collega's van de ambtenaar opgelegde disciplinaire straffen en bijkomende maatregelen, dat aan vrijwel alle leden van de WhatsApp-groep een disciplinaire straf is opgelegd. In de meeste gevallen gaat het daarbij om een vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 8-32 uur en in een enkel geval om een schriftelijke berisping. Daarnaast is aan alle leden van de groep de verplichting opgelegd tot het geven van voorlichting en moeten de drie groepsleden die het ernstigste plichtsverzuim hebben gepleegd ook een coachingstraject gaan volgen. De voorgenomen disciplinaire straffen zijn ten onrechte niet ter advisering voorgelegd aan de commissie, maar de disciplinaire straffen die zijn opgelegd aan de collega's van de ambtenaar staan inmiddels in rechte vast, omdat daartegen geen bezwaar is gemaakt. Daarom wordt alleen de aan de ambtenaar opgelegde disciplinaire straf, waartegen wel bezwaar is gemaakt, alsnog ter advisering voorgelegd aan de commissie.

De gemachtigde van verzoeker beantwoordt de vraag van de gemachtigde van de ambtenaar waarom aan de collega die meer bestanden heeft gedeeld dan de ambtenaar een minder zware disciplinaire straf is opgelegd met de opmerking dat bij de bepaling van de strafmaat meerdere elementen zijn betrokken, waaronder de senioriteit van de ambtenaar. Zij acht de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waaraan de gemachtigde van de ambtenaar heeft gerefereerd in het bezwaarschrift niet van toepassing in het geval van de ambtenaar, omdat in het geval dat heeft geleid tot die uitspraak sprake is van een opleidingssituatie. In zo'n situatie ligt het in de rede dat iemand eerst op zijn gedrag wordt aangesproken voordat hij daarvoor disciplinair wordt bestraft. De ambtenaar is echter niet in opleiding, maar heeft meer dan 30 jaar werkervaring. Ook de beslotenheid van de WhatsApp-groep waarin hij het plichtsverzuim heeft gepleegd, doet volgens spreker niet af aan de strafbaarheid van dit plichtsverzuim.

3. Zienswijze ambtenaar

De schriftelijke zienswijze van de ambtenaar van 20 december 2019 kan als volgt worden samengevat:

- De ambtenaar biedt zijn welgemeende excuses aan. Hij is zich ervan bewust dat hij zich op een ontoelaatbare wijze heeft uitgelaten over collega's en derden.
- Dit bewustzijn is een gevolg van een proces van zelfreflectie dat is gestimuleerd door het disciplinair onderzoek. Dit onderzoek heeft de nodige leermomenten opgeleverd en bij de ambtenaar een gedragsverandering bewerkstelligd.
- De ambtenaar licht toe onder welke omstandigheden en om welke redenen hij de als plichtsverzuim aangemerkte gedragingen heeft gepleegd. Zo was de WhatsApp-groep een besloten gemeenschap van een selecte groep collega's, die voor hen fungeerde als een uitlaatklep en als een moderne variant van het aloude koffietafelgesprek.
- De ambtenaar heeft de gevoelens van onbehagen en weerzin over collega's die hij tot uitdrukking heeft gebracht in de WhatsApp-groep ten onrechte niet eerst besproken met die collega's.
- De ambtenaar is zich nu ten volle bewust van de grenzen die zijn gesteld aan zijn handelen en die hij in acht dient te nemen. Hij schaamt zich ervoor dat hij deze grenzen heeft overschreden.
- Gelet op het bovenstaande zijn de doelen van het disciplinair onderzoek - het stimuleren van zelfreflectie, het bieden van leermomenten en het stellen van grenzen - eigenlijk al bereikt. Wel had de ambtenaar gerekend op een disciplinaire straf en is hij bereid de vermindering van zijn aantal verlofuren en de hem gegeven reprimande te accepteren. Hij ervaart de verplaatsing echter als een zeer zware straf en verzoekt dan ook de verplaatsing te heroverwegen.

In het zienswijzengesprek van 8 januari 2020 hebben de ambtenaar en de belangenbehartiger die hem daar bijstond, onder meer het volgende verklaard:

- De ambtenaar heeft aangegeven dat zijn berouw mede betrekking heeft op het uiten van onvrede over zijn leidinggevende zonder de redenen voor die onvrede met haar te hebben besproken.
- De belangenbehartiger van de ambtenaar heeft zich op het standpunt gesteld dat de uitingen van de ambtenaar in de groepsapp geen plichtsverzuim opleveren, omdat deze uitingen vanwege hun humoristische karakter maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Bij e-mail van 9 januari 2020 is de belangenbehartiger van de ambtenaar teruggekomen op de zojuist genoemde opmerking die hij heeft gemaakt in het zienswijzengesprek van 8 januari 2020. Hij heeft daartoe de volgende verklaring afgelegd:

"Humor, bijtende humor, met kenmerken van discriminatie, pornografie, seksisme of..... is, ondanks dat het een gebruikelijke kunstvorm is in de Nederlandse vermaak-industrie, in strijd met de beroepscode van de politie en als zodanig wegens plichtsverzuim vatbaar voor een disciplinaire reactie".

De gronden van het bezwaar van 2 maart 2020 kunnen, voor zover zij zijn gericht tegen de bij het bestreden besluit van 21 januari 2020 opgelegde disciplinaire straf, als volgt worden samengevat:

1. De ambtenaar acht een disciplinaire straf niet gerechtvaardigd, omdat hij zich niet schuldig heeft gemaakt aan (ernstig) plichtsverzuim of omdat hiervoor geen disciplinaire straf kan worden opgelegd. Na het disciplinair onderzoek, dat voor hem een leermoment is geweest, begrijpt de ambtenaar dat hij zich ongepast heeft uitgelaten over bepaalde onderwerpen, collega's en derden. Ondanks het gegeven dat zijn uitlatingen allesbehalve fraai waren, levert dit volgens de ambtenaar geen plichtsverzuim op. Deze uitlatingen zijn immers gedaan in een besloten WhatsApp-groep waaraan uitsluitend collega's deelnamen, voor wie hun deelname aan deze groep een uitlaatklep vormde doordat zij hierin 'onderbroekenlol' konden delen. De berichten uit deze groep zijn niet

gedeeld met derden. Het aanzien van de politie is derhalve niet geschaad. De ambtenaar verwijst in dit kader ook naar een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 maart 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AK8395. In deze uitspraak acht de Raad het aannemelijk dat een ambtenaar onaanvaardbare uitspraken heeft gedaan over allochtonen, maar acht de Raad het opleggen van een disciplinaire straf niet opportuun. De Raad acht daarbij van groot belang dat de uitlatingen uitsluitend in de opleidingssituatie of in een besloten groep van medecursisten zijn gedaan. Naar het oordeel van de Raad had het op de weg gelegen van docenten of de leiding van de politieschool om de betrokkene corrigerend op zijn uitlatingen aan te spreken.

Pas wanneer de betrokkene daarna nog in de uitlatingen volhardt, acht de Raad deze strafwaardig. In lijn met deze uitspraak stelt de ambtenaar zich op het standpunt dat hij eerst had moeten worden gewezen op de ontoelaatbaarheid van zijn uitlatingen in plaats van hem direct disciplinair te bestraffen. Namens de ambtenaar wordt derhalve verzocht zijn verlofuren niet te verminderen.

2. Voor het geval dat de ambtenaar wel disciplinair kan worden gestraft, stelt hij zich op het standpunt dat de hem opgelegde disciplinaire straf zich niet verhoudt tot hetgeen hem wordt verweten. Hij heeft zwarte humor gebruikt die begrijpelijkerwijs niet door iedereen kan worden gewaardeerd, maar hij had niet de opzet om anderen te schaden en heeft zijn uitlatingen ook nooit omgezet in daden. Zo heeft hij in de uitoefening van zijn functie en daarbuiten nooit gediscrimineerd naar ras. Bovendien is hij niet eerder geweest op de ontoelaatbaarheid van zijn gedrag in de besloten WhatsApp-groep. Uit de bijkomende maatregel dat de ambtenaar voorlichting moet gaan geven aan zijn collega's blijkt dat dit besef onvoldoende aanwezig is in het gehele team. Hierdoor bekruipt de ambtenaar en zijn collega's uit de WhatsApp-groep het gevoel extra hard te worden aangepakt om een voorbeeld te stellen. Dat is onredelijk ten opzichte van de ambtenaar en deze collega's.
3. De ambtenaar heeft vernomen dat collega's die meer en soms ook ernstigere berichten hebben geplaatst in de WhatsApp-groep, daarvoor minder zwaar zijn gestraft. Zij behoeften minder verlofuren in te leveren en zijn niet allen verplaatst. De ambtenaar begrijpt niet waarom hij zwaarder wordt gestraft dan deze collega's. Hij acht dit dan ook in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Tijdens de hoorzitting van de commissie hebben de ambtenaar en zijn gemachtigde samengevat het volgende verklaard:

De gemachtigde van de ambtenaar merkt in reactie op de opmerking in het verweerschrift over de ambivalentie van de ambtenaar ten opzichte van het gebeurde op dat de ambtenaar geprobeerd heeft duidelijk te maken dat het gebeurde hem spijt. Het verwijt dat zijn excuses niet oprecht zouden zijn, komt bij hem dan ook hard aan. De ambtenaar biedt nogmaals zijn welgemeende excuses aan voor het gebeurde. Hij wijst erop dat hij zich reeds ten tijde van het onderzoek aan de mobiele telefoon van de ontslagen collega heeft gerealiseerd dat in de WhatsApp-groep grensoverschrijdend gedrag plaatsvond en dat hij daaraan zelf ook schuldig was, onder meer door het maken van kwetsende opmerkingen over zijn teamchef. Hij heeft hiervoor spijt betuigd en heeft erkend dat dit niet had moeten gebeuren. Het gedrag dat hij heeft vertoond in de WhatsApp-groep verschilt echter sterk van het gedrag dat hij vertoont in de uitoefening van zijn functie.

De gemachtigde van de ambtenaar acht de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waaraan zij heeft gerefereerd in het bezwaarschrift wel degelijk van toepassing in het geval van de ambtenaar, ook al is daar geen sprake van een opleidingssituatie. Zij wijst erop dat de Centrale Raad van Beroep het oordeel dat eerst een verbeterkans had moeten worden geboden alvorens een disciplinaire straf op te leggen, niet heeft gebaseerd op de omstandigheid dat de ambtenaar in kwestie nog in opleiding was. Zij acht dit oordeel dus ook in het onderhavige geval van toepassing. Verder wijst zij op de strafverlichtende omstandigheid van de beslotenheid van de WhatsApp-groep waarin het plichtsverzuim van de ambtenaar heeft plaatsgevonden.

De ambtenaar merkt bij wijze van slotwoord op dat het gebeurde hem sterk aangrijpt. Hij wijst erop dat het nooit zijn bedoeling is geweest om anderen te kwetsen. Daarom vindt hij dat hij per saldo te zwaar is gestraft. De tijdelijke verplaatsing naar het team [naam team] zit hem nog het meest dwars.

4. Overwegingen

1. Verzoeker heeft het advies van de commissie gevraagd over het besluit van 21 januari 2020 waarbij aan de ambtenaar wegens plichtsverzuim de disciplinaire straf is opgelegd van vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 32 uur. Dit besluit staat nog niet in rechte vast, omdat hiertegen bezwaar is gemaakt. In de adviesaanvraag wordt alsnog verzocht om een advies dat dient ter voorlichting van de Bezwaaradviescommissie HRM, die bij uitsluiting bevoegd is verzoeker over het te nemen besluit op bezwaar te adviseren.

2. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, dient een ambtenaar 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.
3. Ingevolge artikel 80 van het Besluit algemene rechtspositie politie (hierna: Barp) kan een ambtenaar niet gestraft worden wegens overtreding van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, dan nadat daarover advies is ingewonnen van de commissie.
4. In zijn uitspraak van 19 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:299, heeft de Centrale Raad van Beroep de Staatssecretaris van Financiën niet bevoegd geacht een disciplinaire straf op te leggen vanwege een overtreding van de norm die thans is opgenomen in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, omdat hij niet het op grond van artikel 82a van het toenmalige Algemeen Rijksambtenarenreglement verplichte advies van de commissie had ingewonnen. Gelet op de inhoudelijke overeenkomst tussen artikel 82a van het voormalige Algemeen Rijksambtenarenreglement en artikel 80 van het Barp, acht de commissie de zojuist genoemde rechterlijke uitspraak van overeenkomstige toepassing op disciplinaire straffen voor overtredingen van de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, die aan politieambtenaren worden opgelegd door of namens verzoeker. Dit betekent dat verzoeker niet bevoegd is een politieambtenaar een dergelijke disciplinaire straf op te leggen als hij daarover niet vooraf een advies heeft ingewonnen bij de commissie. Gelet op het bovenstaande was verzoeker niet bevoegd de ambtenaar bij besluit van 21 januari 2020 een disciplinaire straf op te leggen vanwege de gedachten en gevoelens die hij heeft geopenbaard in de groepsapps 'Wintersport 2018' en 'Wintersport 2019', nu verzoeker hierover niet vooraf een advies had ingewonnen bij de commissie.
5. Het besluit van 21 januari 2020 staat evenwel nog niet in rechte vast, nu hiertegen een bezwaarschriftprocedure aanhangig is. In zo'n procedure kunnen bevoegdheidsgebreken worden hersteld. Met het oog daarop heeft verzoeker de commissie bij de adviesaanvraag van 9 maart 2020 alsnog verzocht om advies over de bij besluit van 21 januari 2020 opgelegde disciplinaire straf. Door het gevraagde advies uit te brengen, wordt de ambtenaar niet benadeeld.

Weliswaar wordt daardoor het bevoegdheidsgebrek dat kleeft aan het bestreden besluit hersteld, maar daardoor ontstaat ook de bevoegdheid om bij de besluitvorming op het bezwaar dit besluit volledig te heroverwegen. Door het enkele feit van het ontstaan van deze bevoegdheid wordt de ambtenaar niet benadeeld. Hij wordt slechts benadeeld als hem bij het besluit op bezwaar een zwaardere straf wordt opgelegd dan bij het bestreden besluit. Gelet op het bovenstaande acht de commissie zichzelf bevoegd het gevraagde advies uit te brengen, mits zij daarbij niet adviseert de ambtenaar een zwaardere disciplinaire straf op te leggen.

6. Als plichtsverzuim wordt de ambtenaar het volgende verweten:
 - a. het heimelijk maken van een foto van een voormalige vrouwelijke collega, het zonder haar toestemming plaatsen van die foto in de groepsapp en het plaatsen van de tekst "*Zakkenrollers zijn gek op pikken*" onder die foto;
 - b. het omschrijven van zijn vrouwelijke leidinggevende als '*die heks*' en het plaatsen van een afbeelding van een heks waarmee de ambtenaar heeft beoogd een grappige verwijzing te maken naar zijn leidinggevende;
 - c. het delen van bestanden die als discriminerend c.q. racistisch kunnen worden beschouwd, waaronder een afbeelding van een persoon met een donkere huidskleur en opvallend uitstekende tanden met het onderschrift '*Geen zwarte piet, dan maar zwarte paashaas*';
 - d. het onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke operationele informatie door het plaatsen van een foto van een verdachte in een groepsapp waaraan niet uitsluitend zakelijke telefoonnummers zijn gekoppeld;

- e. het gebruik van de diensttelefoon op de zojuist genoemde wijzen en voor het delen van bestanden die als aanstootgevend, beledigend, discriminerend, operationeel, erotisch, pornografisch of seksistisch kunnen worden beschouwd;
 - f. het actief bijdragen aan de zojuist genoemde handelwijzen en het onvoldoende nemen van afstand van die handelwijzen wanneer zij werden gepleegd door anderen.
7. De bevoegdheid van de commissie om over de disciplinaire bestraffing van dit plichtsverzuim te adviseren, is beperkt tot die onderdelen van dit plichtsverzuim die zien op het openbaren van gedachten of gevoelens. Dit laatste is niet alleen mogelijk door het maken van opmerkingen, maar ook door het plaatsen van afbeeldingen. Zo drukt het plaatsen van een afbeelding van een heks evenzeer de gedachten en gevoelens van de ambtenaar uit over zijn leidinggevende als het maken van de opmerking 'die heks'. Gelet op het bovenstaande zijn alle onderdelen van het aan de ambtenaar ten laste gelegde plichtsverzuim die zien op het maken van opmerkingen of het plaatsen van afbeeldingen, als ook het delen van operationele informatie vatbaar voor advisering door de commissie. Niet vatbaar voor advisering door de commissie zijn het heimelijk maken van een foto van een voormalige vrouwelijke collega en het gebruik van de diensttelefoon. Deze delen van het plichtsverzuim blijven verder onbesproken.
8. De commissie dient het in overweging 7 omschreven gedeelte van het ten laste gelegde plichtsverzuim waarover zij bevoegd is te adviseren, te toetsen aan de in overweging 2 weergegeven norm van artikel 10, eerste lid van de Ambtenarenwet 2017. Bij deze toetsing hanteert de commissie het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Hoewel dit beoordelingskader formeel niet van toepassing is op politieambtenaren, is dit kader wel van belang voor de beoordeling van de adviesaanvraag, omdat het een uitwerking is van de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, die ook op politieambtenaren van toepassing is. Alvorens dit beoordelingskader uiteen te zetten en het gedeelte van het plichtsverzuim hieraan te toetsen waarover de commissie bevoegd is te adviseren, hecht de commissie eraan dit kader te plaatsen in zijn grondwettelijke en internationaalrechtelijke context. Dit doet zij in de overwegingen 9 en 10.
9. Artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017, 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 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. Deels biedt artikel 7 van de Grondwet meer bescherming door preventieve censuur te verbieden en voor beperkingen een formele wet te vereisen. Daarnaast biedt artikel 10 EVRM extra waarborgen. 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 wet voorzien' ook de voorwaarde dat een beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving voor een of meer van de in dit artikellid genoemde doelen. Tot deze doelen behoren onder meer de openbare orde, de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

10. 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.¹ 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.

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

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. Naarmate een ambtenaar een verantwoordelijkere functie met een hogere rang bekleedt, neemt zijn vrijheid van meningsuiting af. Dit blijkt uit de arresten *Rekvenyi*² en *Otto*.³ In het arrest-*Otto* beschouwt het EHRM een inspecteur van politie in dit kader als een hooggeplaatste politieambtenaar. Ook zijn volgens de rechtspraak van het EHRM meningsuitingen in de context van politiek en openbaar debat of over publieke figuren in grotere mate beschermenswaardig dan pure privé meningen, uitingen over private kwesties en, in een private niet door het publieke debat beheerste context. Dat geldt ook voor als seksistisch of racistisch of anderszins denigrerend aan te merken uitingen, vooral als die buiten een maatschappelijk debat plaatsvinden. Dienaangaande constateert de commissie dat in het voorliggende geval geen sprake was van als (zeer) beschermenswaardig te beschouwen groepsapp- berichten en -afbeeldingen.

11. 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:
- de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein van de uitspraken;
 - de politieke gevoeligheid van de materie;
 - het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan;
 - de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
 - de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
 - 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 12 tot en met 15 toetst de commissie het aan de ambtenaar ten laste gelegde plichtsverzuim aan deze gezichtspunten, behalve aan de gezichtspunten over de politieke gevoeligheid van de materie en het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan, die de commissie niet relevant acht voor de beoordeling van de onderhavige adviesaanvraag.

12. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en de als plichtsverzuim ten laste gelegde opmerkingen die hij heeft gemaakt en afbeeldingen die hij heeft geplaatst, is gering. De als plichtsverzuim ten laste gelegde opmerkingen en een deel van de afbeeldingen waarvan de plaatsing volgens verzoeker plichtsverzuim oplevert, betreffen zijn huidige leidinggevende en een voormalige collega. Bij deze opmerkingen en afbeeldingen is de relatie met de functie van de ambtenaar evident. Ook bij de andere door de ambtenaar geplaatste afbeeldingen bestaat echter een relatie met zijn functie. Het plaatsen van deze afbeeldingen diende voor hem naar eigen zeggen als uitlaatklep voor de gevoelens van stress die de uitoefening van zijn functie bij hem oproept. Derhalve acht de commissie de afstand tussen alle opmerkingen en afbeeldingen waarover zij bevoegd is te adviseren en de functie van de ambtenaar gering.
13. De norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 en de rechtspraak van het EHRM, alsmede de procedure voor de commissie, beogen te bewaken dat ook ambtenaren hun opvattingen kunnen ventileren en dat zij dat soms ook wat ondiplomatiek kunnen doen, mits hun goede functioneren en dat van hun arbeidsorganisatie daardoor niet in gevaar komt. Voor het goed functioneren van de politie, die onder meer tot taak heeft de veiligheid in de samenleving te bevorderen, is een veilig werkklimaat van groot belang. In de *Beroepscode Politie* zijn daartoe onder meer de volgende gedragsregels opgenomen: “*Ik behandel mijn collega’s met respect. Ik heb respect voor de rechten, de standpunten en de identiteit van de ander*” en “*Ik onthoud mij van elke vorm van pesten, intimidatie, seksueel getinte opmerkingen en discriminatie of gedragingen tegen een persoon, die door de ander of door toehoorders kunnen worden ervaren als ongewenst of kwetsend*”.

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

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

Evenals de belangenbehartiger van de ambtenaar in zijn e-mail van 9 januari 2020 is de commissie van oordeel dat de wijze waarop de ambtenaar zich in woord en beeld heeft uitgelaten over zijn leidinggevende en over een voormalige vrouwelijke collega, niet in overeenstemming is met deze normen. Deze uitlatingen getuigen niet van respect en kunnen door de betrokkenen als kwetsend worden ervaren, wat in het geval van de leidinggevende ook daadwerkelijk is gebeurd. Door het maken van opmerkingen en het plaatsen van afbeeldingen over zijn leidinggevende en een voormalige vrouwelijke collega heeft de ambtenaar dan ook niet bijgedragen aan een veilig werkklimaat, hetgeen op grond van de *Beroepscode politie* wel van hem had mogen worden verwacht. Derhalve heeft hij zich door deze handelwijzen schuldig gemaakt aan plichtsverzuim. Dat heeft hij eveneens gedaan door het plaatsen van afbeeldingen en het delen van bestanden die als aanstootgevend, beledigend, discriminerend, erotisch, pornografisch of seksistisch kunnen worden beschouwd. Een voorbeeld van zulke bestanden is een afbeelding van een donker gekleurd persoon met twee opvallend uitstekende voortanden, waaraan het onderschrift: '*Geen zwarte piet, dan maar zwarte paashaas*' is toegevoegd. Die afbeelding is objectief beschouwd discriminerend, ook al is zij mogelijk slechts als grappig bedoeld. Zoals de belangenbehartiger van de ambtenaar terecht heeft opgemerkt in zijn e-mail van 9 januari 2020, stelt de *Beroepscode Politie* striktere grenzen aan het gebruik van humor door politieambtenaren dan de grenzen die daaraan in het algemeen worden gesteld. Dit houdt enerzijds verband met het feit dat de politie voor een goede uitoefening van haar taken gezag moet kunnen verwerven en behouden onder alle bevolkingsgroepen. Anderzijds houdt dit verband met de ontwikkeling van de Nationale Politie die daarvoor nodig is tot een organisatie met een personeelsbestand dat, o.a. naar geslacht en etnische afkomst, een afspiegeling is van de Nederlandse samenleving. Deze ontwikkeling leidt tot een cultuurverandering binnen de politieorganisatie waarmee niet iedere politieambtenaar even gelukkig is, maar waarmee politieambtenaren wel zullen moeten leren om te gaan, willen zij als politieambtenaar kunnen blijven functioneren. De commissie beschouwt de disciplinaire bestraffing van het aan de ambtenaar ten laste gelegde plichtsverzuim als een onderdeel van dit leerproces.

14. Bij de in overweging 13 besproken handelwijzen heeft de ambtenaar gebruik gemaakt van een diensttelefoon. Een dergelijke telefoon moet op enig moment worden ingeleverd en kan dan worden uitgelezen. Derhalve was de in overweging 15 te bespreken schade die als gevolg van deze handelwijzen is ontstaan, voor de ambtenaar redelijkerwijs voorzienbaar.
15. Door de in overweging 13 besproken handelwijzen heeft de ambtenaar geen schade toegebracht aan het imago van de Nationale Politie, maar wel aan de arbeidsverhouding met zijn leidinggevende, en aan, zoals is aangegeven, de verhoudingen binnen de organisatie. Tijdens de hoorzitting heeft de leidinggevende hierover opgemerkt dat haar vertrouwen in de ambtenaar door de kennisneming van het bezwaardossier niet is versterkt, al stelde zij de tijdens de zitting geuite excuses op prijs. Blijkens het bestreden besluit wordt de vertrouwensbreuk tussen de ambtenaar en zijn leidinggevende op termijn herstelbaar geacht. Derhalve is hier sprake van middelzware schade.
16. De bovenstaande overwegingen leiden tot de tussenconclusie dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan een middelzwaar plichtsverzuim. Hij heeft evident gehandeld in strijd met de *Beroepscode Politie*, maar heeft dat gedaan in een besloten groepsapp en heeft daarmee geen externe schade toegebracht aan het imago van de politie en ook geen onherstelbare schade aan de vertrouwensrelatie met zijn leidinggevende. De eerste grond van het bezwaar leidt niet tot een ander oordeel. Hetgeen de ambtenaar daar betoogt over het berouw dat hij inmiddels heeft getoond, het besloten karakter van de groepsapp, het gebruik hiervan als uitlaatklep en de in zijn ogen beperkte schade doet niet af aan de kwalificatie van de in overweging 13 besproken handelwijzen als plichtsverzuim, maar slechts aan de zwaarte van de hiervoor op te leggen disciplinaire straf.
17. In de eerste grond van het bezwaar wordt verder betoogd dat, als er al sprake is van plichtsverzuim, dit plichtsverzuim gelet op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 maart 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AK8395, niet strafwaardig is, omdat de ambtenaar niet uitdrukkelijk op de onjuistheid van zijn gedrag is gewezen. Het geval van de ambtenaar is echter niet vergelijkbaar met het geval dat heeft geleid tot deze uitspraak. Deze uitspraak betrof een politieambtenaar die nog in opleiding was. De onderhavige ambtenaar is een volwassen persoon met ruim dertig jaar ervaring

als politieambtenaar. Bovendien vervult hij met de functie van Senior GGP en met de rang van brigadier een voorbeeldfunctie. Gelet op deze omstandigheden had van hem het besef mogen worden verwacht dat de in overweging 13 besproken handelwijzen voor een politieambtenaar onaanvaardbaar zijn, ook als hij hierop niet uitdrukkelijk was geweest. Tijdens de hoorzitting heeft de ambtenaar verklaard dat hij in de uitoefening van zijn functie heel ander gedrag laat zien dan het gedrag dat hij heeft vertoond in de WhatsApp-groep. Hij had echter kunnen en moeten beseffen dat de gedragsnormen die offline gelden, ook online gelden. Derhalve faalt ook het subsidiaire betoog in de eerste grond van het bezwaar dat, als de ambtenaar al plichtsverzuim heeft gepleegd, dit niet strafwaardig is.

18. 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 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). In het geval van de ambtenaar is sprake van een aaneenschakeling van onoorbaar gedrag.
 - het feit dat de ambtenaar kan gelden als een gewaarschuwd mens (Centrale Raad van Beroep 13 april 2006, *TAR* 2006/117). De ambtenaar kan niet als zodanig gelden.
 - de staat van dienst van de ambtenaar (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, *TAR* 2004/72). De ambtenaar heeft een lange en goede staat van dienst. Zijn functioneren is voldoende en hij is niet eerder disciplinair bestraft.
 - de houding van de ambtenaar ten opzichte van de onjuistheid van zijn gedrag (Centrale Raad van Beroep 18 september 2003, *TAR* 2004/71). De ambtenaar heeft er zowel in de zienswijzenprocedure als in de onderhavige bezwaarschriftprocedure blijk van gegeven deze onjuistheid in te zien. Zowel in het zienswijzengesprek als tijdens de hoorzitting van de commissie heeft hij voor zijn gedrag welgemeende excuses aangeboden, in het bijzonder in de richting van zijn leidinggevende, die hij met dit gedrag heeft gekwetst. De commissie kan de opmerking in het verweerschrift dat de houding van de ambtenaar ten opzichte van zijn gedrag ambivalent zou zijn, dan ook niet plaatsen. Evenals de leidinggevende van de ambtenaar ervaart zij de excuses die hij heeft gemaakt voor zijn gedrag als oprecht.
 - de voorbeeldfunctie van de ambtenaar (zie Centrale Raad van Beroep 23 november 2000, *TAR* 2001/4). Als enige senior GGP die deelnam aan een groepsapp waaraan verder uitsluitend Generalisten GGP deelnamen, had de ambtenaar in deze groep een voorbeeldfunctie. Daarnaast had hij in deze groep ook een voorbeeldfunctie vanwege zijn leeftijd en zijn langdurige werkervaring als politieambtenaar. Gelet op deze omstandigheden had van de ambtenaar redelijkerwijs mogen worden verwacht dat hij zijn groepsgenoten aansprak op ongewenst gedrag en zichzelf daarvan onthield. Hij heeft niet aan deze verwachtingen voldaan en zijn voorbeeldfunctie in de groep niet waargemaakt. Derhalve is het niet onredelijk dat hij zwaarder wordt gestraft dan zijn groepsgenoten die de functie vervullen van Generalist GGP en binnen de groep geen voorbeeldfunctie hebben.
19. De overwegingen over de aard en ernst van het plichtsverzuim en de bovenstaande inventarisatie van strafverzwarende en -verlichtende omstandigheden leiden tot de conclusie dat een middelzware disciplinaire straf daaraan evenredig is te achten. De bij het bestreden besluit aan de ambtenaar opgelegde straf van vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 32 uur is gelet op zijn positie in de opsomming van straffen in artikel 77, eerste lid, van het Barp, een relatief lichte disciplinaire straf. Naast het opleggen van deze disciplinaire straf zijn bij het bestreden besluit echter ook drie bijkomende maatregelen getroffen, waarvan de ambtenaar er twee (het geven van voorlichting en de in principe tijdelijke verplaatsing) eveneens ervaart als straffen. Verzoeker lijkt hiermee rekening te hebben gehouden door een relatief lichte disciplinaire straf op te leggen. De commissie acht de disciplinaire straf van vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 32 uur niet onevenredig aan de aard en ernst van het door de ambtenaar gepleegde plichtsverzuim en aan de bovengenoemde strafverzwarende en -verlichtende omstandigheden. De beoordeling van de evenredigheid van het totaal pakket van de disciplinaire straf en de drie bijkomende maatregelen is niet aan de commissie maar aan de Bezwaaradviescommissie HRM van de Nationale Politie en daarna aan verzoeker.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening politieambtenaren acht de bij besluit van 21 januari 2020 aan de ambtenaar opgelegde disciplinaire straf van vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie met 32 uur evenredig aan de aard en ernst van het door hem gepleegde plichtsverzuim en acht deze straf verder in overeenstemming met de overige in dit advies besproken omstandigheden en de aard van de gedane uitingen.

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

Amsterdam/Den Haag, 4 mei 2020

mr. M.J. Cohen,
voorzitter

,