

Adviesaanvraag nr. 2024-00187

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 22 januari 2007 in dienst en laatstelijk werkzaam als [naam functie] bij het Basisteam [naam basisteam] en als [naam functie] voor [naam organisatieonderdeel], in de eenheid Amsterdam.

Op 15 december 2022 is er een (anonieme) melding over de ambtenaar binnengekomen bij het Team Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK). Hierin werd omschreven dat de ambtenaar een [persoon] heeft die in [naam plaats] woont en dealt in cocaïne. De ambtenaar zou voor [persoon] in de systemen bekijken of er onderzoeken en dergelijke gaande waren waarbij [persoon] betrokken was en [persoon] daarover in kennis stellen.

Uit een oriënterend onderzoek, waarbij de loggegevens van de ambtenaar zijn opgevraagd over de periode 23-12-2021 tot en met 23-12-2022, bleek dat er door hem meerdere niet-werkgerelateerde bevestigingen waren gedaan. Op 6 april 2023 heeft de officier van justitie van het OM gelast om een strafrechtelijk onderzoek naar de ambtenaar in te stellen.

Op 19 oktober 2023 is de ambtenaar aangehouden als verdachte ter zake van computervredesbreuk en schending ambtsgeheim en is hij, diezelfde dag, buiten functie gesteld. Zijn privé- en diensttelefoon zijn bij de aanhouding in beslaggenomen en onderzocht.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is mede naar voren gekomen dat de ambtenaar in meerdere WhatsApp-groepen met verscheidene collega's actief is geweest. Dit betreft onder andere de groepen 'DOMINO bet'. 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. Verder heeft de ambtenaar blijkens het strafrechtelijk onderzoek deelgenomen aan de WhatsApp-groep 'Krieg buitenveldert', bestaande uit de ambtenaar en twee andere politiemedewerkers, en een tweetal chats met een collega, waarin tevens zeer grensoverschrijdende, ongepaste en/of discriminerende opmerkingen en

afbeeldingen zijn verzonden. De ambtenaar was actief deelnemer aan deze chats en deze chats hebben langere tijd bestaan zonder dat de ambtenaar daar melding van heeft gemaakt.

Op 1 februari 2024 is de ambtenaar mondeling een disciplinair onderzoek aangezegd wegens mogelijk gepleegd plichtsverzuim, wat per brief van 8 februari 2024 schriftelijk is bevestigd. Het mogelijke plichtsverzuim bestond uit het raadplegen van de politiesystemen voor niet-werkgerelateerde doeleinden en het delen van politie-informatie. Daarnaast richtte het disciplinaire onderzoek zich op mogelijk plichtsverzuim in de communicatie binnen de WhatsApp-groepen, nu de aard van de opmerkingen in deze groepen als discriminerend en onprofessioneel kon worden beschouwd. Per 1 februari 2024, schriftelijk bevestigd op 8 februari 2024, is de buitenfunctiestelling, gezien de aard en inhoud van de nieuwe informatie die naar voren is gekomen uit het strafrechtelijk onderzoek, omgezet in een schorsing.

Op 13 maart 2024 is de ambtenaar telefonisch medegedeeld dat het disciplinaire onderzoek nog verder werd uitgebreid. De schriftelijke bevestiging hiervan is op 4 april 2024 naar de ambtenaar toegezonden. Nader onderzoek leverde het vermoeden op dat de 'DOMINO Bet' chat de opvolger was van een eerdere chat genaamd 'Murder bet', die enkele maanden daarvoor bewust leek te zijn opgeheven. Daarnaast is uit nader onderzoek naar voren gekomen dat de ambtenaar in vier 1 op 1 chats met een collega actief was, waarbij de onderling verstuurd berichten in deze chats tevens als discriminerend en onprofessioneel kunnen worden beschouwd.

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 de vraag 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.
- In de chat is te lezen dat er, ook bij de ambtenaar, besef is van de ongepastheid van de berichten in de chat. Zo heeft een collega bij het opheffen van de 'Murder Bet' chat al de eerdergenoemde waarschuwing verzonden, maar is de ambtenaar – en de andere collega's – toch weer gaan deelnemen aan de vervolgchat (DOMINO Bet) die werd opgericht.

- Er is geconstateerd dat de ambtenaar zeer actief deelnam aan de 'DOMINO Bet Chat'. Verzoeker heeft in dit verband naar een overzicht verwezen waar een selectie van berichten is gemaakt uit de verscheidene chats waaraan de ambtenaar heeft deelgenomen. Die selectie geeft een weergave van de aard en inhoud van de (door de ambtenaar) verstuurd berichten en/of afbeeldingen binnen de chats. Te zien is dat de ambtenaar met een zekere regelmaat in de chat opmerkingen en/of afbeeldingen plaatst, al dan niet over een collega, waarbij hij zich mogelijk schuldig maakt aan grensoverschrijdende en/of kwetsende uitingen met een discriminerend en/of racistisch, vrouwonvriendelijk dan wel ongepast karakter. Ook plaatst de ambtenaar met enige regelmaat filmpjes met een gewelddadig karakter en deelt hij politie-informatie ten behoeve van de weddenschap. Verscheidene screenshots/foto's van CCTR-beelden worden door de ambtenaar verzonden.
- Over het besef van de ongepastheid van de inhoud van de 'DOMINO Bet Chat' wordt het volgende geconstateerd. Op 11 november 2020 appt één van de collega's: *"Denk dat we beter dit soort opmerkingen beter net kunnen maken op de app. Heeft geen toegevoegde waarde en je kan er gezeik van krijgen. Kijk wat er met de collega's in Rotterdam gebeurde door een whatsappgroep"*. Hierop reageerde de ambtenaar met: *"Zolang er geen NSBer in de groep zit komt alles goed"*. De ambtenaar is verder niet uit de chat gestapt, in tegenstelling tot enkele andere collega's.
- Er is geconstateerd dat de ambtenaar actief content in de 'Krieg Buitenveldert chat' plaatst. Deze chat liep van 19 januari 2021 tot en met 4 april 2022 en kende drie deelnemers, waaronder de ambtenaar. De chat bevat gewelddadige content en afbeeldingen dan wel opmerkingen met een discriminerend en/of racistisch dan wel antisemitisch karakter. De meeste filmpjes gaan over de Tweede Wereldoorlog, over mensen met een donkere huidskleur of het betreffen gewelddadige filmpjes. Ook wordt een aantal maal een (discriminerende) opmerking over een collega gemaakt. De ambtenaar plaatst zelf actief content in deze chat. Verzoeker heeft hierbij naar een overzicht verwezen waar een selectie van berichten is gemaakt uit de verscheidene chats waaraan de ambtenaar heeft deelgenomen. Die selectie geeft een weergave van de aard en inhoud van de (door de ambtenaar) verstuurd berichten en/of afbeeldingen binnen de chats.
- Over het besef van de ongepastheid van de inhoud van de 'Krieg Buitenveldert chat' wordt het volgende geconstateerd. De ambtenaar stuurt een afbeelding met een mogelijk discriminerend karakter in de chat, waarna één van zijn collega's aangeeft: *"Beter in deze app. Die andere moet je niet meer doen [naam persoon]. Teveel Huilies."*. De ambtenaar reageert daarop met: *"Nee idd."* De ambtenaar bespreekt verder dat een klein groepje altijd beter is, waarna de ambtenaar de opmerking maakt om een bepaalde collega toe te voegen. De ambtenaar verklaart dat dit een directe collega van hem betreft die bekend stond dat hij alles meldde, een 'matennaaiër'.
- Er is geconstateerd dat de ambtenaar content in 'Chat 3' heeft geplaatst. Deze WhatsAppgroep kent een looptijd van 4 april 2022 tot en met 7 oktober 2023 en vindt plaats tussen de ambtenaar en [naam persoon]. De meeste content in deze chat gaat over mensen met een donkere huidskleur, over wie opmerkingen en/of afbeeldingen worden verzonden met een discriminerend dan wel racistisch karakter. Verzoeker heeft hierbij naar een overzicht

verwezen waar een selectie van berichten is gemaakt uit de verscheidene chats waaraan de ambtenaar heeft deelgenomen. Die selectie geeft een weergave van de aard en inhoud van de (door de ambtenaar) verstuurd berichten en/of afbeeldingen binnen de chats.

- Er is geconstateerd dat de ambtenaar content in 'Chat 4' heeft geplaatst. Chat 4 kent een looptijd van 28 april 2022 tot en met 19 augustus 2023 en vindt plaats tussen de ambtenaar en [naam persoon]. De meeste content is van werkgerelateerde aard, wat niet in een privé-chat gedeeld had moeten worden. Zo worden er foto's gedeeld van burgers tijdens de uitvoering van de werkzaamheden, waarna opmerkingen met een grensoverschrijdend en/of discriminerend dan wel racistisch karakter worden gemaakt. Verzoeker heeft hierbij naar een overzicht verwezen waar een selectie van berichten is gemaakt uit de verscheidene chats waaraan de ambtenaar heeft deelgenomen. Die selectie geeft een weergave van de aard en inhoud van de (door de ambtenaar) verstuurd berichten en/of afbeeldingen binnen de chats.
- Er is geconstateerd dat de ambtenaar content in 'Chat 5' heeft geplaatst. Chat 5 kent een looptijd van 23 augustus 2020 tot en met 16 oktober 2023. De meeste content die in deze chat door de ambtenaar en [naam persoon] is verzonden gaat over mensen met een donkere huidskleur, de Tweede Wereldoorlog, mensen van Joodse afkomst ofwel berichten met een antisemitische lading, vrouwen ofwel vrouwenonvriendelijke uitingen en er lijkt sprake van een voorkeur voor gewelddadige acties. Maar ook wordt er onder andere content gestuurd waarin bijvoorbeeld naar voren wordt gebracht dat mensen van Marokkaanse komaf "kanker ratten" zijn. Tevens worden er negatieve en/of grensoverschrijdende en/of discriminerende uitlatingen gedaan over collega's.
- Er is geconstateerd dat de ambtenaar content in 'Chat 6' heeft geplaatst. Chatgroep 6 kent een zeer lange looptijd van 29 mei 2017 tot en met 31 december 2022 en vindt plaats tussen de ambtenaar en [naam persoon]. De meeste content gaat over mensen met een donkere huidskleur, over wie grensoverschrijdende opmerkingen worden gemaakt met een discriminatoir en/of racistisch karakter. Veelvuldig wordt door hen beiden ook over collega's gesproken, waarbij grensoverschrijdende opmerkingen met een discriminatoir en/of racistisch dan wel anderszins ongepast karakter worden gemaakt. Ook zijn er in de chat foto's van politiemedewerkers zichtbaar, wordt er politie-informatie door hen beiden gedeeld, waaronder foto's van (dode) burgers. De ambtenaar spreekt over: "negers", "nafferkiller", "Kk negerpiloot", "niggers", "negerzwart" en "Kk naffers" en noemt collega's "Kk homo" [achternaam], "Kk negert" [achternaam], "Kk hoer", "laffe slaaf" en "nazi neger". Verzoeker heeft hierbij naar een overzicht verwezen waar een selectie van berichten is gemaakt uit de verscheidene chats waaraan de ambtenaar heeft deelgenomen. Die selectie geeft een weergave van de aard en inhoud van de (door de ambtenaar) verstuurd berichten en/of afbeeldingen binnen de chats.

Op 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.

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 9 augustus 2024 heeft de ambtenaar en met een e-mail van 13 augustus 2024 heeft verzoeker 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 77, eerste lid, 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 meerdere privé Whatsapp-groepen met collega's waarin veelvuldig uitlatingen zijn gedaan met een grensoverschrijdend, ongepast en/of discriminerend dan wel racistisch karakter en waarin politie-informatie is gedeeld zonder werkgerelateerde noodzaak, zonder hier afstand van te nemen of melding van te maken;
- c. het zeer regelmatig zelf binnen meerdere privé Whatsapp-groepen met politiecollega's sturen van uitlatingen met een grensoverschrijdend, ongepast en/of discriminerend dan wel racistisch karakter, waaronder over (directe) collega's;
- d. het veelvuldig raadplegen van de politiesystemen, al dan niet op verzoek, zonder werkgerelateerde noodzaak;
- e. het delen van politie-informatie uit de politiesystemen dan wel informatie of afbeeldingen uit hoofde van uw functie als politieambtenaar met collega's en uw directe privé-omgeving, zonder enige werkgerelateerde noodzaak hiertoe

De voornoemde gedragingen kwalificeert verzoeker als plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp, waarbij verzoeker de gedragingen zoals onder b, c, d en e 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. Daarnaast heeft de ambtenaar deelgenomen aan zes andere chats die zich kenmerken door vergelijkbare en zelfs verdergaande grensoverschrijdende uitingen met een discriminatoir, racistisch dan wel zwaar ongepast karakter. Verzoeker kwalificeert de door de ambtenaar gemaakte opmerkingen in deze chats als stigmatiserend, discriminerend, racistisch, beledigend dan wel kwetsend. De opmerkingen betreffen burgers, maar ook collega's en raken hiermee de kern van de politie en de normen en waarden waarvoor de politie staat in het hart.

Verzoeker vindt de uitlatingen schokkend en vindt dat deze veel verder gaan dan een volstrekt misplaatste poging tot geestigheid. De opmerking overschrijdt 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. Hoewel de ambtenaar stelt dat hij in de praktijk geen gehoor heeft gegeven aan dit gedachtegoed, schetsen de omvang van de berichten en de lange periode waarover deze berichten door de ambtenaar zijn geuit volgens verzoeker een ander beeld.

Het feit dat de ambtenaar erkend heeft dat zijn opmerkingen en gedragingen ongepast zijn en hij hiervoor excuses heeft gemaakt, verandert de visie van verzoeker dat zijn gedrag ernstig plichtsverzuim oplevert niet. Het discrimineren van mensen op basis van hun afkomst, geslacht of anderszins, is zeer kwalijk en past niet binnen de politieorganisatie. 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, ten tijde van de chats, besef is geweest van de ongepastheid van de chats, maar dat de ambtenaar daar zelf niet of nauwelijks naar heeft gehandeld of op enige wijze afstand van heeft genomen.

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 was, 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 WhatsAppgroep zijn gemaakt of dat dit enkele collega's betrof, aldus verzoeker. De ambtenaar heeft door zijn actieve deelname het risico genomen dat de inhoud van de WhatsAppgroep ook buiten de groep zou kunnen worden verspreid, waardoor de indruk kon ontstaan dat hij als politieambtenaar niet conform de kernwaarden van de politieorganisatie handelt.

Verzoeker acht de verweten gedragingen ook toerekenbaar. De verweten gedragingen hebben namelijk over een zeer lange periode plaatsgevonden en verzoeker is 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 is gebleken dat de ambtenaar over een zeer lange periode deel heeft genomen aan verscheidene chats waarin, onder andere door hem, in ernst opbouwende grensoverschrijdende, discriminerende en/of racistische en zeer kwetsende berichten zijn gemaakt. De aard van de opmerkingen en/of afbeeldingen met een discriminerend en/of racistisch karakter die door de ambtenaar zijn geplaatst, getuigt van geen enkel respect en dat neemt verzoeker de ambtenaar zeer kwalijk. Hiermee heeft de ambtenaar 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.

Met de deelname aan deze chats heeft de ambtenaar gedrag vertoond dat zijn eigen functioneren én (het belang van) directe collega's en de organisatie ernstig raakt. De ambtenaar heeft daarmee blijk gegeven van een bij hem bestaande (intrinsiek) discriminerende houding die op geen enkele manier verenigbaar is met het ambt van politieambtenaar. Verzoeker maakt zich grote zorgen dat deze houding effect heeft (en zal hebben) op de gelijke behandeling die zo noodzakelijk is bij zijn werkzaamheden als politieambtenaar (intern en extern) en bij de daarin aan hem verleende discretionaire bevoegdheden. Dit klemt te meer nu deze houding, intern, al wel tot uiting is gekomen en zijn effect heeft op de manier waarop de ambtenaar zich uitlaat over zijn directe collega's. Verzoeker heeft het vertrouwen in de ambtenaar verloren.

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.

De verklaring van de ambtenaar dat hij niet weet wat hem in die periode beïld heeft, alsmede het feit dat hij achteraf blijk heeft gegeven van inzicht in zijn onjuiste handelwijze, doet aan bovenstaande niet af gezien de ernst, duur en omvang van het handelen.

Verzoeker is zich bewust van het belang van de ambtenaar om zijn rechtspositie te behouden. Het maatschappelijk belang bij een integere politie dient volgens verzoeker echter zwaarder te wegen.

3. Standpunt van de ambtenaar

De ambtenaar heeft aangevoerd dat hij de hem verweten uitingen niet ontkent, maar dat hij de straf niet in verhouding vindt staan tot hetgeen is gebeurd. Zo zijn volgens de ambtenaar alle uitingen in de privésfeer gedaan, zonder dat iemand daar last of verdriet van had. Verder heeft verzoeker volgens de ambtenaar geen oog voor zijn geestelijke problemen. Hij heeft inmiddels hulp van een psycholoog, die heeft geconstateerd dat hij aan het begin zit van PTSS. De ambtenaar merkt nu pas hoe slecht het met hem gaat. Ook de aanhouding is voor hem één grote nachtmerrie geweest. Daar ontvangt hij nu ook EMDR-therapie voor. Volgens de ambtenaar noemt de psycholoog de aanhouding een traumatische ervaring voor een loyale politiemans. Later heeft de ambtenaar ook nog vernederingen moeten ondergaan. Zo kreeg hij bericht van collega's dat hij op het arrestantenbord stond vermeld. Niet kunnen vertellen wat er gebeurd was, was zeer frustrerend voor de ambtenaar. Collega's gingen zelf

namelijk invullen wat er aan de hand was. Een mediabericht waarin werd gesuggereerd dat hij betrokken was bij drugshandel, zorgde voor nog meer wilde verhalen.

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 ernstig plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp de disciplinaire straf op te leggen van onvoorwaardelijk ontslag. 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 de WhatsApp-groepen. Dat betekent dat de deelname van de ambtenaar aan de WhatsApp-groepen niet van het verzoek kan worden uitgesloten en 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. 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 de uitingen mede dragend 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.

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 (hierna: 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 valt (zie het arrest Autronic AG tegen Zwitserland van 22 mei 1990, nr. 12726/87, LJN: AD1123, NJ 1991, 740, m.nt. EAA, § 47).

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 komt de commissie in deze zaak tot het volgende oordeel.

Beoordeling deelname aan WhatsApp-groepen en voorgelegde uitingen

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 kan worden gegaan 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 app-groepen. 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' (ernstig plichtsverzuim). De commissie acht dit onderscheid gerechtvaardigd omdat in de groep 'DOMINO bet' ook discriminerende uitingen zijn geplaatst.

De commissie is van oordeel dat een groot deel van de uitingen waarover ze bevoegd is te adviseren niet onder het bereik van artikel 10 van het EVRM valt en daardoor niet beschermenswaardig is 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.

Volledigheidshalve merkt de commissie op artikel 10 van het EVRM wel van toepassing is voor zover de uitingen van de ambtenaar niet vallen te kwalificeren als krachttermen of haatdragende taal. De

commissie is echter van oordeel dat ook met de overige 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 kwetsen, te denigreren en/of te kleineren. De wijze waarop de ambtenaar de uitspraken heeft gedaan doet 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.

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 deelname aan de WhatsApp-groepen en de aan de commissie voorgelegde uitingen waarover ze bevoegd is advies uit te brengen.

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