

Adviesaanvraag nr. 2022-00087

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

inzake

[naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar)

1. Feiten en procesverloop

De ambtenaar is sinds 1995 in dienst bij de politie en laatstelijk werkzaam in de functie van [naam functie] bij [naam organisatieonderdeel] van de eenheid Amsterdam.

Op 24 juni 2021 is de ambtenaar als bestuurder van een personenauto betrokken geweest bij een aanrijding met letsel. Hij is daarbij aangehouden op verdenking van overtreding van artikel 8 van de Wegenverkeerswet (rijden onder invloed van alcohol). Tijdens het incident zou de ambtenaar zich recalcitrant c.q. weerspanning hebben opgesteld richting zijn collega's en zich escalerend hebben opgesteld richting burgers door hen onheus fysiek en verbaal te bejegenen.

Op 25 juni 2021 is aan de ambtenaar buitengewoon verlof verleend.

Op 28 juni 2021 is een intern disciplinair onderzoek ingesteld naar het gedrag van de ambtenaar tijdens de aanhouding op 24 juni 2021. Dit onderzoek is op 22 juli 2021 afgerond.

Op 23 augustus 2021 is de ambtenaar betrokken geweest bij een incident met twee klanten van zijn restaurant [naam restaurant] te [plaats]. Tijdens dit incident zou hij zich richting de klanten escalerend hebben opgesteld door hen onheus fysiek en verbaal te bejegenen.

Op 28 augustus 2021 is de ambtenaar betrokken geweest bij een vechtpartij voor zijn restaurant [naam restaurant] te [plaats]. Tijdens dit incident zou hij zich recalcitrant c.q. weerspanning hebben opgesteld richting zijn collega's.

Op 13 september 2021 is een tweede intern onderzoek ingesteld naar de gedragingen van de ambtenaar op 23 en 28 augustus 2021 alsmede naar een eerder ingekomen klacht over door de ambtenaar begane gedragingen op 4 januari 2021. Dit onderzoek is op 29 november 2021 afgerond.

Bij ongedateerde brief, aan de ambtenaar uitgereikt op 17 januari 2022, heeft verzoeker de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten van de disciplinaire onderzoeken in kennis gesteld van het voornemen om hem wegens plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Besluit algemene rechtspositie politie (hierna: het Barp) de disciplinaire straf op te leggen van onvoorwaardelijk strafontslag, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder j, van dat Besluit. Verder is de ambtenaar in de brief bericht dat hij op grond van artikel 84, eerste lid, onder b, van het Barp wordt geschorst.

Bij brief van 28 januari 2022 is namens de ambtenaar een zienswijze gegeven op dit voornemen. Tijdens een gesprek op 16 februari 2022 is deze zienswijze nader toegelicht. Van dit gesprek is een verslag gemaakt.

Bij e-mail van 24 maart 2022 heeft verzoeker de commissie een vraag voorgelegd over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (hierna: de

Ambtenarenwet) en de commissie bij voldoende reikwijdte verzocht om advies ter zake van de voorgenomen disciplinaire straf.

Bij e-mail van 5 mei 2022 heeft verzoeker nadere stukken overgelegd.

Bij e-mail van 13 mei 2022 is verzoeker bericht dat de commissie advies zal uitbrengen over de vraag over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet, na partijen daarover ter hoorzitting te hebben gehoord.

Bij e-mail van 7 juli 2022 heeft verzoeker de commissie verzocht om, bij gebrek aan een mogelijkheid om de zaak binnen afzienbare tijd op een hoorzitting te behandelen in verband met de vakantieperiode, de zaak zonder zitting af te doen. De ambtenaar heeft niet met dit verzoek van verzoeker ingestemd.

Op 20 september 2022 heeft de commissie, bestaande uit de heer mr. M.J. Cohen (voorzitter), de heer mr. A.W. Heringa (lid) en mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid), bijgestaan door een plaatsvervangend secretaris van het CAOP, de adviesaanvraag behandeld tijdens een digitale hoorzitting. Van het besprokene tijdens deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat als bijlage bij dit advies is gevoegd en hiervan deel uitmaakt.

Bij e-mail van 26 september 2022 heeft verzoeker de tijdens de hoorzitting voorgedragen pleitnota overgelegd, die bij het verslag is gevoegd en daarvan deel uitmaakt.

2. Standpunt van verzoeker

Verzoeker stelt zich op het standpunt dat de in het voornemen aan de ambtenaar tegengeworpen mondelinge uitingen naar hun aard uitsluitend beledigend dan wel denigrerend zijn en daarom de reikwijdte die de bescherming van de vrijheid van meningsuiting biedt te buiten gaan. Verzoeker verwijst in dit verband ook naar het standpunt van de ambtenaar, zoals verwoord in het verslag van het zienswijzegesprek. Uit de Europese en Nederlandse rechtspraak volgt echter dat de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting zeer ruim is, hetgeen volgens verzoeker leidt tot een diffuus beeld over de vraag hoe ver de vrijheid van meningsuiting reikt. Verzoeker verzoekt de commissie daarom te adviseren over de vraag of, en zo ja welke, van de aan de ambtenaar tegengeworpen uitingen vallen onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en of plichtsverzuim aan de orde is.

In het voornemen verwijt verzoeker de ambtenaar, kort samengevat en voor zover hier van belang, het volgende.

Uit de disciplinaire onderzoeken is naar voren gekomen dat de ambtenaar tijdens voornoemde incidenten grensoverschrijdend gedrag heeft getoond. Dit gedrag bestaat onder andere uit mondelinge uitingen. De ambtenaar heeft onder meer de volgende uitingen gedaan:

Tijdens het incident op 24 juni 2021:

- “vieze vuile kanker Marokkanen, jullie proberen mij te naaien” (waarschijnlijk tegen de bestuurders van de scooter waarmee de aanrijding had plaatsgevonden);
- “fuck op jij” (tegen een collega);
- “vuile hoeren, hoerenneukers, ik neuk je moeder, ik neuk je kinderen” (tegen collega’s);
- “ik voel me genaaid en ik naai jullie terug” (tegen collega’s);
- “ik ben een Turkse Amsterdammer en wacht maar tot ik vrij ben en een wapen heb”;
- “je kunt in dit land beter een Marokkaanse crimineel zijn dan een de wet respecterende burger die bij de politie werkt”;

- "ik voel me genaaid, omdat de collega's van Amsterdam die kut Marokkanen op die scooter wel geloven en mij niet";
- "denk je soms dat ik een wapen zou pakken om jullie iets aan te doen? Zijn jullie gek geworden ofzo? Ik heb blauw bloed, wij zijn familie";
- "ik ben een Turkse Amsterdammer en als ik aan een wapen wil komen dan kan ik aan een wapen komen, maar zijn jullie dom ofzo?".

Tijdens het incident op 23 augustus 2021:

- "ik neuk je moeder";
- "kind van degene wiens kut ik zal neuken".

Tijdens het incident op 28 augustus 2021:

- "ja joh, noem mijn bedrijf maar. Doe maar alsof wij criminelen zijn. Roep iedereen er maar bij. Doe dat dan. Lekker bezig hoor. Wat je aan het doen bent gaat helemaal nergens over. Er is hier niks aan de hand. Jullie maken het erger dan het is. Laat het en ga gewoon weg" (tegen een collega);
- "ik heb niets met jou te maken" (tegen een collega);
- "ik heb mijn handen in mijn zakken, wie denk je wel die je bent. Ik heb donkerblauw bloed, ik doe dit werk al 23 jaar. Wie ben jij om mij aan te spreken" (tegen een collega);
- "ik heb niets met jou te maken. Je komt hier net aan" (tegen een collega);
- "jullie doen je werk niet, jullie maken problemen, en kijk eens naar zijn houding en gedrag, natuurlijk wekt dat agressie op" (tegen een collega);
- "ze heeft zeker nog nooit Turken bij elkaar gezien. Ze maakt het erger dan dat het is" (over een vrouwelijke collega).

Tijdens het incident op 4 januari 2021:

- "je bent een vuile leugenaar" (tegen een medewerker van het GVB).

Het recalcitrant c.q. weerspanning gedrag van de ambtenaar richting zijn collega's en het escalerend gedrag richting burgers, bestaande uit onder meer het luidkeels uiten van krenkende c.q. kwetsende/grievende woorden naar en over collega's en burgers, kwalificeert als plichtsverzuim. Het standpunt van de ambtenaar dat hij andere opmerkingen heeft gemaakt dan door de collega's is verklaard, kan de ambtenaar niet baten. Op basis van het dossier, de verklaringen van meerdere collega's en de toenmalige gemoedstoestand van de ambtenaar, wordt meer waarde gehecht aan de verklaringen van collega's en wordt aannemelijk geacht dat de ambtenaar zich verbaal en fysiek heeft verzet en geprobeerd heeft de collega's te grieven en te kwetsen. Uit de filmopname van 23 augustus 2021 blijkt dat de ambtenaar "ik neuk je moeder" richting de klanten van zijn restaurant heeft geroepen. Aannemelijk is daarom dat hij deze opmerking ook op 24 juni 2021 richting de collega's heeft gemaakt. Dat de emotie richting de desbetreffende collega's en burgers veroorzaakt werd door hun eigen gedrag, persoonlijke omstandigheden en een eerder overkomen dienstongeval, doet aan het gedrag van de ambtenaar niet af. De ambtenaar dient zich er als goed ambtenaar van doordrongen te zijn dat iedereen binnen de organisatie van de politie een veilige (werk)omgeving dient te hebben en daar hoort ongewenst gedrag ten opzichte van collega's – als onderdeel van de weerstand ook de naar maatschappelijke maatstaven zeer beladen uitlatingen richting de collega's en burgers – niet bij. Dat de gedragingen van de ambtenaar in privétijd plaatsvonden doet daar niets aan af.

Bij het grootste deel van de betrokken derden is bekend geworden dat de ambtenaar een collega is van de politie. Hierdoor heeft hij tevens imagoschade toegebracht aan de organisatie. Door op deze wijze uiting te geven aan zijn boosheid jegens de burgers c.q. slachtoffers, heeft de ambtenaar de grenzen van het toelaatbare ver overschreden. Van een ambtenaar van de politie mag worden verwacht dat deze zijn verantwoordelijkheid kent, dat hij de impact van zijn gedrag en uitlatingen over en naar personen, waaronder collega's, kan overzien en ook kan inschatten waar de grenzen liggen van zijn gedrag. Verdraagzaamheid en tolerantie staan bij de politie hoog in het vaandel en de politie is er mede op gericht deze waarden binnen een multiculturele samenleving te bevorderen.

Rode draad in deze incidenten is dat de ambtenaar boos c.q. woedend was, dat hij zich daarom heeft verzet en niet integer en niet professioneel gedrag heeft vertoond. Er is dus sprake van doorgaand escalierend gedrag. De ambtenaar heeft, ondanks meermalige en langdurige interventie van collega's en burgers, geen noodzaak gezien te de-escaleren. Zijn uitingen kunnen daarbij worden uitgelegd als verband houdend met de Marokkaanse afkomst dan wel het geslacht van de betrokkenen. De recalcitrante en weerspannige reacties als geheel richting de collega's en burgers wordt zeer onbehoorlijk, onfatsoenlijk en buitensporig geacht in woord en gedrag. Deze gedragingen worden daarom aangemerkt als ernstig plichtsverzuim. De omstandigheid dat de ambtenaar veel aan zijn hoofd had en een kort lontje had, kunnen geen rechtvaardiging vormen voor zijn gedrag. De gedragingen van de ambtenaar op 4 januari 2021 worden niet aangemerkt als zelfstandig plichtsverzuim, maar zijn houding en ontbrekend normbesef ten tijde van dit incident maken wel onderdeel uit van de overwegingen of er nog voldoende vertrouwen bestaat in de ambtenaar als ambtenaar van de politie en worden als strafverzwarend meegewogen.

Volgens verzoeker is het gedrag aan de ambtenaar toerekenbaar. Er is op geen enkele wijze gebleken dat de ambtenaar tijdens zijn handelen het besef van de onjuistheid daarvan had verloren, dan wel niet in staat was zijn wil te bepalen.

De diensttijd, persoonlijke omstandigheden en impact van de pandemie op de nevenwerkzaamheden van de ambtenaar, zijn meegewogen. De aard en ernst van het geconstateerde plichtsverzuim, het ontbreken van reflectie op het eigen handelen, het voortduren van het gedrag en het ontbreken van vertrouwen wegen echter zodanig zwaar, dat het belang van de politieorganisatie bij het waarborgen van de betrouwbaarheid en integriteit van haar medewerkers middels het opleggen van de straf van onvoorwaardelijk strafontslag zwaarder dient te wegen, aldus verzoeker.

3. Standpunt van de ambtenaar

De ambtenaar heeft in de onderhavige procedure geen verweer aangeleverd. De commissie zal in haar advies derhalve uitgaan van hetgeen de ambtenaar tijdens de hoorzitting naar voren heeft gebracht.

4. Overwegingen

De ambtenaar heeft, anders dan zijn gemachtigde, ter hoorzitting de hiervoor onder 2. vermelde uitingen erkend. Hij heeft verklaard dat hij de uitingen heeft gedaan, maar dat hij ze heeft gedaan in een bepaalde context.

Verzoeker heeft de commissie verzocht om advies uit te brengen over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet en, indien de hiervoor onder 2. genoemde uitingen onder de reikwijdte vallen, over het voornemen om de ambtenaar wegens plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp de disciplinaire straf op te leggen van onvoorwaardelijk strafontslag, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder j, van dat besluit. Verzoeker heeft in dat verband benadrukt dat in het voornemen sprake is van samengesteld plichtsverzuim. Het verzoek om advies ziet alleen op de uitingen die de ambtenaar worden verweten.

In het verzoek van verzoeker ten aanzien van de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet ligt besloten de vraag of de commissie bevoegd is om van de hiervoor onder 2. genoemde uitingen kennis te nemen en, in het verlengde daarvan, of verzoeker op grond van artikel 80, eerste lid, van het Barp gehouden was om de uitingen aan de commissie ter beoordeling voor te leggen. In dat verband is bepalend of de uitingen kunnen worden gekwalificeerd als uitingen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet.

De commissie zal in het hiernavolgende een antwoord formuleren op deze vragen. Daarna zal zij, indien daartoe aanleiding bestaat, overgaan tot de beantwoording van de vraag of de voorgenomen straf zich verhoudt tot de door de ambtenaar gedane uitingen, rekening houdend met het gegeven dat de uitingen onderdeel vormen van een breder geheel aan gedragingen.

Bevoegdheid van de commissie

De in het geding zijnde uitingen, zoals hiervoor onder 2. weergegeven, zijn te beschouwen als uitingen van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet. De uitingen zijn in het openbaar gedaan in het bijzijn van collega's en/of burgers. Zij vallen daarmee binnen het bereik van de bevoegdheid van de commissie en zijn, aangezien zij (mede) dragend zijn voor de aan de ambtenaar aangezegde disciplinaire straf, derhalve terecht aan de commissie voorgelegd.

Bij het bepalen van de bevoegdheid van de commissie is niet relevant wat de aard of inhoud van de uitingen zijn. Het gaat erom of sprake is van in het openbaar gedane of tot (on)bepaalde derden, buiten de beslotenheid van de privésfeer, gerichte woorden, die mondeling dan wel schriftelijk zijn geuit. Dat is hier het geval. Of er sprake is van door de vrijheid van meningsuiting beschermenswaardige uitingen en in welke mate zal hierna aan de orde komen.

De omstandigheid dat de uitingen een onderdeel zijn van het samenstel van gedragingen dat de grondslag vormt voor de voorgenomen straf neemt naar het oordeel van de commissie niet weg, dat indien sprake is van een situatie waarin uitingen mede dragend zijn 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. Bij de inhoudelijke beoordeling zal de commissie vervolgens dienen te beoordelen in welke mate de vrijheid van meningsuiting bescherming kan bieden tegen de voorgenomen straf, rekening houdend met het gegeven dat de straf mede (en misschien wel grotendeels) is gebaseerd op andere gedragingen.

Inhoudelijke beoordeling

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet, 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.

De meningsuitingen van de ambtenaar dienen te worden getoetst aan de hiervoor weergegeven norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet. 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, die ook op politieambtenaren van toepassing is. Alvorens dit beoordelingskader uiteen te zetten en de meningsuitingen van de ambtenaar hieraan te toetsen, hecht de commissie eraan dit kader te plaatsen in zijn grondwettelijke en internationaalrechtelijke context.

Artikel 10, 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 van het 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, van het 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 dat 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.

Voor de uitleg van artikel 10 van het 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/Duitsland van 26 september 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2397. In dit arrest heeft het EHRM voor het eerst expliciet geoordeeld 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 gedomd in artikel 10, tweede lid, van het 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. Naarmate een ambtenaar een verantwoordelijkere functie met een hogere rang bekleedt, neemt zijn vrijheid van meningsuiting af. Dit blijkt uit de arresten Rekvényi/Hongarije van 20 mei 1999, nr. 25390/94, www.echr.co.int, en Otto/Duitsland van 24 november 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV4269. In het arrest Otto/Duitsland beschouwt het EHRM een inspecteur van politie in dit kader als een hooggeplaatste politieambtenaar. 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 arrest Kudeshkina/Rusland van 26 februari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI6957, en daar vermelde jurisprudentie.

Ook zijn volgens de rechtspraak van het EHRM meningsuitingen in de context van politiek en openbaar debat of over publieke figuren in een grotere mate beschermenswaardig dan pure privé meningen, uitingen over private kwesties en uitingen 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.

In de context van de vrijheid van meningsuiting speelt daarmee ook dat er een grotere mate van bescherming toegekend moet worden aan uitingen en uitlatingen die bijdragen en deelnemen aan het sociale en politieke debat, kritiek en informatie in brede zin. De uitingsvrijheid is bijzonder ruim waar het kritiek op politieke actoren, personen en instituties en instellingen betreft. De vrijheid van meningsuiting in het algemeen, en dus ook van ambtenaren, vindt haar bescherming in de waarde van het maatschappelijke en politieke debat en omvat mitsdien ook evaluatie van en kritiek op het politieke handelen van publieke/politieke actoren.

Het hierboven reeds genoemde beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren 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.

De commissie zal in de hiernavolgende overwegingen de meningsuitingen van de ambtenaar, zoals hiervoor weergegeven onder 2, aan deze gezichtspunten toetsen.

De commissie stelt vast dat de afstand tussen de functie van de ambtenaar en de inhoud van de door hem gedane meningsuitingen groot is. De ambtenaar heeft zich met zijn recalcitrante, weerspannige en escalerende uitingen en uitingen over onder meer Marokkanen niet begeven op een beleidsterrein dat raakt aan zijn functie. Wel heeft hij een voorbeeldfunctie en komt hij tijdens zijn werk in aanraking met onder meer personen met een diverse culturele achtergrond, zowel collega's als burgers. De uitingen van de ambtenaar kunnen een beletsel vormen voor de uitoefening van zijn functie.

Hoewel aan enkele meningsuitingen van de ambtenaar die door verzoeker worden gekwalificeerd als plichtsverzuim een zekere politieke gevoeligheid niet kan worden ontzegd, bijvoorbeeld de uitingen over Marokkanen, beschouwt de commissie deze politieke gevoeligheid, noch het tijdstip van deze meningsuitingen, als zwaarwegende factoren bij de beoordeling of de ambtenaar daarmee de wettelijke grenzen van zijn vrijheid van meningsuiting heeft overschreden. De politieke gevoeligheid van een onderwerp betekent niet dat een politieambtenaar zich over zo'n onderwerp in het geheel niet zou mogen uitlaten, zelfs niet als die uitlatingen controversieel of ondiplomatiek zouden zijn. Vrijheid van meningsuiting geldt immers ook voor controversiële en ondiplomatieke meningsuitingen en niet alleen voor meningsuitingen waarmee (bijna) iedereen het eens is. Wel is voor politieambtenaren de wijze waarop zij controversiële en ondiplomatieke meningen uiten van belang. In dat verband dienen de meningsuitingen van de ambtenaar te worden getoetst aan de hiervoor reeds weergegeven norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet.

De commissie stelt vast dat de uitingen van de ambtenaar korte, ongenueanceerde bewoordingen en daarmee samenhangend gedrag omvatten. Het gaat veelal niet om deelname aan het publieke debat of een maatschappelijke discussie, maar om uitingen van ongenoegen, onkiese kwalificaties, belediging, scheldwoorden, vloeken, kleineren en discriminerende opmerkingen ten aanzien van collega's en burgers. Naar het oordeel van de commissie komt aan dergelijke termen en bewoordingen, gelet op de aard en strekking ervan, wel de bescherming van de vrijheid van meningsuiting als zodanig toe, maar kunnen beperkingen van deze vrijheid eerder toelaatbaar (want noodzakelijk in een democratische samenleving) worden geacht wanneer de uitingen enkel de strekking of het effect (lijken te) hebben om te denigreren en te kleineren. Naar het oordeel van de commissie overschrijden de uitingen de in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet opgenomen grens ten aanzien van het gebruik van die vrijheid. De uitingen doen afbreuk aan (werk en kwaliteit van) de politieorganisatie en de loyaliteit van de ambtenaar aan die organisatie of diens solidariteit met collega politieambtenaren.

De door de ambtenaar gedane uitingen hebben ernstige en langdurige schade toegebracht aan zijn functievervulling en aan het functioneren van de openbare dienst c.q. de politieorganisatie. Als direct gevolg van zijn uitingen hebben collega's en de politieorganisatie het vertrouwen in hem verloren. Deze gang van zaken had voor de ambtenaar voorzienbaar dienen te zijn.

De door de ambtenaar in strijd met artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet gedane uitingen leveren naar het oordeel van de commissie dan ook plichtsverzuim op.

Het plichtsverzuim is volgens de commissie aan de ambtenaar toerekenbaar. De ambtenaar heeft in de periode tussen de eerste en de laatste hier ter beoordeling voorliggende uitingen voldoende gelegenheid gehad om zijn gedrag te evalueren en daarin een weloverwogen keuze te maken. Dat

heeft hij niet dan wel onvoldoende gedaan, getuige de omstandigheid dat het er hem niet van heeft weerhouden om door te gaan met het ventileren van zijn uitingen op de wijze zoals omschreven. Aan de toerekenbaarheid van dit plichtsverzuim doet niet af dat het gedrag, zoals de ambtenaar ter hoorzitting heeft toegelicht, zijn grondslag vindt in gebeurtenissen uit het verleden en zijn psychische gemoedstoestand. Het is de commissie niet gebleken dat de ambtenaar daardoor niet in staat was om zijn wil te bepalen of tijdens zijn handelen het besef van de onjuistheid daarvan had verloren. Het plichtsverzuim dat deze meningsuitingen opleveren, is dan ook aan de ambtenaar toerekenbaar.

Verzoeker is voornemens om aan de ambtenaar de disciplinaire straf op te leggen van ontslag vanwege plichtsverzuim. Deze straf heeft betrekking op het totaal aan gedragingen zoals verwoord in het voornemen, inclusief de uitingen, die daar een onderdeel van vormen. De commissie komt louter de bevoegdheid toe te oordelen over uitingen die te kwalificeren zijn als uitingen van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Omdat die uitingen een onderdeel zijn van het bestrafte patroon van gedragingen en de commissie die uitingen door hun aard en omvang kwalificeert als slechts in geringe mate beschermenswaardig, is de commissie van oordeel dat er geen reden is om vanuit het perspectief van de vrijheid van meningsuiting te oordelen dat de door verzoeker op te leggen sanctie op disproportionele wijze de vrijheid van meningsuiting beperkt. Dit betekent dat de uitingen de discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag om te komen tot het opleggen van de in het geding zijnde straf niet beperken.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren acht geen reden aanwezig om vanuit het perspectief van de vrijheid van meningsuiting te oordelen dat de door verzoeker op te leggen sanctie op disproportionele wijze de vrijheid van meningsuiting beperkt en is dan ook van oordeel dat de disciplinaire straf van ontslag in de voorliggende zaak conform de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet is en dat de in het geding zijnde uitingen geen beperking kunnen zijn van de aan verzoeker dienaangaande toekomstige bevoegdheid.

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

Den Haag, 18 oktober 2022

mr. M.J. Cohen
voorzitter