

Adviesaanvraag nr. 2024-00055

De korpschef van politie, namens deze, de politiechef van de eenheid Den Haag, namens deze, het hoofd bedrijfsvoering (hierna: verzoeker)

inzake

[naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar)

1. Feiten en procesverloop

De ambtenaar is sinds 1999 in dienst bij de politie en laatstelijk werkzaam in de functie van [naam functie] bij het basisteam [plaats team] van de eenheid Den Haag. In het kader van een tijdelijke tewerkstelling in verband met re-integratie wegens arbeidsongeschiktheid is hij met ingang van februari 2023 werkzaam bij het team [naam team] van dezelfde eenheid. Daarnaast is hij werkzaam voor de ondernemingsraad en het team [naam team]. Naast zijn functie bij de politie is hij onder meer waarnemend lid van de Provinciale Staten voor de PVV en kandidaat-raadslid voor de gemeente Den Haag voor die partij geweest.

Op 29 maart 2023 is een melding ontvangen van een collega binnen de politie over een Twitteraccount dat aan de ambtenaar kon worden toegeschreven en van waaruit naar het oordeel van die collega zeer ongepaste (re)tweets werden verspreid op sociale media.

Op 3 april 2023 is de ambtenaar naar aanleiding van deze melding een disciplinair onderzoek aangezegd. Per die datum is hij buiten functie gesteld en is hem de toegang tot de politiegebouwen ontzegd, omdat er gelet op de inhoud van de berichten op het Twitteraccount een vermoeden was van ernstig plichtsverzuim.

Op het Twitteraccount, dat in 2010 is aangemaakt, zijn 11.000 berichten (tweets, replies en re-tweets) aangetroffen. Ruim 3000 berichten daarvan over de periode 21 november 2019 tot en met 13 februari 2023 zijn aan de Officier van Justitie voorgelegd. Deze heeft de berichten voorgelegd aan het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD), dat van oordeel was dat een deel van de berichten mogelijk strafbaar is in het kader van artikel 137c/d van het Wetboek van Strafrecht (groepsbelediging, aanzetten tot haat/discriminatie) en/of artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht (opruiing). Uit deze mogelijk strafbare berichten is een selectie gemaakt van 40 à 50 berichten. Over die berichten is de ambtenaar in het kader van het strafrechtelijk onderzoek op 1 juni 2023 verhoord. Op 6 juni 2023 is het rapport strafrechtelijk onderzoek afgerond. De Officier van Justitie heeft geoordeeld dat een interne afdoening door de werkgever de voorkeur geniet boven strafrechtelijke afdoening en heeft toestemming gegeven het strafrechtelijk dossier te gebruiken ten behoeve van de disciplinaire afdoening.

Op 24 oktober 2023 is de ambtenaar in het kader van het disciplinair onderzoek gehoord. Op 2 november 2023 is het disciplinair onderzoek gesloten.

Per brief van 18 december 2023, uitgereikt aan de ambtenaar op 21 december 2023, heeft verzoeker de ambtenaar naar aanleiding van de uitkomsten van het disciplinair onderzoek in kennis gesteld van het voornemen om hem wegens ernstig plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Besluit algemene rechtspositie politie (hierna: Barp) de disciplinaire straf op te leggen van ontslag, als bedoeld

in artikel 77, eerste lid, onder j, van het Barp, en subsidiair ongeschiktheidsontslag, als bedoeld in artikel 94, eerste lid, aanhef en onder g, van het Barp.

Per brief van 31 januari 2024 heeft de ambtenaar zijn zienswijze gegeven op het voornemen.

Per e-mail van 13 februari 2024 heeft verzoeker de commissie verzocht om advies ter zake van de voorgenomen disciplinaire straf.

Op 14 februari 2024 heeft de ambtenaar zijn zienswijze toegelicht tijdens een gesprek.

Per e-mail van 18 april 2024 heeft een derde partij een brief overgelegd. Daar de afzender geen partij is in het geding, heeft de commissie deze brief geretourneerd.

Op 23 april 2024 heeft 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), de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting. Van het besprokene tijdens deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat als bijlage bij dit advies is gevoegd en hiervan deel uitmaakt.

2. Standpunt van verzoeker

De ambtenaar heeft zich schuldig gemaakt aan het doen van uitlatingen op Twitter die als stigmatiserend, discriminerend, kwetsend, beledigend en aanzet tot geweld kunnen worden opgevat.

Hij heeft deze uitingen gedaan op zijn privé Twitteraccount, dat hij bediende via zijn privételefoon. Hij heeft de uitingen gedaan op dat account onder zijn eigen naam. Het account was (in ieder geval vanaf november 2019) openbaar toegankelijk en werd gevolgd door circa 180 personen. Uit een aantal tweets is af te leiden dat hij werkzaam is of is geweest als politieambtenaar. Ook is via Google eenvoudig te achterhalen dat hij politieambtenaar is. Het Twitteraccount is inmiddels gesloten.

Op het Twitteraccount plaatste de ambtenaar herhaaldelijk berichten met de woorden "Minder, minder, minder", of varianten daarop, in de context van berichtgeving over (kennelijk) wangedrag van allochtonen, migranten of asielzoekers. Ook heeft hij berichten geplaatst waarin hij (moslim)migrant en asielzoekers betitelt als "getriefel" en "paupers" en laat weten dat deze het land "uitgeknikkerd" moeten worden. In andere berichten heeft hij gezet "Laat Somaliërs niet meer toe in treinen en op perrons" (naar aanleiding van kennelijk wangedrag bij de NS) en "Opdonderen met die lui" (over de Syriërs die zou hebben geprobeerd zijn zusje dood te steken). Hij reageert in de berichten op een actie van een groep of individu maar hij verwijst naar een bevolkingsgroep in zijn geheel. Bij een filmpje van een jonge man die op een verdieping van een gebouw staat, schreef hij: "Was nog even hoopvol dat hij sprong". Op een bericht over voetbalrellen na de wedstrijd Marokko-België reageerde hij met de woorden: "Ongebluste kalk er overheen en nog ff in z'n achteruit terug".

Op een ander bericht – waarvan de context niet achterhaald kon worden – reageerde hij met de tekst: "In een diepe kuil donderen en niet meer naar omkijken. O ja en vooraf 250 stokslagen!". Over de Islam tweette hij: "Ik accepteer de Islam niet. Zo zijn de regels van mijn geloof". En: "Als 'de democratie omverwerpen' de zorg is, dan zou ik beginnen met het verbieden van de Islam en het sluiten van de haatpaleizen en koranscholen". Verder bracht hij het gebruik van vuurwapens door de politie in verband met kennelijk toenemend geweld van migranten, zoals: "Gewoon terugschieten net zolang we dit soort beelden niet meer zien op social media" en: "Wordt tijd dat er in het vuurwapengebruik

van de politie ook een stijgende lijn komt. Dan is het gauw afgelopen met dit Getriefel, Krapuul".

Naar aanleiding van een bericht over allochtonen die een fiets stelen van een politieagent, schreef hij: "Daarom moeten alle agenten ook beschikken over een vuurwapen die je ook in dit soort situaties moet kunnen gebruiken".

De uitingen dienen te worden aangemerkt als ernstig plichtsverzuim dat aan de ambtenaar kan worden toegerekend. Een politieambtenaar dient zich in zijn of haar uitingen op social media, ook in de hoedanigheid van privépersoon, te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. De uitingen zijn in strijd met het gebod zich te onthouden van elke vorm van discriminatie of gedragingen tegen een persoon, die door de ander of toehoorders kunnen worden ervaren als ongewenst en kwetsend. De ambtenaar heeft zich niet gehouden aan de verplichting om, ook in privétijd, zorgvuldig om te gaan met social media en heeft geen rekening gehouden met zijn voorbeeldfunctie. Hierdoor heeft hij schade toegebracht aan de geloofwaardigheid en legitimiteit van de politie. Bij het bepalen van de straf is een afweging gemaakt tussen het belang van de ambtenaar en het belang van de politieorganisatie, waarbij aan laatstgenoemd belang een zwaarder gewicht toekomt.

3. Standpunt van de ambtenaar

De ambtenaar heeft zich in zijn zienswijze op het standpunt gesteld dat de straf disproportioneel is. Hij is nooit eerder disciplinair gestraft en ook nooit eerder aangesproken op zijn Twittergedrag. Hij betwist dat hij onvoldoende inzicht heeft getoond in de ontoelaatbaarheid van zijn gedrag en dat zijn reflectie op dat gedrag matig is geweest. Hij heeft erkend dat veel berichten niet geplaatst hadden moeten worden en dat hij zich kan voorstellen dat mensen aanstoot kunnen nemen aan de berichten. Hij heeft bovendien zijn Twitteraccount afgesloten. Het is hem niet duidelijk wat in dezen nog meer van hem had kunnen worden verwacht. Niet moet worden vergeten dat de gevoerde gesprekken de nodige spanning met zich mee hebben gebracht. Enig oog voor de persoon en de omstandigheden had in dat verband niet misstaan. Twitter was een uitlaatklep voor hem geworden, een plek om zijn gevoel en mening te kunnen uiten en delen. Hij heeft het in die periode mentaal moeilijk gehad, waardoor Twitter een meer prominente rol kreeg. Sinds hij op zijn gedrag is aangesproken, heeft hij zijn account verwijderd en zijn online aanwezigheid vrijwel volledig gestaakt. Ten onrechte is hem geen kans geboden om zijn gedrag te verbeteren. Hij stelt dat het probleem groter lijkt dan het daadwerkelijk is. Hij had geen aanzienlijk bereik op Twitter en hij heeft zich op zijn account niet geprofileerd als politieambtenaar. Hij is altijd een gemotiveerde en goede werknemer geweest, die glansrijke beoordelingen ontving. Hier is in de belangenafweging ten onrechte aan voorbij gegaan. Gelet op zijn leeftijd en de omstandigheden dient er oog te zijn voor de gevolgen die dit besluit zal hebben.

4. Overwegingen

Verzoeker verzoekt de commissie om advies uit te brengen over het voornemen, zoals vervat in de brief van 18 december 2023, om de ambtenaar wegens ernstig plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Barp de disciplinaire straf op te leggen van ontslag en subsidiair ongeschiktheidsontslag.

Bevoegdheid van de commissie

Alvorens de commissie toekomt aan de inhoudelijke beoordeling van het verzoek, dient zij zich een oordeel te vormen over de vraag of zij bevoegd is om van de voorgelegde uitingen kennis te nemen en, in het verlengde daarvan, of verzoeker op grond van artikel 80, eerste lid, van het Barp gehouden

was om deze uitingen aan haar ter beoordeling voor te leggen. Daarbij is bepalend of de uitingen kunnen worden gekwalificeerd als het openbaren van gedachten of gevoelens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Ambtenarenwet 2017 (hierna: Ambtenarenwet). Ten aanzien van deze vraag komt de commissie tot het volgende oordeel.

De in het geding zijnde uitingen, zoals hiervoor onder 2. weergegeven, zijn te beschouwen als een uiting van gedachten of gevoelens als bedoeld in voornoemd artikel van de Ambtenarenwet. De ambtenaar heeft met zijn uitingen 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 op een openbaar Twitteraccount 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.

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

Inhoudelijke beoordeling

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

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

Dit artikel vormt de formeel-wettelijke grondslag voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren die ingevolge artikel 7, eerste en derde lid, van de Grondwet is vereist. Naast artikel 7 van de Grondwet is voor de vrijheid van meningsuiting van Nederlandse ambtenaren ook artikel 10 van het EVRM van belang.

Voor de uitleg van artikel 10 van het EVRM is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) relevant. In zijn jurisprudentie geeft het Hof een ruime uitleg aan dit artikel. Daarbij hoeft geen onderscheid te worden gemaakt naar de vorm of het medium 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).

Ten aanzien van de inhoud van de uiting heeft te gelden 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.

Met het overgrote deel van de hier voorgelegde uitingen heeft de ambtenaar zich uitgelaten over personen met een migratieachtergrond op een wijze die mogelijk aanzet tot haat, discriminatie of geweld en/of beledigend is voor mensen wegens hun ras. Het gaat daarbij om uitingen als "Minder, minder, minder", "Laat Somaliërs niet meer toe in treinen en op perrons", "Opdonderen met die lui", "Ongebluste kalk er overheen en nog ff in z'n achteruit terug", "In een diepe kuil donderen en niet meer naar omkijken. O ja en vooraf 250 stokslagen!", "Gewoon terugschieten net zolang we dit soort beelden niet meer zien op social media" en "Wordt tijd dat er in het vuurwapengebruik van de politie ook een stijgende lijn komt. Dan is het gauw afgelopen met dit Getriefel, Krapuul". Er is sprake van racistische uitingen, soms zelfs refererend aan geweld, die afbreuk doen aan de fundamentele waarden van het verdrag. Mede gezien in het licht van de hiervoor opgenomen jurisprudentie van het EHRM, genieten dergelijke uitingen naar het oordeel van de commissie weinig tot geen bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Het verweer van de ambtenaar leidt niet tot een ander oordeel.

Het voorgaande leidt de commissie tot de slotsom dat er vanuit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting geen bezwaar bestaat tegen het opleggen van een disciplinaire straf. Het is aan verzoeker om de hoogte van de straf te bepalen, waarbij omstandigheden als de leeftijd en medische situatie van de ambtenaar kunnen worden meegewogen. Nu het recht van de vrijheid van meningsuiting in casu weinig tot geen bescherming biedt, is het mitsdien verder niet aan de commissie om een oordeel te geven over de evenredigheid van de op te leggen straf en de in dat verband door de ambtenaar geuite bezwaren.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

5. Advies

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

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

Den Haag, 6 juni 2024

mr. M.J. Cohen
voorzitter