

## Adviesaanvraag nr. 2023-00121

De korpschef van politie, namens deze, de politiechef van de eenheid Oost-Nederland, namens deze, het hoofd Operatiën (hierna: verzoeker)

inzake

[naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar)

### 1. Feiten en procesverloop

De ambtenaar is sinds 20 april 2006 in dienst en laatstelijk werkzaam als [naam functie] in het [naam team] binnen het [naam district] van de Eenheid Oost-Nederland.

Op 27 maart 2023 is naar de ambtenaar een disciplinair onderzoek ingesteld wegens vermeend plichtsverzuim, bestaande uit uitlatingen in een op internet gepubliceerde video-opname te Parijs op 25 maart 2023 die mogelijk te kenschetsen zijn als racistisch en/of discriminatoir dan wel anderszins dingen die een politieambtenaar moet nalaten om te zeggen. De ambtenaar is per gelijke datum buiten functie gesteld. Het onderzoek is op 20 april 2023 afgerond.

Per brief van 22 mei 2023 heeft verzoeker de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten van het disciplinair onderzoek 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 voorwaardelijk ontslag, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder j, van dat Besluit. Daarnaast wil verzoeker de ambtenaar overplaatsen naar een ander team.

Bij e-mail van 25 mei 2023 heeft verzoeker de commissie verzocht om advies ter zake van de voorgenomen disciplinaire straf.

Bij e-mails van 27 juni 2023 geven partijen desgevraagd aan dat zij akkoord gaan met een versnelde procedure zonder hoorzitting en zonder gebruik te maken van de nadere gelegenheid voor een schriftelijke zienswijze.

Het advies is zonder hoorzitting uitgebracht door een commissie, bestaande uit de heer mr. A.W. Heringa (voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid) en mevrouw mr. P. de Casparis (lid), bijgestaan door mevrouw mr. J.H.E. Opdam (secretaris).

### 2. Standpunt van verzoeker

Uit het disciplinair onderzoek is, voor zover hier van belang, naar voren gekomen dat de ambtenaar op 25 maart 2023 in een busje te Parijs zat voor een wedstrijd van het Nederlands elftal. Hij heeft de wedstrijd bezocht met vijf politiemedewerkers, één gepensioneerd politiemedewerker en een derde. In het busje heeft de derde een filmpje gemaakt terwijl het busje over een markt reed. Op het filmpje zie je de markt en de personen die de markt bezoeken die veelal ogenschijnlijk (ouders met) een migratieachtergrond en/of getinte huidskleur hebben, je hoort de opmerkingen van de verschillende inzittenden van het busje over de markt en de bezoekers. De derde heeft het filmpje kortdurend op zijn Twitter-account geplaatst, waarna dit verder verspreid is door andere accounts. Het filmpje heeft veel ophef veroorzaakt via diverse (landelijke) media.

De ambtenaar heeft onder meer de volgende uitingen gedaan:

*"... Bus van de politie."*

*"Deuren op slot. Doe de deuren op slot"*

*"Ja... Ha ha... die met... en "...[naam burger]."*

*"En dan nog fotootjes maken en zo."*

*"Wil je meer of minder hé?"*

Verzoeker verwijt de ambtenaar ernstig plichtsverzuim vanwege het niet aanspreken van anderen op het doen van ongepaste en grensoverschrijdende uitlatingen, die van zichzelf een racistisch kenmerk in zich dragen, en het (zelf) doen van een ongepaste en grensoverschrijdende uitlating, die van zichzelf een racistisch kenmerk in zich draagt.

Een goed ambtenaar van de politie moet zich ervan bewust zijn dat hij, ook in zijn privéleven, gedragingen moet nalaten die het aanzien van de dienst kunnen schaden, die repercussies kunnen hebben voor het goed kunnen uitoefenen van de functie en dan wel die - zoals thans - maatschappelijk niet aanvaardbaar zijn. Ook in het privéhandelingen moet hij dus het korpsbelang voor ogen houden. Hieruit volgt dat een politieambtenaar zich eveneens in de hoedanigheid van privépersoon onthoudt van gedragingen die de betrouwbaarheid en integriteit van het korps en het (politie)ambt schade toebrengen. Het waarborgen van een zorgvuldig handelende, geloofwaardige en betrouwbare politie is namelijk ook dan - een essentiële voorwaarde voor onze rechtsstaat. De politie is er mede op gericht om de waarden van verdraagzaamheid en tolerantie binnen onze multiculturele samenleving te bevorderen. Zij doet dit zonder 'aanzien des persoons' en dus ongeacht diens (etnische, religieuze, et cetera) achtergrond of diens persoonskenmerken (huidskleur, geaardheid, et cetera). Deze waarden zijn voor en binnen de politie dan ook van grote waarde. De politie is er immers voor iedereen. Het gedrag van de ambtenaar trekt dit in twijfel of kan daartoe op zijn minst de schijn doen ontstaan. De denigrerende uitlatingen over personen die zich op de markt bevinden alsook het aanhalen van zeer omstreden en door de strafrechter veroordeelde uitspraken van een politicus gaan alle perken te buiten. Temeer daar al deze opmerkingen, gezien de van de groep afwijkende huidskleur van - nagenoeg al - het marktpubliek (met een ogenschijnlijke migratieachtergrond), een racistisch en discriminerend karakter in zich hebben. De opmerkingen staan haaks op een politie die er voor iedereen is. In het licht van de huidige tijdgeest en de politieke gevoeligheid van het onderwerp discriminatie en racisme mag van een politieambtenaar worden verwacht dat hij de impact van dergelijk gedrag zowel binnen als buiten de politie kan overzien, en dat hij zijn gedrag daarop kan afstemmen. In dit gezelschap had de ambtenaar vanwege privacy niet moeten (mee)praten over een persoon waarmee hij in zijn werk te maken heeft (gehad).

Verzoeker weegt bij de strafmaat mee dat hij niet denkt dat de ambtenaar racistisch is of een racistisch oogmerk had. Mede vanwege de medewerking aan het onderzoek en de context wil verzoeker de ambtenaar een laatste kans geven op herstel middels het voorgenumen voorwaardelijk strafontslag.

Verzoeker heeft het voornemen om de ambtenaar over te plaatsen naar een ander team. Vanwege de ontstane commotie is de positie van en samenwerking met de ambtenaar in zijn huidige team onhoudbaar. Daarnaast zal een andere werkomgeving bijdragen aan het herwinnen van vertrouwen in de ambtenaar, ook in het belang van de ambtenaar.

### **3. Standpunt van de ambtenaar**

Bij zienswijze van 2 juni 2023 geeft de ambtenaar aan dat hij de straf van voorwaardelijk ontslag

accepteert, omdat hij inziet dat hij volledig fout gedrag heeft vertoond, dat niet goed te praten is en waar hij veel spijt van heeft.

Ten aanzien van de overplaatsing naar een ander team geeft de ambtenaar aan dat hij na een lange periode van ziekte weer volledig hersteld is dankzij de re-integratie in dit team. Hij ervaart brede steun van collega's voor behoud van zijn functie in het team en kan niet volgen dat zijn positie onhoudbaar is geworden of een vruchtbare samenwerking niet meer mogelijk zou zijn. Hij wil het gesprek aangaan en denkt juist dat een terugkeer in zijn team de beste mogelijkheid biedt om het vertrouwen te herstellen. Daarbij valt niet uit te sluiten dat hij in een nieuw team waar hij (nog) geen krediet heeft opgebouwd met meer dan 1-0 achterstand zou moeten beginnen. De ambtenaar is het dus niet met verzoeker eens dat de overplaatsing in zijn eigen belang is.

#### **4. Overwegingen**

Verzoeker verzoekt de commissie om advies uit te brengen over het voornemen, zoals vervat in de brief van 22 mei 2023, om de ambtenaar wegens plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp de disciplinaire straf op te leggen van voorwaardelijk ontslag, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder j, van dat Besluit en overplaatsing naar een ander team.

##### *Bevoegdheid van de commissie*

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke beoordeling van het verzoek, dient zij zich een oordeel te vormen over de vraag of zij bevoegd is om van deze uitingen kennis te nemen en, in het verlengde daarvan, of verzoeker op grond van artikel 80, eerste lid, van het Barp gehouden was om deze uitingen aan haar ter beoordeling voor te leggen. Daarbij is bepalend of de uitingen kunnen worden gekwalificeerd als het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (hierna: Ambtenarenwet). Ten aanzien van deze vraag komt de commissie tot het volgende oordeel.

De in het geding zijnde uitingen, zoals hiervoor onder 2. weergegeven, zijn te beschouwen als een uiting van gedachten of gevoelens als bedoeld in voornoemd artikel van de Ambtenarenwet. De ambtenaar heeft met zijn opmerking over onder meer "meer of minder" immers een gedachte of gevoel te kennen gegeven. De uitingen zijn gericht op een uitwisseling van meningen of informatie en bevatten een boodschap voor anderen. Verder zijn de uitingen gedaan in een besloten setting met collega's waarbij echter video-opnamen zijn gemaakt die openbaar zijn geworden zodat de uitingen derhalve gericht aan en kenbaar zijn voor de geadresseerden. Door de publicatie en verspreiding via (social) media heeft het filmpje een groot bereik gekregen. Het zijn daarmee geopenbaarde uitingen van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 van de Ambtenarenwet en artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De uitingen van de ambtenaar vallen daarmee binnen het bereik van de bevoegdheid van de commissie en zijn dus terecht aan de commissie voorgelegd.

Bij het bepalen van de bevoegdheid van de commissie is niet relevant wat de aard of inhoud van de uitingen is. Het gaat erom of sprake is van het openbaren van gedachten of gevoelens, mondeling of schriftelijk, dus voor derden kenbare uitingen. Dat is hier het geval. Of er sprake is van een door het recht van de vrijheid van meningsuiting beschermenswaardige uitingen en in welke mate zal hierna bij de inhoudelijke beoordeling aan de orde komen.

##### *Inhoudelijke beoordeling*

Alvorens een antwoord te formuleren op de hiervoor opgeworpen vragen over de mate waarin de vrijheid van meningsuiting bescherming kan bieden tegen de uitingen van de ambtenaar en daarmee samenhangend de voorgenomen aan hem op te leggen straf, hecht de commissie eraan om kort de grondwettelijke en internationaalrechtelijke context te schetsen waarbinnen deze vragen mede dienen te worden beantwoord.

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

Dit artikel vormt 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 EVRM van belang.

Voor de uitleg van artikel 10 van het EVRM is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) relevant. In zijn jurisprudentie geeft het Hof een ruime uitleg aan dit artikel. Daarbij hoeft geen onderscheid te worden gemaakt naar de vorm of het medium (zie het arrest Autronic AG tegen Zwitserland van 22 mei 1990, nr. 12726/87, LJN: AD1123, NJ 1991, 740, m.nt. EAA, § 47).

Ten aanzien van de inhoud van de uiting heeft te gelden dat volgens de rechtspraak van het EHRM meningsuitingen in de context van politiek en openbaar debat of over publieke figuren in een grotere mate beschermenswaardig zijn dan pure privé meningen, uitingen over private kwesties en uitingen in een private niet door het publieke debat beheerste context. Ook seksistische of racistische of anderszins als denigrerend aan te merken uitingen zijn in mindere mate beschermenswaardig, vooral als die buiten een maatschappelijk debat plaatsvinden. Het EHRM heeft in 2012 in algemene zin bepaald dat grof taalgebruik – zoals het gebruik van krachttermen en scheldwoorden - met het enkele doel om te beledigen, zonder dat daarmee wordt beoogd informatie of ideeën over te brengen, niet de bescherming van artikel 10 geniet (zie het arrest Rujak tegen Kroatië van 2 oktober 2012 (ontv.), nr. 57942/10, ECLI:CE:ECHR:2012:1002DEC005794210, EHRC 2013/21 m.nt. A. Nieuwenhuis, § 29-31).

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

Met zijn opmerkingen over de autodeuren en “meer of minder” heeft de ambtenaar zich in de gegeven context, waarbij hij en collega’s al rijdend over een markt in Parijs over en weer gedachtes uitwisselden over de op de markt aanwezige personen met een niet-witte huidskleur, denigrerend en krenkend uitgelaten over de bezoekers van de markt. De tweede uiting verwijst naar een uitspraak van de heer Wilders ten aanzien van Marokkanen. Beide uitingen kunnen in de gegeven context door anderen als krenkend worden ervaren. De commissie overweegt dat met het doen van dergelijke grievende uitspraken geen bijdrage wordt geleverd aan een politiek of maatschappelijk debat of discussie. De door de ambtenaar gebruikte woorden dienen evenmin een functioneel doel, bijvoorbeeld om bepaalde kritiek uit te drukken. Er is sprake van als krenkend aan te merken uitingen die afbreuk doen aan de fundamentele waarden van het verdrag. Mede bezien in het licht van de hiervoor opgenomen jurisprudentie van het EHRM, genieten dergelijke uitingen naar het oordeel van de commissie niet de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Het verweer van de ambtenaar leidt niet tot een ander oordeel.

Het voorgaande leidt de commissie tot de slotsom dat er vanuit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting geen bezwaar bestaat tegen het opleggen van een disciplinaire straf. Het is aan verzoeker om de hoogte van de straf te bepalen. Nu het recht op vrijheid van meningsuiting in casu geen bescherming biedt, is het mitsdien verder niet aan de commissie om een oordeel te geven over de evenredigheid van de op te leggen straf.

De commissie merkt verder op, voor zover verzoeker heeft beoogd om daarover advies van de commissie te ontvangen, dat het verwijt van verzoeker aan de ambtenaar in het strafvoornemen, dat hij de andere deelnemers niet heeft aangesproken op hun uitlatingen, niet aan haar ter beoordeling kan worden voorgelegd. De commissie toetst alleen aan artikel 10 van de Ambtenarenwet. Dat artikel ziet enkel op uitingen van gedachten en gevoelens. De definitie van dit begrip kan niet zover worden opgerekt, dat ook het zich niet distantiëren en niet aanspreken van anderen daaronder kan worden geschaard.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

## **5. Advies**

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren acht vanuit de norm van artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet geen bezwaren aanwezig om de ambtenaar een disciplinaire straf op te leggen vanwege de aan de commissie voorgelegde uitingen.

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

Den Haag, 4 september 2023

mr. A.W. Heringa  
voorzitter