

## Adviesaanvraag nr. 2024-00183

De korpschef van politie, namens deze, de politiechef van de eenheid Amsterdam, namens deze, Hoofd Operatiën (hierna: verzoeker)

inzake

[naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar)

### 1. Feiten en procesverloop

De ambtenaar is sinds 1 juni 1997 in dienst en laatstelijk werkzaam als [naam functie] bij het basisteam [naam basisteam], in de Eenheid Amsterdam.

Uit een strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat er een WhatsApp-groep genaamd "DOMINO bet" actief is geweest, waar meerdere collega's, waaronder de ambtenaar, aan hebben deelgenomen. De aanleiding voor deze WhatsApp-groep lijkt een wedstrijd te zijn rondom het aantal moorden dat in de Eenheid Amsterdam wordt gepleegd.

Omdat het vermoeden bestond dat de ambtenaar zich met zijn deelname aan deze WhatsApp-groep mogelijk schuldig heeft gemaakt aan (ernstig) plichtsverzuim, is op 1 februari 2024 mondeling aan de ambtenaar een disciplinair onderzoek aangezegd, wat vervolgens nog per brief van 8 februari 2024 schriftelijk is bevestigd. Daarnaast is besloten de ambtenaar buiten functie te stellen, waarvan hij ook op 8 februari 2024 de schriftelijke bevestiging heeft ontvangen.

Het disciplinaire onderzoek naar het handelen van de ambtenaar is op 1 maart 2024 afgerond. Uit het disciplinaire onderzoek is – voor zover relevant – gebleken dat:

- De WhatsApp-groep 'DOMINO bet' liep van 1 oktober 2019 tot en met 4 april 2022. Er namen in totaal tien politiecollega's aan deel. Daarnaast is gebleken dat, voorafgaand aan deze chat, dezelfde deelnemers aan een eerdere chat hebben deelgenomen, genaamd 'Murder bet'. Deze chat liep van 12 februari 2015 tot en met 10 juli 2019. In beide chats werd een soort wedstrijd/telling gehouden van het aantal moorden in het bewakingsgebied van de Eenheid Amsterdam. De 'Murder bet' chat is op 10 juli 2019 beëindigd met de volgende app: *"Jongens hier even advies ..... we hebben bepaalde vermoedens dat we gelul gaan krijgen met deze appgroep ... ik kan niet de groep wissen .... advies ... stap zelf uit de groep en dan kan ik deze opheffen .... we kunnen dit dan mondeling toelichten!!!"*. Drie maanden later is de 'DOMINO bet' chat aangemaakt, waarin de weddenschap/telling rondom de moorden in Amsterdam is voortgezet.
- In de chat is te zien dat aan de hand van nieuwsartikelen, maar ook door informatie te delen uit de politiesystemen, gediscussieerd wordt over of een moord meetelt voor de telling of er wel sprake is van een moord en/of een slachtoffer is overleden.
- De politie-informatie die uit de systemen is gedeeld werd met name verstuurd in het kader van de weddenschap. Een aantal keer is er ook informatie gedeeld om vervolgens ongepaste grappen over de inhoud te maken. Tevens werden er gewelddadige filmpjes en filmpjes, dan wel afbeeldingen, met een discriminerend karakter gedeeld.
- Er is geconstateerd dat de ambtenaar actief deelnam aan de telling van de moorden binnen de chat. Zo heeft de ambtenaar een screenshot van Teletekst gestuurd dat ging over een grote

vondst geld dat afkomstig was van cocaïnesmokkel. Hierbij heeft hij de tekst gezet: *“Gaan er nog wel een paar volgen denk ...”*. Ook heeft de ambtenaar een NOS-artikel gestuurd over twee doden bij een ongeluk, waarbij hij antwoordt met berichten zoals *“+1 denk ik zo .... ”*. In reactie op een collega die naar de definitie van 1 dode erbij vraagt, antwoordt de ambtenaar *“Liquidatie? Onze wijk”* en *“Gewonden tellen niet. Nee. Alleen DOOD.”*.

- Er zijn een aantal uitingen van de ambtenaar geconstateerd die als grensoverschrijdend en/of kwetsend met een discriminerend en/of racistisch karakter kunnen worden gekwalificeerd. Het ging hierbij om de volgende uitingen:
  - *“Ik hoorde net een noodoproep van Stichting Marokkaan in nood. Of we massaal geld willen doneren, aangezien deze groep hard getroffen wordt door de crisis rondom het Covid-19 virus. Aangezien er geen mensen meer op straat lopen die je kan beroven of rollen en iedereen thuis zit wat het inbreken lastig maakt, merkt de Stichting dat deze groep hierdoor keihard getroffen wordt.”*
  - Een collega geeft aan: *“Omar terrorist aangehouden”*, waarop een andere collega vraagt *“Die Palestijn van de Achillesstraat weer?”*. Nadat hierop bevestigend wordt geantwoord, reageert de ambtenaar met de woorden: *“Kut volk”*.
  - De ambtenaar heeft een afbeelding gedeeld van een Lego doosje met de titel ‘Negerplantage’. Hierbij geeft de ambtenaar aan: *“[naam persoon] ik heb nog een legospel over voor die kleine van je. Voor z'n opvoeding ...”*.
  - De ambtenaar heeft een afbeelding gestuurd met daarop zwarte pieten die in de rij voor het UWV staan, waarop de tekst staat: *“Druk bij het UWV vandaag.”*. Deze afbeelding is verzonden een week nadat één van de collega’s heeft gewaarschuwd voor de inhoud van de appgroep in verband met de Rotterdamse Whatsapp-casus.
  - De ambtenaar heeft een filmpje (inhoud onbekend) gedeeld, waarop een collega reageert met *“Ha haha domme zand negers”*.
- Er zijn een aantal uitingen van de ambtenaar geconstateerd die als zeer grensoverschrijdend en/of zeer kwetsende uiting kunnen worden gekwalificeerd. Het ging hierbij om de volgende uitingen:
  - Een collega laat weten dat een burger van een balkon is gesprongen, net toen de collega's naar binnen waren gelopen. De ambtenaar heeft daarop aangegeven: *“Hij viel achter [naam persoon] haar rug, Ze liep nml net naar binnen en toen Plof of Kwak!”*.
  - In een gesprek over een schietpartij en of het slachtoffer nog leeft of meetelt voor de telling heeft de ambtenaar gereageerd met: *“Kortom: +1. Volgens mij heeft [naam persoon] die kussen nog even aangedrukt...”*. [naam persoon] is een collega die voor bewaking van het slachtoffer naar het VU moest.
  - Nadat een collega een bericht doorstuurt over een gewond persoon naar aanleiding van een schietpartij, heeft de ambtenaar de opmerking gemaakt: *“Is ie kapot?”*.

Met een brief van 30 april 2024 heeft verzoeker de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten van het disciplinaire 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 van onvoorwaardelijk ontslag in de zin van artikel 77, lid 1 onder j van het Barp op te leggen. Tevens heeft verzoeker in dezelfde brief besloten de buiten functiestelling van de ambtenaar op grond van artikel 84, eerste lid, sub b, van het Barp om te zetten naar een schorsing, die voortduurt tot het moment dat definitief over de rechtspositie van de ambtenaar is besloten.

Met een brief van 3 juni 2024 heeft verzoeker de commissie verzocht om advies over de voorgenomen disciplinaire straf uit te brengen.

Met een e-mail van 19 juni 2024 heeft verzoeker en met een e-mail van 4 juli 2024 heeft de ambtenaar ingestemd met een versnelde AGFA-procedure.

De commissie, bestaande uit de heer mr. M.J. Cohen (voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid) en mevrouw mr. P. de Casparis (lid), bijgestaan door de heer mr. L.H.J. van Haarlem (secretaris), is vervolgens overgegaan tot het geven van een advies.

## 2. Standpunt van verzoeker

Verzoeker stelt dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp, hetgeen volgens verzoeker moet leiden tot het opleggen van onvoorwaardelijk strafontslag in de zin van artikel 76 en artikel 77, lid 1 onder j van het Barp.

Verzoeker stelt – voor zover hier relevant – dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan:

- a. het jarenlang via een privé Whatsapp-groep met collega's, actief deelnemen aan een ongepaste weddenschap/telling/puntensysteem gericht op het aantal moorden in de regio Amsterdam, zonder hier afstand van te nemen of melding van te maken;
- b. het betrokken zijn bij een privé Whatsapp-groep met collega's waarin veelvuldig uitlatingen zijn gedaan met een grensoverschrijdend, ongepast en/of discriminerend karakter en waarin politie-informatie is gedeeld zonder werkgerelateerde noodzaak, zonder hier afstand van te nemen of melding van te maken;
- c. het eenmaal zelf binnen een privé Whatsapp-groep met collega's sturen van een zeer ongepaste, grievende uitlating over een zedenmelding.
- d. het in geringe mate in de politie-sytemen opzoeken dan wel in een prive Whatsapp-groep met collega's delen van politie-informatie zonder werkgerelateerde noodzaak.

De voornoemde gedragingen kwalificeert verzoeker als plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp, waarbij verzoeker de gedragingen zoals onder b en c genoemd als 'ernstig' kwalificeert. Verzoeker acht het onbegrijpelijk dat de weddenschap/telling van het aantal moorden in de regio Amsterdam ruim zeven jaar lang heeft bestaan in de vorm van een (opvolgende) Whatsapp-groep. Het deelnemen aan deze weddenschap/telling en de wijze waarop in deze weddenschap/telling wordt gesproken over de slachtoffers, ook door de ambtenaar, is volgens verzoeker zwaar ongepast en past op geen enkele wijze bij het zijn van een goed politieambtenaar. De ambtenaar had volgens verzoeker een actieve deelname met betrekking tot de weddenschap en hij heeft op geen enkele wijze afstand van de weddenschap genomen. Integendeel, hij heeft – nadat de Whatsapp-groep een korte periode beëindigd is geweest – hier wederom aan deelgenomen. Deze weddenschap/telling kent geen enkele werkgerelateerde noodzaak en lijkt volgens verzoeker puur 'ter vermaak' te zijn aangemaakt.

Uit het onderzoek blijkt volgens verzoeker dat er niet alleen rondom de weddenschap/telling, maar ook in algemene zin geregeld en in ernst opbouwende grensoverschrijdende en zeer kwetsende berichten in de WhatsAppgroep zijn gepost. De opmerkingen dan wel afbeeldingen kenmerken zich door hun discriminerende/racistische, vrouwonvriendelijke en overigens ongepaste karakter, aldus verzoeker. Ze betreffen burgers, maar ook een enkele keer collega's en raken hiermee de kern van de politie en de normen en waarden waarvoor de politie staat in het hart. De ambtenaar heeft bovendien zelf meermaals een dergelijke opmerking geplaatst. Verzoeker vindt de uitlatingen schokkend en vindt dat ze veel verder gaan dan een volstrekt misplaatste poging tot geestigheid. De opmerkingen overschrijden daarmee ver het toelaatbare. Van politieambtenaren wordt verwacht dat zij burgers

respectvol en zonder vooroordeel tegemoet treden, geen tegenstellingen aanwakkeren en een bijdrage leveren aan het goede imago van de politieorganisatie. Van deze grondhouding heeft de ambtenaar met zijn deelname aan het WhatsApp-gesprek en de door hem geplaatste opmerkingen absoluut geen blijk gegeven. Het feit dat de ambtenaar erkend heeft dat zijn opmerkingen en gedragingen ongepast zijn en hij zijn excuus heeft gemaakt, verandert de visie van verzoeker dat het gedrag plichtsverzuim oplevert niet. 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 dergelijke uitingen zowel binnen als buiten de politie kan overzien, en dat hij zijn gedrag daarop kan afstemmen.

Verzoeker is gebleken dat er bij de deelnemers aan de WhatsAppgroep ten tijde van de chats besef is geweest van de ongepastheid van de chats, maar dat hier niet of nauwelijks, ook niet door de ambtenaar, naar is gehandeld of op enige wijze afstand van is genomen. Integendeel de ambtenaar is daar zelf actief mee doorgedaan. De frequentie, de inhoud, de reacties, het er doorheen scrollen en/of het niet lezen van de berichten zegt volgens verzoeker iets over het gemak en/of de ondoordachtetheit, en in het verlengde daarvan, over de integriteit van de ambtenaar. Verzoeker vindt dat hij van de ambtenaar had mogen verwachten dat hij in zou zien dat de aard van de berichten in de chat dusdanig ongepast waren, dat hij daar afstand van zou nemen en niet zelf als actieve deelnemer daaraan zou deelnemen. Hieraan doet niet af dat de opmerkingen uitsluitend binnen een interne WhatsApp-groep zijn gemaakt of dat dit enkele collega's betrof, aldus verzoeker. De ambtenaar heeft het risico genomen dat de inhoud van de WhatsAppgroep ook buiten de groep zouden kunnen worden verspreid, waardoor de indruk kon ontstaan dat hij als politieambtenaar niet handelt conform de kernwaarden van de politieorganisatie.

Verzoeker acht de verweten gedragingen ook toerekenbaar. Er is namelijk niet gebleken dat de ambtenaar tijdens zijn handelen het besef van de onjuistheid daarvan is verloren, dan wel dat hij niet in staat is geweest zijn wil te bepalen.

Verzoeker merkt op dat er binnen én buiten de politieorganisatie veel aandacht is geweest voor onderwerpen als grensoverschrijdend gedrag, discriminatie en racisme. Dat dit bekend was, blijkt wel uit het feit dat het nieuwsartikel over de Rotterdamse WhatsApp-groep is gedeeld binnen de hier voorliggende WhatsApp-groep, maar ook uit de andere berichten waarin de collega's elkaar waarschuwen rondom de inhoud van de app. De ambtenaar kan volgens verzoeker dan ook worden beschouwd als een meer dan gewaarschuwd mens voor de rechtspositionele consequenties van de door hem gedane uitingen en zijn deelname aan de WhatsApp-groep.

Alhoewel de uitingen van de betreffende ambtenaar beperkter in omvang zijn dan een aantal andere deelnemers in de WhatsApp-groep, is verzoeker van oordeel dat de uitingen ver onder de ondergrens zitten van het toelaatbare en daarmee de politie in haar kernwaarden raken. De aard van de opmerkingen en/of afbeeldingen met een discriminerend en/of racistisch karakter die door de ambtenaar zijn geplaatst, getuigen van geen enkel respect. Volgens verzoeker heeft de ambtenaar hiermee uitdrukkelijk op eigen initiatief bijgedragen aan een grondtoon in de genoemde WhatsApp-groep die niet passend is bij de maatschappelijke positie van politieambtenaren en de politie in het algemeen. Ook kan verzoeker zich niet aan de indruk onttrekken dat deze grondhouding effect zal hebben op de gelijke behandeling die noodzakelijk is voor de werkzaamheden van de ambtenaar en de daarbij aan hem verleende discretionaire bevoegdheden.

Verzoeker heeft in zijn beslissing meegewogen dat de ambtenaar beperkt inzicht heeft getoond in de ontoelaatbaarheid van zijn gedrag/zijn aandeel en dat hij hier maar matig op heeft gereflecteerd. Zo geeft de ambtenaar aan maar weinig te hebben meegekregen van de inhoud van de WhatsApp groep.

Dit terwijl de ambtenaar wel zelf een aantal maal een opmerking of afbeelding met een discriminerend karakter plaatst en meedoet aan de telling, waaruit blijkt dat hij zich wel degelijk bewust was van de aard van de WhatsApp-groep en daaraan heeft bijgedragen. Ook het feit dat de ambtenaar de WhatsApp-groep "voetballen op het strand" heeft aangemaakt met (een aantal) collega's uit het disciplinaire onderzoek onderstreept volgens verzoeker het beperkte normbesef.

### 3. Standpunt van de ambtenaar

De ambtenaar heeft in de onderhavige procedure geen verweer aangeleverd. Hij heeft ook geen gebruik gemaakt van de hem geboden mogelijkheid om te reageren op de stukken van verzoeker. De commissie zal in haar advies derhalve uitgaan van hetgeen de ambtenaar tijdens de onderzoeksfase naar voren heeft gebracht, zoals beschreven in de door verzoeker overgelegde stukken.

### 4. Overwegingen

#### Verzoek aan de commissie

Verzoeker verzoekt de commissie om advies uit te brengen over het voornemen, zoals vervat in de brief van 30 april 2024, om de ambtenaar wegens plichtsverzuim de in de brief opgenomen disciplinaire straf van voorwaardelijk strafontslag, met een proeftijd van drie jaar, in combinatie met de straf van inhouding van 20 verlofuren, in de zin van artikel 77, eerste lid, onder j, in samenhang gelezen met artikel 78 van het Barp op te leggen. Verzoeker verzoekt de commissie specifiek om advies te geven over de in het voornemen opgenomen uitingen in de niet nader genoemde WhatsApp-groep. Verzoeker geeft expliciet aan dat het verzoek niet ziet op de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groep.

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

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

#### Bevoegdheid van de commissie

In de WhatsApp-groepen 'Murder bet' en 'DOMINO bet' hebben tien politiemedewerkers, onder wie de ambtenaar, zich verenigd voor het houden van een soort van wedstrijd/telling van het aantal moorden in het bewakingsgebied van de eenheid Amsterdam. Daarnaast zijn deze appgroepen ook gebruikt voor het uitwisselen van opmerkingen/meningen.

Het *recht tot vereniging* is grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd in artikel 8 Grondwet respectievelijk artikel 11 EVRM. Bij de Grondwetsherziening van 1983 is aan de definitie van het begrip 'vereniging' geen aandacht besteed. Naar het oordeel van de commissie kan het digitaal opzetten van een overlegstructuur, gewijd aan een specifiek belang dat door de 'leden' gedeeld wordt, zich ook beschermd weten door de vrijheid van vereniging. Op zichzelf beschouwd, is een 'vereniging' (anders

dan het eveneens beschermde recht om een juridische status voor de vereniging te kiezen) vormvrij en kan het recht tot vereniging tevens het zich aaneensluiten, samenkomen of samenwerken omvatten, wederom zowel fysiek als digitaal. De commissie kwalificeert het zich op deze wijze door gelijkgestemden aaneensluiten in een WhatsApp-groep als uitoefening van het recht tot vereniging. De bevoegdheid van de commissie is daarmee ten aanzien van het recht tot vereniging gegeven. Ten onrechte is de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen voor zover betrekking hebbend op dit grondrecht door verzoeker niet aan het verzoek ten grondslag gelegd.

Het *recht tot vreedzame vergadering* is grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd in artikel 9 Grondwet respectievelijk artikel 11 EVRM. De commissie is van oordeel dat – om van een vergadering te kunnen spreken - sprake moet zijn van een gelijktijdige deelname aan een uitwisseling van gedachten. Bij een WhatsApp-groep is daar, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een gedachtewisseling via Skype, MS Teams, Zoom en bijvoorbeeld een telefonische bespreking, geen sprake van. Om deze reden valt de deelname van de ambtenaar aan Murder bet en DOMINO bet niet onder de uitoefening van het recht tot vergadering (vgl. rechtbank Limburg 13 oktober 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5863). De commissie komt hiermee terug op hetgeen eerder omtrent het recht tot vergadering is overwogen (zie bijvoorbeeld advies nr. 2020 – 0068). De commissie verklaart zich derhalve ten aanzien van het recht tot vergadering onbevoegd. Verzoeker kon er gelet hierop vanaf zien om de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen voor zover betrekking hebbend op dit grondrecht aan het verzoek ten grondslag te leggen.

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

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

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

### Inhoudelijke beoordeling

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

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

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

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

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

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

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

Met betrekking tot de beoordeling van de vrijheid van meningsuiting in de arbeidsrelatie neemt het EHRM in het arrest Herbai/Hongarije (EHRM 5 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1104JUD001160815) tot uitgangspunt dat een zinvolle arbeidsrelatie op wederzijds vertrouwen gebaseerd is. Dit kan tot gevolg hebben dat meningsuitingen die in beginsel zijn toegestaan, binnen de context van de arbeidsverhouding niet geoorloofd zijn. In het Herbai-arrest worden vier omstandigheden benoemd die bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een meningsuiting van een werknemer betrokken moeten worden, te weten: de aard van de meningsuiting, de motieven van de werknemer, de schade die de werkgever door de uitingen lijdt en de zwaarte van de opgelegde sanctie. Voor de ambtenaar kan hier de aard van de functie als vijfde

omstandigheid aan toegevoegd worden. Dit volgt onder meer uit het arrest Guja/Moldavië (EHRM 12 februari 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD1054), waarin het EHRM te kennen heeft gegeven dat de verplichting tot loyaliteit en discretie voor ambtenaren nog zwaarder telt dan voor 'gewone' werknemers.

Specifiek voor de vrijheid van meningsuiting heeft verder nog te gelden dat geen onderscheid hoeft te worden gemaakt naar de vorm of het medium van de uiting aangezien zowel de inhoud van de uiting als de vorm en het medium onder de reikwijdte van artikel 10 van het EVRM vallen.<sup>1</sup>

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

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

Met inachtneming van het voorgaande overweegt de commissie als volgt.

#### Beoordeling deelname WhatsApp-groepen Murder bet en DOMINO bet

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

#### Beoordeling uitingen ambtenaar

---

<sup>1</sup> Zie het arrest Autronic AG tegen Zwitserland van 22 mei 1990 (nr. 12726/87, LJN:AD1123, NJ 1991, 740, m.nt. EAA, § 47).



Verzoeker heeft een aantal concrete uitingen van de ambtenaar, die verzoeker als plichtsverzuim kwalificeert, aan de commissie ter advisering voorgelegd. Het gaat om een achttal uitingen die verzoeker heeft aangeduid als grensoverschrijdend, ongepast, grievend, discriminerend en/of racistisch. Het gaat om de volgende uitingen:

1. *"Ik hoorde net een noodoproep van Stichting Marokkaan in nood. Of we massaal geld willen doneren, aangezien deze groep hard getroffen wordt door de crisis rondom het Covid-19 virus. Aangezien er geen mensen meer op straat lopen die je kan beroven of rollen en iedereen thuis zit wat het inbreken lastig maakt, merkt de Stichting dat deze groep hierdoor keihard getroffen wordt."*;
2. Een collega geeft aan: *"Omar terrorist aangehouden"*, waarop een andere collega vraagt: *"Die Palestijn van de Achillesstraat weer?"*. Nadat hierop bevestigend wordt geantwoord, reageert de ambtenaar met de woorden: *"Kut volk"*;
3. De ambtenaar heeft een afbeelding gedeeld van een Lego doosje met de titel 'Negerplantage'. Hierbij geeft de ambtenaar aan: *"[naam persoon] ik heb nog een legospel over voor die kleine van je. Voor z'n opvoeding ..."*;
4. De ambtenaar heeft een afbeelding gestuurd met daarop zwarte pieten die in de rij voor het UWV staan, waarop de tekst staat: *"Druk bij het UWV vandaag."*;
5. De ambtenaar heeft een filmpje (inhoud onbekend) gedeeld, waarop een collega reageert met *"Ha haha domme zand negers"*;
6. Een collega laat weten dat een burger van een balkon is gesprongen, net toen de collega's naar binnen waren gelopen. De ambtenaar heeft daarop aangegeven: *"Hij viel achter [naam persoon] haar rug, Ze liep nml net naar binnen en toen Plof of Kwak!"*;
7. In een gesprek over een schietpartij en of het slachtoffer nog leeft of meetelt voor de telling heeft de ambtenaar gereageerd met: *"Kortom: +1. Volgens mij heeft [naam persoon] die kussen nog even aangedrukt..."*. [naam persoon] is een collega die voor bewaking van een slachtoffer naar het VU moest;
8. Nadat een collega een bericht doorstuurt over een gewond persoon naar aanleiding van een schietpartij, heeft de ambtenaar de opmerking gemaakt: *"Is ie kapot?"*.

De commissie is van oordeel dat de uitingen onder 1, 2 en 3 niet onder het bereik van artikel 10 van het EVRM vallen en daardoor niet beschermenswaardig zijn onder het verdrag. Het gaat namelijk om grof taalgebruik, zoals het gebruik van krachttermen en scheldwoorden, met het enkele doel om te beledigen en/of om extreem haatdragende taal, zonder dat daarmee wordt beoogd informatie of ideeën over te brengen. De uitingen kunnen als zeer kwetsend en beledigend worden ervaren, omdat de uitingen veelal een racistisch oogmerk hebben. De commissie overweegt dat met het doen van dergelijke grievende uitspraken geen bijdrage wordt geleverd aan een politiek of maatschappelijk debat of discussie. De door de ambtenaar gebruikte woorden dienen evenmin een functioneel doel, bijvoorbeeld om bepaalde kritiek uit te drukken. Er is daarom sprake van uitingen die afbreuk doen aan de fundamentele waarden van het verdrag. Dergelijke uitingen genieten, gezien in het licht van de hiervoor opgenomen rechtspraak van het EHRM, naar het oordeel van de commissie niet de bescherming van de vrijheid van meningsuiting.

De commissie overweegt verder dat de uiting onder 4 niet valt te kwalificeren als krachtterm of haatdragende taal. Dat betekent dat de uiting binnen het bereik van artikel 10 van het EVRM valt en daardoor in beginsel de bescherming van de vrijheid van meningsuiting geniet. Voornoemde vrijheid kan daarentegen wel worden beperkt. Beperkingen van de vrijheid van meningsuiting worden eerder toelaatbaar (want noodzakelijk in een democratische samenleving) geacht wanneer de uitingen enkel de strekking of het effect (lijken te) hebben om te denigreren en/of te kleineren. De commissie is van oordeel dat er met de uiting onder 4 een bijdrage wordt geleverd of kan worden geleverd aan een

politiek of maatschappelijk debat of discussie. In dit geval de zwartepietendiscussie. Ook lijkt de uiting geen (direct) denigrerend of kleinerend karakter te hebben. Naar het oordeel van de commissie overschrijdt de uiting onder 4 de in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet opgenomen grens ten aanzien van het gebruik van de vrijheid van meningsuiting daarom niet.

De uiting onder 5 kan volgens de commissie niet inhoudelijk door haar worden beoordeeld, omdat de inhoud van het door de ambtenaar geplaatste filmpje onbekend is. De commissie adviseert verzoeker daarom deze uiting niet langer aan het plichtsverzuim ten grondslag te leggen.

De commissie overweegt verder dat de uitingen onder 6, 7 en 8 niet vallen te kwalificeren als krachttermen of haatdragende taal. Dat betekent dat de uitingen ook hier binnen het bereik van artikel 10 van het EVRM vallen. De commissie is echter van oordeel dat met de voornoemde uitingen geen bijdrage wordt geleverd aan een politiek of maatschappelijk debat of discussie en de door de ambtenaar gebruikte woorden evenmin een functioneel doel dienen, bijvoorbeeld om bepaalde kritiek uit te drukken. De uitingen lijken enkel de strekking te hebben om te denigreren en/of te kleineren. De wijze waarop de ambtenaar de uitspraken heeft gedaan doen afbreuk aan het werk en de kwaliteit van de politieorganisatie. De commissie is daarom van oordeel dat de door de ambtenaar gedane uitingen de in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet opgenomen grens ten aanzien van het gebruik van de vrijheid van meningsuiting overschrijden en als ernstig plichtsverzuim kunnen worden aangemerkt.

#### Evenredigheid disciplinaire straf

Nu verzoeker meerdere gedragingen van de ambtenaar wil bestraffen en daar ook gedragingen deel van uitmaken die buiten de bevoegdheid van de commissie vallen, is het voor de commissie niet mogelijk om de evenredigheid van de opgelegde straf te beoordelen. De commissie volstaat daarom met de in dit advies weergegeven overwegingen ten aanzien van de kwalificatie van de ernst van de gedragingen. De commissie merkt wel op dat de opgelegde bestraffing in verhouding tot enkele andere soortgelijke aan haar voorgelegde zaken beduidend zwaarder is. Volgens verzoeker is een zwaardere straf gerechtvaardigd omdat verzoeker een seniorfunctie vervult en beperkt inzicht heeft getoond in de ontoelaatbaarheid van zijn handelingen en hier maar matig op heeft gereflecteerd. Het is niet aan de commissie om over deze aspecten advies uit te brengen. Die toetsing zal in voorkomende gevallen in bezwaar/beroep moeten plaatsvinden.

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 deelname aan de WhatsApp-groepen en uitingen, maar adviseert bij het opleggen van de straf rekening te houden met hetgeen in dit advies ten aanzien van de ernst van de verweten gedragingen is overwogen.

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

Den Haag, 16 december 2024

mr. M.J. Cohen  
voorzitter