

Adviesaanvraag nr. 2024-00182

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

inzake

[naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar)

1. Feiten en procesverloop

De ambtenaar is sinds 2007 in dienst bij de politie en laatstelijk werkzaam in de functie van [naam functie] bij het basisteam [naam basisteam] van de eenheid Amsterdam.

Uit een strafrechtelijk onderzoek is naar voren gekomen dat de ambtenaar op zijn privételefoon deel heeft genomen aan de WhatsApp-groep 'DOMINO bet'. De app-groep bestond van 1 oktober 2019 tot en met 4 april 2022 en er namen in totaal tien politiecollega's aan deel. Van het bestaan van de groep heeft de ambtenaar nooit melding gemaakt. Voorafgaand aan deze WhatsApp-groep hebben dezelfde deelnemers deelgenomen aan de WhatsApp-groep 'Murder bet'. Deze app-groep liep van 12 februari 2015 tot en met 10 juli 2019. In beide WhatsApp-groepen werd een soort wedstrijd/telling gehouden van het aantal moorden in het bewakingsgebied van de Eenheid Amsterdam. De 'Murder bet' app-groep 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' app-groep aangemaakt, waarin de weddenschap/telling rondom de moorden in Amsterdam is voortgezet. In de app-groep is te zien dat aan de hand van nieuwsartikelen alsook informatie uit de politiesystemen wordt gediscussieerd over de vraag of een moord meetelt voor de telling en of 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.

Op 1 februari 2024, schriftelijk bevestigd op 8 februari 2024, is de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek een disciplinair onderzoek aangezegd en buiten functie gesteld, omdat er gelet op de inhoud van de berichten in de WhatsApp-groep een vermoeden was van (ernstig) plichtsverzuim. Op 1 maart 2024 is het disciplinair onderzoek afgerond.

Per brief van 30 april 2024 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: Barp) de disciplinaire straf op te leggen van voorwaardelijk ontslag met een proeftijd van drie jaar.

Per e-mail van 3 juni 2024 heeft verzoeker de commissie verzocht om advies ter zake van de voorgenomen disciplinaire straf.

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 mevrouw mr. F.J.E.M. Faut (secretaris), heeft met instemming van partijen afgezien van het houden van een hoorzitting. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijk op elkaars standpunten te reageren. Van deze mogelijkheid hebben zij geen gebruik gemaakt.

2. Standpunt van verzoeker

De ambtenaar heeft zich, voor zover hier van belang, schuldig gemaakt aan:

- a. het jarenlang via een privé WhatsApp-groep met collega's, in geringe mate 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 meerdere keren zelf binnen een privé WhatsApp-groep met collega's sturen van uitlatingen met een grensoverschrijdend, ongepast en/of discriminerend karakter.

Verzoeker kwalificeert de verweten gedragingen als plichtsverzuim, waarbij de gedragingen onder b en c worden aangemerkt als ernstig plichtsverzuim.

In de WhatsApp-groep heeft de ambtenaar de volgende uitingen geplaatst:

- "Synoniemen" als reactie op een app-conversatie tussen twee collega's over een moord in het 'reservaat' waarbij de ene collega vraagt "Artis?" en de ander reageert "Zuid Oost";
- "Geen heerlijk avondje voor dit pietje" op 5 december;
- "Berberkoning" in reactie op een afbeelding van Ridouan Taghi;
- "Er zaten twee hele dikke naffers bij. Die tellen voor 2";
- "Maar wie is nou die melder en hoe komt hij aan die mooie feitjes..." in reactie op gedeelde politie-informatie over een vrouw die is mishandeld na een te harde pijpbeurt;
- "Strakke timing" in reactie op een bericht van een collega waarin deze laat weten dat een burger van een balkon is gesprongen, net toen de collega's naar binnen waren gelopen. Toen een collega vervolgens reageerde "hij viel achter [naam] haar rug, Ze liep nml net naar binnen en toen Plof of Kwak!", reageerde de ambtenaar met de woorden "Plof en Kwak".

Uit het disciplinair onderzoek blijkt dat in de WhatsApp-groep "DOMINO bet" geregeld en in ernst opbouwende grensoverschrijdende en zeer kwetsende berichten zijn gepost. De opmerkingen en afbeeldingen kenmerken zich door hun discriminerende, vrouwenvriendelijke en ongepaste karakter. Ze hebben betrekking op burgers, maar ook een enkele keer op 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 meerdere keren een dergelijke opmerking gemaakt. De opmerkingen zijn schokkend en gaan veel verder dan een volstrekt misplaatste poging tot geestigheid en overschrijden daarmee ver het toelaatbare. De uitingen zijn onacceptabel en onaanvaardbaar voor een politieambtenaar. 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 geen blijk gegeven. Wat betreft de overige opmerkingen met een discriminerend dan wel ongepast karakter heeft de ambtenaar steeds verklaard dat hij deze niet zo heeft bedoeld, echter zijn woordkeus toont iets anders en dat is verwijtbaar en levert ernstig plichtsverzuim op. Ook wordt hem de ongepaste opmerking over de mishandelde vrouw en de opmerking over een burger die van een balkon was gesprongen verweten. De ongepaste opmerkingen over de gewelddadige filmpjes die door de ambtenaar zijn verzonden, worden hem niet verweten. Wel zijn hierdoor verdere zorgen ontstaan over zijn morele kompas, aangezien hij ook hier geen afstand van heeft genomen. Dat de ambtenaar erkent dat zijn opmerkingen en gedragingen ongepast zijn en hiervoor excuses heeft gemaakt, verandert niets aan de kwalificatie van ernstig plichtsverzuim. Het discrimineren van mensen op basis van hun afkomst, sekse of anderszins is zeer kwalijk en past niet binnen de politieorganisatie. De politie is er mede op gericht om de waarden van verdraagzaamheid en tolerantie binnen de multiculturele samenleving te bevorderen en deze waarden zijn binnen de politie dan ook van grote betekenis. De politie is er voor iedereen en het gedrag van de ambtenaar trekt dit in twijfel of wekt die schijn. Dit klemt te meer gezien de aandacht die er binnen de politie maar ook landelijk is voor bijvoorbeeld diversiteit en inclusie. De berichten die in de groepsapp zijn gepost, becommentarieerd en/of beschikbaar zijn met deelname aan de groepsapp staan haaks op de kernwaarden van de politie. In het licht van de huidige tijdsgeest 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 er zijn gedrag op kan afstemmen. Gebleken is dat de ambtenaar ten tijde van de chats besef heeft gehad van de ongepastheid van de chats, maar dat hij daar niet of nauwelijks naar heeft gehandeld of op enigerlei wijze afstand van heeft genomen. De frequentie, de inhoud, de reacties, het erdoorheen scrollen en/of het niet lezen van de berichten, zegt iets over het gemak en/of de ondoordachtetheit en in het verlengde daarvan de integriteit. Een ambtenaar dient zich te allen tijde te onthouden van gedrag dat ongepast is voor een politieambtenaar. Van de ambtenaar had mogen worden verwacht dat hij in zou zien dat de aard van de berichten in de chat dusdanig ongepast is, dat hij hier afstand van had genomen dan wel uit de app-groep was gestapt en dat hijzelf het versturen van dergelijke opmerkingen achterwege had gelaten. Hieraan doet niet af dat de opmerkingen uitsluitend binnen een interne WhatsApp-groep zijn gemaakt. De ambtenaar heeft het risico genomen dat de inhoud van de WhatsApp-chat ook buiten de groep zou kunnen worden verspreid, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat hij als politieambtenaar niet handelt overeenkomstig de kernwaarden van de politieorganisatie.

Het plichtsverzuim is aan de ambtenaar toerekenbaar. Daarom bestaat het voornemen om hem mede gelet op andere aan hem toerekenbare gedragingen een straf op te leggen van voorwaardelijk ontslag met een proeftijd van drie jaar, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, aanhef en onder j, gelezen in samenhang met artikel 78, eerste en tweede lid, van het Barp. Daarbij wordt de bijzondere voorwaarde gesteld dat hij deel zal nemen aan een maatwerktraject met het thema onprofessioneel gedrag en integriteit. Deelname aan een dergelijk traject is noodzakelijk aangezien er ernstige zorgen zijn of de ambtenaar de gelijkwaardigheid die de politieorganisatie nastreeft uit kan dragen gezien zijn deelname aan en de door hem verzonden berichten in de chat.

Bij de bepaling van het voornemen is een afweging gemaakt tussen het belang van de ambtenaar en het belang van de politieorganisatie. Daarbij is zwaar meegewogen dat de app-groep jarenlang heeft bestaan en dat hierin over langere tijd zeer veel grensoverschrijdende en ongepaste opmerkingen zijn gemaakt. De ambtenaar heeft in de WhatsApp-groep zelf een aantal van deze opmerkingen geplaatst. Hiermee heeft hij uitdrukkelijk bijgedragen aan een grondtoon die niet passend is bij de maatschappelijke positie van politieambtenaren en de politie in het algemeen. Met zijn deelname aan de chat en de door hem gemaakte opmerkingen heeft de ambtenaar gedrag vertoond dat zijn eigen

functioneren én het belang van de organisatie ernstig raakt. Er is binnen én buiten de politieorganisatie veel aandacht geweest voor onderwerpen als grensoverschrijdend gedrag en discriminatie en racisme. Dat dit bekend was, blijkt uit het nieuwsartikel over de Rotterdamse WhatsApp-groep, dat is gedeeld in de groepsapp, en de berichten waarin de collega's elkaar waarschuwen rondom de inhoud van de app. De ambtenaar kan dan ook worden beschouwd als een meer dan gewaarschuwd man voor de rechtspositionele consequenties van de door hem gedane uitingen en zijn deelname aan deze WhatsApp-groep. Daarnaast is meegewogen dat niet is gebleken dat de ambtenaar in zijn werkzaamheden daadwerkelijk onderscheid maakt. Was dat wel het geval geweest, dan was er geen plaats voor de ambtenaar binnen de politieorganisatie. De politie is immers werkzaam ten dienste van alle burgers en dient een rechtsorde waarbinnen alle burgers, zonder aanzien des persoons, op gelijke voet worden behandeld. De bijdrage van de ambtenaar aan de chat en het feit dat de grensoverschrijdende opmerkingen die hij heeft gemaakt veelal reacties betreffen op eerdere door andere collega's gemaakte opmerkingen met een discriminerend karakter zijn gewogen. Ook is de groepsdynamiek, de reflectie op het eigen handelen en het inzicht dat de ambtenaar hierbij heeft getoond meegewogen. Dit maakt dat de ambtenaar nog een allerlaatste kans wordt gegeven om het door hem geschade vertrouwen te herstellen.

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 onderzoeksfase en in de zienswijze 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 in de zin van artikel 76 van het Barp de disciplinaire straf op te leggen van voorwaardelijk ontslag met een proeftijd van drie jaar. 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 in de groep 'DOMINO bet' geplaatste berichten alsmede wegens zijn deelname aan de WhatsApp-groepen 'DOMINO Bet' en 'Murder Bet'. 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 van de Grondwet respectievelijk artikel 11 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: 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 van de Grondwet respectievelijk artikel 11 van het 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 de WhatsApp-groepen ‘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 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 verwijten in het voornemen, met uitzondering van het verwijt dat de ambtenaar afstand had moeten nemen van de app-groepen of melding van het bestaan van deze app-groepen had moeten maken. Deze gedragingen vallen naar het oordeel van de commissie niet onder de reikwijdte van artikel 10, eerste lid, van de 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 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, van het 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 te worden betracht 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, van het 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 (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 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 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.

Beoordeling uitingen ambtenaar

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

1. "Synoniemen" als reactie op een app-conversatie tussen twee collega's over een moord in het 'reservaat' waarbij de ene collega vraagt "Artis?" en de ander reageert "Zuid Oost";
2. "Geen heerlijk avondje voor dit pietje" op 5 december;
3. "Berberkoning" in reactie op een afbeelding van Ridouan Taghi;
4. "Er zaten twee hele dikke naffers bij. Die tellen voor 2";
5. "Maar wie is nou die melder en hoe komt hij aan die mooie feitjes..." in reactie op gedeelde politie-informatie over een vrouw die is mishandeld na een te harde pijpbeurt;
6. "Strakke timing" in reactie op een bericht van een collega waarin deze laat weten dat een burger van een balkon is gesprongen, net toen de collega's naar binnen waren gelopen. Toen een collega vervolgens reageerde "hij viel achter [naam] haar rug, Ze liep nml net naar binnen en toen Plof of Kwak!", reageerde de ambtenaar met de woorden "Plof en Kwak".

De commissie is van oordeel dat de uitingen onder 1, 2, 3 en 4 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. Het betreft uitlatingen die een beledigend en racistisch karakter 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 uitingen onder 5 en 6 vallen niet te kwalificeren als krachttermen of haatdragende taal. Dat betekent dat de uitingen 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 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 het plichtsverzuim.

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 mede vanwege de deelname aan de WhatsApp-groepen en 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, 16 december 2024

mr. M.J. Cohen
voorzitter