

*Een ambtenaar die naast haar hoofdtaak was belast met het genereren van publiciteit voor haar werk en in verband daarmee relatief veel volgers had op Twitter, liet zich via dit medium negatief uit over collega's die zij beschuldigde van pestgedrag en over direct en indirect leidinggevenden die in haar visie niet adequaat op dat gedrag reageerden. Zij bleef daarmee doorgaan nadat haar herhaaldelijk was verzocht om in afwachting van het resultaat van een feitenonderzoek radiostilte in acht te nemen. De commissie acht het voornemen van de werkgever om de ambtenaar een schriftelijke berisping op te leggen gelet op deze omstandigheden begrijpelijk en stemt daarmee in.*

## Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2018/12571

Verzoeker: [naam verzoeker]

### 1. Feiten en procesverloop

Mevrouw ing. [naam ambtenaar] (hierna: de ambtenaar) is vanaf 2012 werkzaam bij verzoeker. Zij vervult daar de functie van [naam functie] in het team [naam team] van de [naam organisatieonderdeel]. De standplaats van dit team is 'de [naam werkplek]' op [locatie werkplek]. Naast het verrichten van diensten als [naam functie] op deze [werkplek] behoort tot de functie van de ambtenaar het onder de aandacht van een breed publiek brengen van de werkzaamheden van een [naam functie]. Daartoe trad zij met enige regelmaat op in de media en beschikt zij over een Twitteraccount dat haar ter beschikking is gesteld door verzoeker.

Vanaf medio 2012 traden spanningen op tussen de ambtenaar en enkele collega's. Vanaf 2015 zijn deze spanningen toegenomen. Oorzaken van deze spanningen waren onder meer de onevenredige mate waarin de ambtenaar neventaken zoals optredens in de media verrichtte, haar regelmatige afwezigheid op de [naam werkplek] vanwege deze taken, als gevolg waarvan collega's diensten van haar moesten overnemen, en de summiere terugkoppeling van haar neventaken die de ambtenaar gaf aan haar collega's. Zij ervoer de wijze waarop enkele collega's uitdrukking gaven aan deze spanningen als door afgunst ingegeven pestgedrag van die collega's. Als gevolg van het zelfsturende karakter van het team waarvan de ambtenaar deel uitmaakt en waaraan op afstand leiding werd gegeven, bleven de toenemende spanningen tussen de ambtenaar en haar collega's in dit team lang onopgemerkt door de toenmalige leidinggevende en greep deze niet onmiddellijk in nadat hij kennis had genomen van deze spanningen. Mede daardoor hebben deze spanningen kunnen escaleren.

Bij e-mail van 11 januari 2016 heeft de ambtenaar aan haar direct leidinggevende en de naast hogere leidinggevende laten weten dat de spanningen in het team waarvan zij deel uitmaakt, voor haar onhoudbaar zijn geworden en een bedreiging zijn gaan vormen voor haar gezondheid. In een emotioneel verlopen telefoongesprek heeft de ambtenaar dit e-mailbericht toegelicht aan haar toenmalige direct leidinggevende. Deze heeft de ambtenaar naar aanleiding van dit telefoongesprek ziek gemeld. Als gevolg hiervan heeft de ambtenaar vanaf 12 januari 2016 geen werkzaamheden meer verricht. Wel heeft zij via Twitter herhaaldelijk uitlatingen gedaan over haar werksituatie. In die uitlatingen noemde zij ook de namen van collega's en leidinggevenden.

Medio november 2016 heeft verzoeker aan het expertisecentrum [naam expertisecentrum] (hierna: het expertisecentrum) de opdracht verstrekt om op een objectieve, onafhankelijke wijze te onderzoeken wat de oorzaak is van de spanningen tussen de ambtenaar en haar collega's en in hoeverre deze spanningen kunnen worden opgelost.

Op 9 mei 2017 heeft het expertisecentrum de rapportage uitgebracht van dit onderzoek. Hierin concluderen de onderzoekers dat niet gebleken is van (structureel) pesten, maar dat de spanningen inmiddels wel dusdanig zijn opgelopen dat er sprake is van een onherstelbare breuk tussen de ambtenaar, haar collega's en haar direct leidinggevende. Daarbij wijzen de onderzoekers erop dat het verantwoordelijk management niet tijdig heeft ingegrepen, waardoor de situatie heeft kunnen escaleren. Zij bevelen aan de ambtenaar elders binnen of buiten de organisatie van verzoeker te laten re-integreren. Anders dan het verantwoordelijk management van verzoeker en haar collega's, kan de ambtenaar zich met deze conclusies en deze aanbeveling niet verenigen. Zij persisteert bij haar visie dat sprake is geweest van structureel pestgedrag en wenst terug te keren als [naam functie] op de [naam werkplek].

Vanwege dit verschil in appreciatie van de conclusies en aanbevelingen van het expertisecentrum heeft verzoeker de heer [naam onderzoeker] de opdracht verstrekt een vervolgonderzoek uit te voeren dat tot doel had te verkennen of, en zo ja op welke wijze, werkbare verhoudingen kunnen worden gerealiseerd.

Op 10 augustus 2017 heeft de heer [naam onderzoeker] zijn bevindingen gerapporteerd en aanbevelingen gedaan. Voor een succesvolle terugkeer van de ambtenaar op de [naam werkplek] acht hij het in ieder geval noodzakelijk een onafhankelijke commissie de feiten over het beweerde pestgedrag te laten vaststellen en wegen. Verder beveelt hij onder meer aan het team van de ambtenaar strakker aan te sturen, de leider van dit team te vervangen, de ambtenaar coaching aan te bieden en de komende tijd radiostilte in acht te nemen.

Bij brief van 29 augustus 2017 heeft de [functienaam]-directeur van verzoeker, ir, [naam functienaam-directeur], de ambtenaar in kennis gesteld van de wijze waarop verzoeker uitvoering geeft aan de aanbevelingen van de heer [naam onderzoeker]. Daarbij heeft de [functienaam]-directeur de samenstelling en de opdracht uiteengezet van de commissie die het door de heer [naam onderzoeker] aanbevolen feitenonderzoek gaat uitvoeren, heeft zij de ambtenaar de naam meegedeeld van haar nieuwe leidinggevende en heeft zij de ambtenaar verzocht radiostilte in acht te nemen door geen tweets over deze kwestie te plaatsen. Bij e-mail van 3 november 2017 heeft de nieuwe leidinggevende van de ambtenaar, [naam leidinggevende], geconstateerd dat de ambtenaar zich nog niet aan deze afspraak houdt.

Begin januari 2018 heeft de commissie die is belast met de uitvoering van het feitenonderzoek een aanvang gemaakt met haar werkzaamheden. Tot op heden heeft deze commissie die werkzaamheden niet kunnen afronden, omdat de ambtenaar nadat zij zich ook zelf ziek had gemeld door de bedrijfsarts medisch niet in staat wordt geacht van gedachten te wisselen met deze commissie.

Bij brief van 5 januari 2018 heeft de directeur [naam functie] (hierna: de directeur), mevrouw [naam directeur], de ambtenaar nogmaals met klem verzocht zorgvuldig te zijn in haar uitlatingen en daarbij rekening te houden met de belangen van verzoeker.

Niettegenstaande dit verzoek is de ambtenaar doorgegaan met het uiten van beschuldigingen aan het adres van verzoeker en van haar collega's op Twitter. Bij brief van 18 januari 2018 heeft de directeur deze gang van zaken kwalijk en niet acceptabel genoemd en heeft zij de ambtenaar onder verwijzing naar artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelgeving verzocht over zaken met betrekking tot verzoeker niet met de media te communiceren.

Bij e-mail van 12 februari 2018 heeft de directeur de ontvangst van een melding van de ambtenaar van ongewenst gedrag door twee collega's bevestigd en heeft zij de ambtenaar nogmaals verzocht zoveel mogelijk radiostilte te bewaren en geen namen van collega's ter beschikking te stellen van de pers. Bij e-mail van 26 februari 2018 heeft de directeur dit verzoek herhaald. Dit verzoek hield verband met het noemen van de naam van een van de collega's op wie de melding van ongewenst gedrag betrekking had op 10 februari 2018 op Twitter.

Op [datum] heeft de minister van [ministerie] mede namens haar collega van [ministerie] en de [functienaam] van [ministerie] en [ministerie] vragen van [functienaam] beantwoord die waren gesteld naar aanleiding van de situatie van de ambtenaar.

Op [datum] is [landelijke dagblad] onder de titel "[*titel*]" een artikel verschenen dat handelt over de situatie van de ambtenaar. Naar aanleiding van de ophanden zijnde verschijning van dit artikel heeft de directeur de ambtenaar bij e-mail van 19 april 2018 verzocht journalisten die haar benaderen door te verwijzen naar de afdeling Communicatie van verzoeker en zowel op Twitter als in andere media zoveel mogelijk radiostilte in acht te nemen. Bij brief van 17 mei 2018 heeft de directeur de ambtenaar nogmaals verzocht de rust te bewaren en collega's geen verwijten te maken via de (sociale) media, maar het feitenonderzoek af te wachten. Blijkens de bij de adviesaanvraag overgelegde tweets heeft de ambtenaar aan dit verzoek geen gevolg gegeven.

Bij e-mail van 4 juli 2018 heeft de directeur haar klemmende verzoek aan de ambtenaar herhaald om op sociale media in het belang van alle betrokkenen radiostilte in acht te nemen. Ook dit herhaalde verzoek heeft blijkens de bij de adviesaanvraag overgelegde tweets niet geleid tot het daarmee beoogde resultaat.

Bij brief van 6 september 2018 heeft de directeur de raadsvrouw van de ambtenaar, mevrouw mr. [naam advocaat ambtenaar], meegedeeld dat verzoeker een voornemen voorbereidt tot het opleggen van een schriftelijke berisping ter zake van een aantal tweets waarin de ambtenaar zowel verzoeker als medewerkers van verzoeker zeer negatief bejegent. Daarbij heeft de directeur de raadsvrouw van de ambtenaar in de gelegenheid gesteld het opleggen van een schriftelijke berisping te voorkomen. Voorwaarden hiervoor waren dat de raadsvrouw van de ambtenaar de directeur binnen een week zou berichten dat de ambtenaar afziet van verdere tweets waarin verzoeker en medewerkers van verzoeker negatief worden bejegend en dat zulke tweets daadwerkelijk uitblijven. De raadsvrouw van de ambtenaar heeft van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt.

Bij brief van 9 oktober 2018 heeft de [functienaam]-directeur, ir. [naam functienaam-directeur], de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen haar een schriftelijke berisping op te leggen vanwege de plaatsing van de bij dit voornemen gevoegde berichten op Twitter.

Bij brief van 6 november 2018 heeft de raadsvrouw van de ambtenaar de zienswijze van de ambtenaar kenbaar gemaakt inzake het zojuist bedoelde voornemen. Daarbij heeft zij verzocht dit voornemen niet om te zetten in een besluit en de kosten van juridische bijstand te vergoeden.

Bij brief van 28 november 2018 heeft de heer mr. [naam advocaat], advocaat te [plaatsnaam] (hierna: de raadsman van verzoeker) namens verzoeker bij de commissie een adviesaanvraag ingediend terzake van de voorgenomen oplegging aan de ambtenaar van een schriftelijke berisping.

Bij brief van 3 december 2018 heeft de secretaris van de commissie bij de raadsman van verzoeker enkele stukken opgevraagd, alsmede een reactie op de schriftelijke zienswijze van de raadsvrouw van de ambtenaar. Bij brief van 7 januari 2019 heeft mevrouw mr. [naam advocaat], advocaat te [plaatsnaam] (hierna: de raadsvrouw van verzoeker) aan deze verzoeken voldaan.

Bij brief van 21 januari 2019 heeft de raadsvrouw van de ambtenaar de commissie meegedeeld dat zij de ambtenaar niet langer bijstaat en dat zij derhalve evenmin als de ambtenaar aanwezig zal zijn bij de hierna te noemen hoorzitting. Tevens heeft zij de commissie gewezen op enkele feiten en omstandigheden die zij bij de beoordeling van de adviesaanvraag van belang acht.

Bij e-mail van 1 februari 2019 heeft de raadsvrouw van de ambtenaar laten weten dat zij de hierna te noemen hoorzitting definitief niet zal bijwonen en heeft zij een eerste voorlopig commentaar gegeven op de reactie van de raadsvrouw van verzoeker op de schriftelijke zienswijze van 6 november 2018. Daarbij heeft zij een nader commentaar van de ambtenaar aangekondigd, dat de commissie op 4 februari 2019 na afloop van de hierna te noemen hoorzitting heeft ontvangen.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting op 4 februari 2019. De commissie bestond uit de heer prof. mr. M.J. Cohen (voorzitter), de heer prof. mr. A.W. Heringa (lid), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid), mevrouw E.L. Snoeij (lid) en de heer dr. J.S. Timmer (lid) en werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris). Namens verzoeker is ter zitting verschenen mevrouw [naam directeur [directie], directeur [directie], bijgestaan door mevrouw mr. [naam advocaat] en mevrouw mr. [naam advocaat], beiden advocaat te [plaatsnaam]. De ambtenaar en haar raadsvrouw zijn met een voorafgaande kennisgeving niet verschenen. Het verslag van de hoorzitting is verwerkt in onderdeel 2 van dit advies.

## **2. Standpunt bevoegd gezag**

In haar reactie op de schriftelijke zienswijze van de ambtenaar stelt de raadsvrouw van verzoeker zich op het standpunt dat sprake is van plichtsverzuim dat aan de ambtenaar toerekenbaar is en waaraan de voorgenomen disciplinaire straf van een schriftelijke berisping evenredig is te achten. Zij onderbouwt dit standpunt samengevat als volgt.

### *Plichtsverzuim*

Hiervan is sprake vanwege een schending van de functioneringsnorm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet, zoals deze is geconcretiseerd in de zes gezichtspunten van aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Deze zes gezichtspunten dragen alle bij aan het oordeel dat sprake is van plichtsverzuim. Per gezichtspunt onderbouwt verzoeker dit als volgt.

- a. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en het terrein waarover zij zich uitliet, is gering. Hieraan doet niet af dat het [de primaire uitvoeringstaak] door de uitlatingen van de ambtenaar niet in gevaar kwam, omdat tot haar functie naast het [de primaire uitvoeringstaak] ook het onderhouden behoorde van contacten met de media en verzoeker de ambtenaar daarvoor een Twitteraccount ter beschikking heeft gesteld waarvan zij gebruik maakte voor de verzending van de onderhavige tweets. Bovendien handelden deze over haar werksituatie.
- b. De politieke gevoeligheid van de materie is groot, getuige de [datum] beantwoorde vragen van [functienaam].
- c. Het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan, is ongelukkig, omdat de uitspraken zijn gedaan in een periode van grote spanningen in het team van de ambtenaar en bijdragen aan het oplopen van die spanningen. Bovendien zijn de uitspraken gedaan ten tijde van een feitenonderzoek, met het oog waarop de ambtenaar herhaaldelijk is verzocht radiostilte in acht te nemen. Doordat de ambtenaar niet voldoet aan dit verzoek maar ook niet meewerkt aan het feitenonderzoek, worden de onderzoeksmogelijkheden van verzoeker gefrustreerd.
- d. De wijze waarop de uitspraken zijn gedaan, is eveneens ongelukkig. De ambtenaar heeft de uitspraken gedaan via een haar door verzoeker ter beschikking gesteld Twitteraccount met 4700 volgers, dat van tijd tot tijd openbaar toegankelijk is. Dit medium is niet geschikt voor een genuanceerd betoog en de uitspraken van de ambtenaar zijn dan ook verre van objectief; zij zijn uiterst negatief over verzoeker en haar collega's. Bovendien manifesteert de ambtenaar zich in haar tweets als ambtenaar van verzoeker, gebruikt zij hierin de *hashtag* #[naam werkplek] en *tagt* zij hierin zowel verzoeker als enkele collega's. Hierdoor zijn de tweets ook voor buitenstaanders direct te herleiden tot verzoeker en deze collega's. De relatie met verzoeker wordt eveneens zichtbaar gemaakt door het gebruik van een krantenartikel waarin verzoeker meermaals wordt genoemd als banner op de Twittpagina van de ambtenaar. De mate waarin de tweets herleidbaar zijn tot de functie van de ambtenaar is dan ook groter dan in het geval dat heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 15 augustus 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:9522. Ook in dat geval, waarin de tweets slechts indirect herleidbaar waren tot de functie van de desbetreffende ambtenaar, achtte de rechtbank Den Haag deze herleidbaarheid in navolging van de commissie al problematisch.
- e. De voorzienbaarheid van de schadelijkheid van de uitspraken van de ambtenaar voor het functioneren van haarzelf en haar team is groot. De tweets zijn belastend voor de daarin genoemde personen, die deel uitmaken van het team van de ambtenaar. Dit karakter van de tweets heeft voorzienbare negatieve gevolgen voor de samenwerking tussen de ambtenaar en haar collega's en daarmee ook voor het functioneren van haar team. Deze gevolgen worden nog versterkt doordat het team functioneert in de context van een kleine gemeenschap op een [soort gemeenschap]. Aan de voorzienbare schadelijkheid van de uitspraken van de ambtenaar draagt verder bij dat verzoeker zich daartegen niet op dezelfde wijze kan verweren.
- f. De ernst en de duur van de schade voor het functioneren van de ambtenaar en haar team zijn groot. Door de uitspraken van de ambtenaar is in haar team een grote onrust ontstaan, in het bijzonder bij degenen die in de uitspraken worden genoemd. Daarnaast heeft verzoeker over de uitspraken diverse klachten ontvangen. Verzoeker is bekend met en ongelukkig over het gegeven dat op [plaatsnaam] een publieke strijd wordt gevoerd via Twitter. Wanneer de ambtenaar daaraan echter niet bijdraagt, geeft zij in elk geval geen aanleiding tot reacties of tweespalt. Dit is een van de achtergronden van het verzoek om radiostilte. Dit verzoek houdt geen algeheel twitterverbod in; de ambtenaar is slechts verzocht geen uitdrukking te geven aan de onvrede die bij haar leeft over haar werksituatie. Volgens een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 5 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3853 kunnen uitlatingen van onvrede over een werksituatie reeds plichtsverzuim opleveren wanneer zij per e-mail worden verspreid, A fortiori geldt dit dan voor de uitspraken van de ambtenaar, die zijn verspreid door middel van een semi-openbaar Twitteraccount.

Zij heeft deze uitspraken grotendeels verspreid door middel van eigen tweets, maar ook de in de bijlage bij de adviesaanvraag opgenomen retweets leveren plichtsverzuim op, omdat zij betrekking hebben op de materie die wordt onderzocht in het lopende feitenonderzoek. De ambtenaar heeft een minder grote vrijheid van meningsuiting dan andere inwoners van [locatie werkplek], maar dit geldt ook voor de collega's van de ambtenaar en wordt ook ten aanzien van hen gehandhaafd.

#### *Toerekenbaarheid van het plichtsverzuim*

De ambtenaar heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij niet in staat was de ontoelaatbaarheid van haar gedrag in te zien of naar dat inzicht te handelen. In haar zienswijze heeft zij juist blijk gegeven van inzicht in de ontoelaatbaarheid van haar eigen handelen. Dit levert dan ook toerekenbaar plichtsverzuim op, te meer daar de ambtenaar herhaaldelijk is verzocht radiostilte in acht te nemen,

#### *Evenredigheid*

Nu sprake is van toerekenbaar plichtsverzuim en hiervoor de lichtste disciplinaire straf wordt opgelegd, is deze straf gelet op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 3 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:BU4447 per definitie evenredig.

Op de bovenstaande gronden persisteert verzoeker bij het voornemen om aan de ambtenaar de disciplinaire straf op te leggen van schriftelijke berisping.

Tijdens de hoorzitting van de commissie is van de zijde van verzoeker samengevat het volgende verklaard:

Mevrouw [naam directeur] memoreert dat de ambtenaar in het verleden voor [verzoeker] veel positieve publiciteit heeft gegenereerd. Wegens overbezetting van de [werkplek] op [plaats werkplek] was daar ruimte voor het verrichten van aanvullende werkzaamheden. Nadat de bezetting van de [werkplek] was gereduceerd, moesten de aanvullende werkzaamheden worden afgebouwd. In deze situatie hadden de mediaoptredens die de ambtenaar bij wijze van aanvullende werkzaamheden verzorgde tot gevolg dat collega's diensten van haar moesten overnemen. Dit veroorzaakte gevoelens van onvrede bij die collega's. Achteraf beschouwd, heeft verzoeker hierop niet adequaat gereageerd. Dit is toe te schrijven aan een wisseling van de teamleider en een langdurige ziekte van het afdelingshoofd. De nieuwe teamleider heeft geprobeerd nieuwe afspraken te maken, maar dat is niet goed gelukt. Ook een poging tot mediation is niet geslaagd. Vanaf medio 2016 is de situatie verder verslechterd. Aanvankelijk wilde de ambtenaar bij de door haar nagestreefde terugkeer op de [naam werkplek] nog samenwerken met twee van haar vroegere collega's, maar eind 2016 wilde zij ook dat niet meer. De collega's die vanaf 2017 zijn aangetreden, kent de ambtenaar niet, omdat zij nooit met hen heeft samengewerkt.

Mevrouw [naam directeur] geeft aan dat zij bij haar aantreden op 1 september 2017 beschikte over de onderzoeksrapporten van het expertisecentrum en de heer [naam onderzoeker]. Deze rapporten handelen over de oorzaken van de ontstane impasse in de arbeidsverhouding tussen de ambtenaar en verzoeker en doen suggesties voor het doorbreken van die impasse. Spreekster is toen met de ambtenaar in gesprek gegaan over het vervolgtraject. De ambtenaar gaf aan dat zij slachtoffer is geworden van pestgedrag. Spreekster vindt het vooral ingewikkeld dat de ambtenaar zich in haar tweets zeer negatief uitlaat over haar collega's en niet voldoet aan de herhaalde verzoeken om overeenkomstig een aanbeveling van de heer [naam onderzoeker] radiostilte in acht te nemen. Daarnaast vindt spreekster het lastig dat het ook tijdens de hoorzitting niet mogelijk is met de ambtenaar een persoonlijk gesprek aan te gaan. Haar laatste gesprek met de ambtenaar vond een jaar geleden plaats. Sindsdien heeft de ambtenaar zich ziek gemeld en verlopen de contacten met de ambtenaar via de bedrijfsarts. De vorige bedrijfsarts onderhield met de ambtenaar vooral telefonisch contact en was wegens drukke werkzaamheden niet in staat de ambtenaar op haar huisadres te bezoeken. Om die reden is de bedrijfsarts vervangen. Afgezien van de contacten via de bedrijfsarts kunnen contacten met de ambtenaar alleen worden onderhouden via haar ouders, haar broer of haar huisarts. Spreekster concludeert dat verzoeker slechts over beperkte interventiemogelijkheden beschikt.

Gevraagd naar de voorgeschiedenis van de voorgenomen oplegging van een schriftelijke berisping, wijst mevrouw [naam directeur] op de constatering dat haar herhaalde verzoeken om radiostilte in acht te nemen, een averechts effect hadden gesorteerd. Achteraf beschouwd, had zij dit disciplinaire traject eerder moeten inzetten. Niettegenstaande de ernst van het plichtsverzuim van de ambtenaar is in dit traject gekozen voor de lichtste disciplinaire straf van een schriftelijke berisping.

In geval van recidive is spreekster voornemens door te pakken, want zij is er stellig van overtuigd dat aan de tweets een einde moet komen. Zij hoopt echter nog steeds op toenadering en op een hernieuwde bereidheid van de ambtenaar om met haar in gesprek te gaan. Zij wijst er desgevraagd op dat ook collega's van de ambtenaar worden aangesproken op de door hen geplaatste tweets. Met hen heeft zij de afspraak gemaakt dat zij naar aanleiding van tweets van de ambtenaar over hen met haar contact kunnen opnemen in plaats van door middel van tweets te reageren. Ook de collega's van de ambtenaar zijn bedreigd met een schriftelijke berisping voor het geval zij de ook van hen gevraagde radiostilte niet in acht nemen. Anders dan de ambtenaar, hebben zij de persoonlijke levenssfeer van anderen in hun tweets echter niet geschonden. Daarom is ten aanzien van de collega's van de ambtenaar geen voornemen uitgesproken om hen schriftelijk te berispen. Mede vanwege de samenwerking met de collega's ziet spreekster een terugkeer van de ambtenaar als [naam functie] op de [naam werkplek] inmiddels niet meer zitten. Zij constateert dat de ambtenaar ook na afloop van de periode waarop de tweets betrekking hebben waarop de voorgenomen schriftelijke berisping is gebaseerd, is blijven doorgaan met het plaatsen van tweets waarin zij onder anderen de namen noemt van spreekster, de directeur-generaal en de minister van [ministerie verzoeker]. Weliswaar twittert de ambtenaar nu op persoonlijke titel, maar zij doet dat onder toevoeging van de mededeling: "[omschrijving twitter]". Vanwege haar vroegere werkzaamheden die haar waren opgedragen op basis van werkafspraken heeft de ambtenaar 8000 volgers op Twitter en onderhoudt zij contacten met de redacties van dag- en weekbladen en van een televisieprogramma zoals [naam televisieprogramma]. Zij genereert daar niet alleen negatieve publiciteit over haar collega's, maar ook over andere bewoners van [locatie werkplek]. Ook daarmee heeft spreekster moeite, te meer daar de tweets van de ambtenaar ondanks het gebruik hiervoor van een persoonlijk account nog steeds herleidbaar zijn tot verzoeker. Zij heeft zich ook niet gehouden aan het voorschrift uit het toepasselijke integriteitsprotocol om in tweets niet de namen te noemen van mensen die zich niet kunnen verdedigen.

Mevrouw [naam advocaat] gaat in op het vervolgtraject. Zij constateert dat de ziekteverzuimbegeleiding moeizaam verloopt, omdat de ambtenaar de nieuwe bedrijfsarts geen toestemming verleent contact op te nemen met haar huisarts. Verzoeker heeft nu bij het UWV een deskundigenoordeel aangevraagd over zijn eigen handelen bij de ziekteverzuimbegeleiding. Spreekster merkt verder op dat geen enkele collega van de ambtenaar in dezelfde mate en met dezelfde felheid en intensiteit twittert als de ambtenaar. De impact van de tweets van de ambtenaar is groot, niet alleen op haar collega's maar bijvoorbeeld ook op de kinderen van degenen die zij beschuldigt van pestgedrag. Die kinderen worden aangesproken op het beweerde gedrag van hun [familielid]. Spreekster wijst erop dat het arbeidstuchtrecht tot doel heeft mensen weer op het goede spoor te brengen. Voor het geval dit effect bij de ambtenaar uitblijft, stelt zij vervolgstappen in het vooruitzicht. Mevrouw [naam directeur] acht de verlening van ontslag echter niet direct mogelijk.

Mevrouw [naam advocaat] constateert dat mevrouw [naam directeur] terecht zelfkritisch terugblijkt, maar dat de situatie is ontspoord. Mevrouw [naam directeur] merkt op dat het proces alleen maar verliezers kent. Mevrouw [naam advocaat] voegt daaraan toe dat de impact van het proces op mevrouw [naam directeur] zeer groot is.

Mevrouw [naam advocaat] overhandigt een pleitnota die is gevoegd bij dit advies en hiervan deel uitmaakt.

### 3. Zienswijze ambtenaar

In haar schriftelijke zienswijze van 6 november 2018 heeft de raadsvrouw van de ambtenaar samengevat het volgende verklaard dat van belang is voor de beoordeling van de adviesaanvraag:

- Uitgangspunt is dat de ambtenaar de vrijheid van meningsuiting heeft om zich ook op sociale media uit te laten over verzoeker. Met haar uitlatingen op sociale media heeft de ambtenaar de in artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet aan deze vrijheid gestelde grens niet overschreden, omdat zij hiermee [haar primaire uitvoeringstaak] op geen enkele wijze in gevaar heeft gebracht.
- Het staat de ambtenaar vrij de schade te beperken die verzoeker haar heeft toegebracht door niet te verhinderen dat delen van het rapport van het expertisecentrum met voor haar belastende informatie op het internet zijn verschenen. In de berichten die zij plaatst met het oog op dit doel houdt zij rekening met de belangen van collega's en anderen door zich uit te laten in zo keurig mogelijke bewoordingen. Bovendien stelt zij vragen, ook aan verzoeker, en doet zij feitelijke constatering. De inhoud van haar tweets wordt door verzoeker wellicht als confronterend aangemerkt of als onprettig ervaren, maar dat kan niet de grondslag zijn om haar vrijheid van meningsuiting te beperken.

- De verwijten van nalatigheid die de ambtenaar verzoeker maakt, betreffen persoonlijke meningen en doen niets af aan haar goede functioneren als [naam functie]. Een ieder zal begrijpen dat de ambtenaar niet het standpunt van verzoeker verkondigt. Haar tweets hebben eerder tot doel om het functioneren van de openbare dienst te verbeteren op het punt van het voorkomen van en de omgang met pestgedrag dan om het functioneren van verzoeker te schaden.
- Een collega van de ambtenaar, de heer [naam collega A], laat zich op Twitter regelmatig negatief uit over de ambtenaar. Zo diskwalificeert hij haar bijvoorbeeld als klokkenluider. Ook haar collega [naam collega B] twittert regelmatig over de ambtenaar. Zij gedraagt zich niet anders dan deze collega's en vraagt zich af of deze collega's voor hun tweets eveneens een schriftelijke berisping ontvangen.
- De ambtenaar maakt melding van het bestaan van nepaccounts die privacygevoelige informatie over haar verspreiden. Zij wijst erop dat zij de door verzoeker gewenste radiostilte volledig in acht zou hebben genomen als er geen tweets of andere berichten over haar zouden zijn verschenen. Nu dit echter anders is, mag van haar niet worden verlangd dat zij zich in het geheel niet meer uitlaat over verzoeker, aldaar werkzame personen, de [naam werkplek] of de politie, die haar heeft uitgelachen toen zij aangifte deed van bedreiging door een vriend van haar collega [naam collega A], die vanaf januari 2018 over haar meer dan 8000 tweets heeft verspreid met een lasterlijk en haatdragend karakter. Dat zij er wellicht verstandiger aan doet zich hierover niet meer uit te laten, moge zo zijn, maar rechtvaardigt niet de oplegging van een disciplinaire straf wegens plichtsverzuim. Dit geldt te meer voor het retweeten van berichten die afkomstig zijn van anderen.
- Gelet op de hiervoor geschetste bijzondere omstandigheden is het verspreiden van de berichten niet aan de ambtenaar verwijtbaar en levert dat om die reden geen plichtsverzuim op, ook als dat onder normale omstandigheden anders zou zijn geweest, hetgeen overigens wordt betwist.
- Door de arbeidsongeschiktheid van de ambtenaar, waarover een spreekuurrapportage van de bedrijfsarts wordt overgelegd, is het haar ten laste gelegde plichtsverzuim haar niet toerekenbaar.
- Ook als het ten laste gelegde plichtsverzuim ondanks al het voorafgaande wordt gehandhaafd, behoeft dat niet gepaard te gaan met het opleggen van een disciplinaire straf.

Op de bovenstaande gronden verzoekt de raadvrouw van de ambtenaar het voornemen tot oplegging van een schriftelijke berisping niet om te zetten in een besluit en de kosten van rechtsbijstand te vergoeden.

In haar brief van 21 januari 2019 heeft de raadvrouw van de ambtenaar samengevat gewezen op het volgende:

- Verzoeker heeft niet adequaat gereageerd op de melding door de ambtenaar van een onveilige werkplek en pestgedrag. Hierdoor is de onveiligheid toegenomen en de ambtenaar ziek geworden.
- Bezien tegen deze achtergrond heeft de ambtenaar er moeite mee dat zij haar juridische kosten zelf moet dragen, waartoe zij niet in staat is, terwijl verzoeker onbeperkte toegang heeft tot rechtsbijstand. Wegens ziekte is de ambtenaar ook niet in staat de commissie zelf te woord te staan.
- De ambtenaar verzoekt de commissie bij haar advisering rekening te houden met de bijzondere omstandigheden waarin zij verkeert. Zij wijst erop dat het rapport van het expertisecentrum niet op deugdelijk vastgestelde feiten is gebaseerd, hetgeen zowel door verzoeker als door de heer [naam onderzoeker] is bevestigd. Dit rapport bevat bijzondere persoonsgegevens die zijn verzameld door ter zake niet kundige personen. Zij hebben opmerkingen gemaakt over het karakter van de ambtenaar die veel schade hebben aangericht doordat zij zijn verschenen op Twitter en daar zijn gedeeld.
- Ook als het ten laste gelegde plichtsverzuim ondanks al het voorafgaande wordt gehandhaafd, behoeft dat niet gepaard te gaan met het opleggen van een disciplinaire straf.
- De ambtenaar constateert dat verzoeker onvoldoende zorgvuldig omgaat met haar privacy. Zo heeft verzoeker bij de aanvraag van een deskundigenoordeel over de arbeidsongeschiktheid van de ambtenaar met het UWV gedeeld dat het voornemen bestaat haar een disciplinaire straf op te leggen en het UWV aangeboden kennis te nemen van de daarop betrekking hebbende stukken. De ambtenaar is bevreesd dat het UWV inmiddels ook is aangeboden kennis te nemen van de rapporten van het expertisecentrum en de heer [naam onderzoeker]. Haar privacy wordt telkens weer geschonden.

Het voorlopige commentaar dat de raadvrouw van de ambtenaar bij e-mail van 1 februari 2019 heeft gegeven op de reactie van de raadvrouw van verzoeker op de schriftelijke zienswijze van 6 november 2018 signaleert de volgende onjuistheden of onvolkomenheden in die reactie:

- Los van het feit dat verzoeker steken heeft laten vallen bij het veranderen van het pestgedrag en de cultuur op de [naam werkplek], heeft de ambtenaar in elk geval geen arbeidsconflict met het grote aantal nieuwe collega's dat is gaan werken op de [naam werkplek] sinds zij daar feitelijk niet meer werkzaam is.
- De ambtenaar heeft vele bezwaren tegen de instelling van de onderzoekscommissie en acht deze commissie geenszins onafhankelijk, maar is, omdat dit van haar werd verlangd, wél verschenen bij deze commissie. Zij is daarna echter ziek geworden en tot op heden niet meer in staat geweest medewerking te verlenen aan het onderzoek van deze commissie.
- Het laatste advies van de bedrijfsarts dateert niet van januari 2018. Daarna hebben nog meerdere consulten plaatsgehad en heeft de bedrijfsarts meermalen geadviseerd.
- Het "overgaan naar een andere bedrijfsarts", zoals verzoeker meldt, is geschied nadat verzoeker de ambtenaar had willen laten meewerken aan extern medisch onderzoek. Daartoe had de bedrijfsarts niet geadviseerd. Vervolgens heeft verzoeker de ambtenaar een andere bedrijfsarts toegewezen. De ambtenaar had de eerste bedrijfsarts toestemming gegeven informatie in te winnen via haar huisarts. Gezien de bijzondere gang van zaken, het ontbreken van een noodzaak tot wijziging van bedrijfsarts en de indruk die de ambtenaar tijdens een huisbezoek heeft gekregen van de door verzoeker aangewezen nieuwe bedrijfsarts, heeft zij onvoldoende vertrouwen in deze laatste bedrijfsarts om deze toestemming te verlenen informatie in te laten winnen via haar huisarts.

Het commentaar van de ambtenaar per e-mail van 4 februari 2019 op de reactie van de raadvrouw van verzoeker op de schriftelijke zienswijze van 6 november 2018 kan als volgt worden samengevat:

- De ambtenaar heeft geen arbeidsconflict met haar collega's, maar met verzoeker. Dit conflict betreft de weigering van verzoeker om het pestgedrag te erkennen waarvan zij melding heeft gemaakt.
- De collega's op wie deze melding betrekking heeft, omzeilen de verplichting om radiostilte in acht te nemen door anderen te laten twitteren. Hiertegen wordt geen of onvoldoende actie ondernomen.
- Verzoeker, het management van verzoeker en de collega's op de [naam werkplek] houden zich niet aan deze aanbeveling van de heer [naam onderzoeker], noch aan zijn andere aanbevelingen.
- Het onderzoek van het expertisecentrum is niet objectief en is daarom volgens de heer [naam onderzoeker] niet bruikbaar voor de onderbouwing van vervolgstappen. Toch wordt dit onderzoek gebruikt voor de onderbouwing van de onderhavige schriftelijke berisping.
- De tweets waarop deze disciplinaire straf betrekking heeft, zijn gericht tegen het niet nemen van verantwoordelijkheid voor het door de ambtenaar gemelde pestgedrag door het management van verzoeker. Hiermee vraagt de ambtenaar dus aandacht voor een maatschappelijk probleem waarop een taboe rust. Binnen verzoekers organisatie hebben de tweets al geleid tot een betere omgang met dit probleem. Zij hebben dus positief bijgedragen aan het functioneren van die organisatie
- Nergens is aannemelijk gemaakt dat de tweets van invloed zijn geweest op de goede vervulling van de functie van de ambtenaar of op het functioneren van de openbare dienst voor zover dat daarmee in verband staat. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarop de tweets betrekking hebben, is groot. De ambtenaar heeft tot taak [beschrijving werkzaamheden] en haar uitlatingen betreffen pestgedrag op de werkvloer en het falen van het management bij de bestrijding daarvan. Zij heeft de uitlatingen op persoonlijke titel gedaan vanaf een persoonlijk account en was daartoe genoodzaakt ter verdediging van haar goede naam en geloofwaardigheid.
- Het onderwerp van de tweets (pesten op de werkvloer) is politiek gevoelig, maar de tweets zijn noodzakelijk om de politiek goed te informeren, nu het management van verzoeker dat nalaat.
- Het tijdstip van de tweets is niet ongelukkig. Ten tijde van de tweets maakte de ambtenaar geen deel meer uit van het team van de [naam werkplek] en niet is aangetoond dat door de tweets onderzoeken zouden zijn gefrustreerd.
- De ambtenaar heeft voordat zij over het pestgedrag is gaan twitteren tevergeefs geprobeerd dit gedrag aan de orde te stellen bij het verantwoordelijke management van verzoeker. Verzoeker heeft de schade die de tweets hebben toegebracht aan zijn goede naam dan ook te danken aan het onvermogen van zijn management om een succesvol cultuurtraject door te voeren op de [naam werkplek].
- Ook de natuurlijke personen die schade ondervinden van de tweets hebben die te danken aan hun eigen (pest)gedrag.
- De schade die verzoeker en de zojuist bedoelde natuurlijke personen ondervinden als gevolg van de tweets valt in het niet bij de schade die de ambtenaar als gevolg van het pestgedrag ondervindt aan haar gezondheid.



- Het verzoek om radiostilte in acht te nemen, wordt wel gehandhaafd ten aanzien van de ambtenaar maar niet ten aanzien van haar collega's. Juist de collega's die door de ambtenaar zijn beschuldigd van pestgedrag hebben belang bij verspreiding van privacygevoelige gegevens over de ambtenaar om op die manier haar goede naam aan te tasten en haar integriteit ter discussie te stellen. Deze collega's ontplooiën activiteiten op Twitter die vergelijkbaar zijn met die van de ambtenaar.
- De ambtenaar doet op Twitter niet zonder reden uitspraken over burgers en de politie. De burgers over wie zij daar uitspraken doet, hebben zich op basis van onvoldoende informatie gemengd in een discussie over de ambtenaar en daarbij haar naam genoemd. Een politieagent heeft de ambtenaar uitgelachen toen zij telefonisch aangifte deed van stalking en intimidatie.
- Het feitenonderzoek is geen objectief en onafhankelijk onderzoek zoals was aanbevolen door de heer [naam onderzoeker], maar de ambtenaar heeft daaraan tot haar ziekmelding wel meegewerkt. Na de ziekmelding werd medewerking aan het onderzoek vanwege de aard van de ziekte te belastend.
- Verzoeker beschikt over voldoende medische gegevens over de ziekte van de ambtenaar. In sommige perioden heeft zij enig inzicht in haar handelen, maar in andere perioden heeft zij dat niet. Dit is met name het geval wanneer externe stresserende factoren hebben geleid tot een verergering van het ziektebeeld.

#### 4. Overwegingen

1. Verzoeker heeft het advies van de commissie gevraagd over het voorgenomen besluit van 9 oktober 2018 om aan de ambtenaar wegens plichtsverzuim de disciplinaire straf op te leggen van schriftelijke berisping, als bedoeld in artikel 81, eerste lid sub a, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR). Dit voorgenomen besluit is gebaseerd op een overtreding van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Ingevolge artikel 82a van het ARAR kan een ambtenaar niet wegens een dergelijke overtreding worden gestraft dan nadat daarover een advies is ingewonnen van de commissie. Bij de adviesaanvraag van 28 november 2018 heeft verzoeker de commissie daartoe verzocht om advies.
2. Ingevolge artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet dient een ambtenaar zich 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 functieervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
3. Als overtreding van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet wordt de ambtenaar verweten dat zij, ook na herhaalde verzoeken om radiostilte in acht te nemen, op Twitter publiekelijk beschuldigingen is blijven uiten in de richting van collega's, leidinggevenden, verzoeker en derden, door zelf tweets te plaatsen en tweets van anderen te retweeten. Dit aan de ambtenaar ten laste gelegde plichtsverzuim dient te worden getoetst aan de in overweging 2 weergegeven norm van artikel 125a, eerste lid van de Ambtenarenwet. Bij de toetsing van dit plichtsverzuim aan deze norm hanteert de commissie het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren.
4. Alvorens dit beoordelingskader uiteen te zetten en de als plichtsverzuim ten laste gelegde uitlatingen van de ambtenaar hieraan te toetsen, hecht de commissie eraan dit kader te plaatsen in zijn grondwettelijke en internationaalrechtelijke context. Dit doet de commissie in de overwegingen 5 en 6 van dit advies.
5. Artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet is 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 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van belang. Deze bepalingen vullen elkaar aan. Procedureel biedt artikel 7 Grondwet meer bescherming door preventieve censuur te verbieden en voor beperkingen een formele wet te vereisen. Materieel biedt artikel 10 EVRM meer bescherming. Dit artikel beschermt niet alleen het openbaren van gedachten of gevoelens maar ook het koesteren van een mening en het

ontvangen van inlichtingen of denkbeelden. Bovendien stelt artikel 10, tweede lid, EVRM naast het formele criterium 'bij de wet voorzien' voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting ook de voorwaarde dat deze noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving voor een of meer in dit artikel genoemde doelen. Daartoe behoren de openbare orde, de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

6. Voor de uitleg van artikel 10 EVRM is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van belang. Het standaardarrest van dit Hof over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is het arrest-Vogt.<sup>1</sup> In dit arrest oordeelt het EHRM voor het eerst expliciet dat de vrijheid van meningsuiting in principe ook geldt voor een ambtenaar. Bij de beoordeling van een meningsuiting van een ambtenaar kent het EHRM echter een bijzondere betekenis toe aan de plichten en verantwoordelijkheden ('duties and responsibilities') waarop wordt gedoeld in artikel 10, tweede lid, EVRM.

Hoe zwaar deze plichten en verantwoordelijkheden voor een ambtenaar wegen, is onder meer afhankelijk van de functie van de ambtenaar en de rang die hij bekleedt. Naarmate een ambtenaar een verantwoordelijkere functie met een hogere rang bekleedt, neemt zijn vrijheid van meningsuiting af. Dit blijkt uit de arresten *Rekvenyi*<sup>2</sup> en *Otto*<sup>3</sup>. In het arrest-*Otto* beschouwt het EHRM een inspecteur van politie in dit kader als een hooggeplaatste politieambtenaar.

7. Na deze uiteenzetting van het wettelijk, constitutioneel en internationaalrechtelijk kader voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in Nederland, keert de commissie terug bij het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Dit beoordelingskader omvat de volgende gezichtspunten:
  - a. de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein van de uitspraken;
  - b. de politieke gevoeligheid van de materie;
  - c. het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan;
  - d. de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
  - e. de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
  - f. de ernst en duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de functievervulling van de ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover dit in verband staat met de functievervulling van de ambtenaar.

In de overwegingen 8 tot en met 13 toetst de commissie de als plichtsverzuim ten laste gelegde tweets van de ambtenaar aan deze gezichtspunten.

8. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en het terrein waarover haar tweets handelen, is enerzijds groot, maar anderzijds ook gering. De ambtenaar is geen beleidsambtenaar die zich beroepsmatig bezighoudt met pestgedrag op de werkvloer en de bestrijding daarvan. Aldus beschouwd, is de afstand tussen de functie van de ambtenaar en haar tweets groot. Door de concrete toespitsingen die de ambtenaar in de tweets maakt op haar werksituatie en personen die daarin acteren, wordt de afstand tussen de tweets en haar functie echter gering. Zoals de raadvrouw van verzoeker heeft aangegeven in haar reactie op de schriftelijke zienswijze van de ambtenaar, laat de ambtenaar geen (digitaal) middel onbeproefd om verbanden te leggen tussen haar tweets, haar werkgever, haar werkplek en haar collega's. Zij manifesteert zich in haar tweets als ambtenaar van verzoeker, gebruikt hierin de *hashtag* #[naam werkplek] en *tagt* hierin zowel verzoeker als enkele collega's. Hierdoor zijn de tweets ook voor buitenstaanders direct te herleiden tot verzoeker en deze collega's. De relatie met verzoeker wordt eveneens zichtbaar gemaakt door het gebruik van een krantenartikel waarin verzoeker meermaals wordt genoemd als banner op de Twitterpagina van de ambtenaar. De mate waarin de tweets herleidbaar zijn tot de functie van de ambtenaar is dan ook groot. Om die reden is de afstand tussen de tweets en de functie van de ambtenaar per saldo gering.

<sup>1</sup> EHRM 26 september 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2397, *NJ* 1996/545 (Vogt/Duitsland, m. nt. E.J. Dommering).

<sup>2</sup> EHRM 20 mei 1999, Report 1999/III (Rekvenyi/Hongarije).

<sup>3</sup> EHRM 24 november 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV4269, *NJ* 2007/158 (Otto/Duitsland, m. nt. E.A. Alkema).

9. Verzoeker en de ambtenaar achten het onderwerp van de tweets beiden politiek gevoelig. De commissie plaatst bij deze beweerde politieke gevoeligheid de relativerende kanttekening dat het enkele feit dat over het onderwerp van de tweets vragen zijn gesteld door [functienaam] dit onderwerp nog niet politiek gevoelig maakt. Naar het oordeel van de commissie is er geen sprake van het uiten van een standpunt in een politiek gevoelige kwestie inzake het inhoudelijke werkterrein van de ambtenaar. De beweerde politieke gevoeligheid van het onderwerp van de tweets kan dan ook niet bijdragen aan de kwalificatie van de plaatsing hiervan als plichtsverzuim.
10. In de periode waarin de als plichtsverzuim ten laste gelegde tweets zijn geplaatst bestond er een gespannen arbeidsverhouding tussen de ambtenaar en de personen op wie de tweets betrekking hebben. Bovendien werden in deze periode onderzoeken uitgevoerd naar de ontstaansgeschiedenis van deze gespannen arbeidsverhouding en naar een melding van ongewenst gedrag van twee personen op wie de tweets betrekking hebben. Het plaatsen van de tweets frustreert deze onderzoeken en kan om die reden gelden als plichtsverzuim. Daarnaast heeft de ambtenaar door het plaatsen van de tweets niet voldaan aan de haar herhaaldelijk gedane verzoeken om radiostilte in acht te nemen. Ook deze nalatigheid levert plichtsverzuim op.
11. Bij de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan, gaat het enerzijds om de inhoud van de tweets en anderzijds om de manier waarop het medium Twitter is gebruikt. De inhoud van de tweets is voor degenen op wie zij betrekking hebben ronduit diffamerend. Het gaat niet alleen om beschuldigingen van seksuele intimidatie aan het adres van de twee collega's over wie de ambtenaar een melding van ongewenst gedrag heeft gedaan, maar ook om beschuldigingen van niet-integer gedrag en nalatigheid aan het adres van enkele (voormalige) leidinggevendenden. Enkele tweets betrekken zelfs gezinsleden en vrienden van de zojuist genoemde personen bij het conflict dat de ambtenaar met die personen ervaart. Gelet op deze omstandigheden levert de inhoud van de tweets plichtsverzuim op. Het is de ambtenaar daarbij zwaar aan te rekenen dat zij ook personen in de omgeving van de collega's met wie zij spanningen ervaart, noemt in haar tweets. Op die manier aanvaardt zij het risico dat de spanningen uitgroeien tot een conflict binnen de [locatie]gemeenschap van [locatie werkplek]. De aanvaarding van dit risico levert plichtsverzuim op. Anderzijds levert ook de wijze waarop zij van het medium Twitter gebruik heeft gemaakt, plichtsverzuim op. Dit is niet alleen het geval, omdat dit medium vanwege de beperkte omvang van zijn berichten ongeschikt is voor het nuanceren van uitspraken, maar ook omdat het gemakkelijk is via dit medium een relatie te leggen tussen de ambtenaar en verzoeker. Naast hetgeen hierover al is opgemerkt in overweging 8 is hierbij van belang dat de ambtenaar vanwege haar vroegere werkzaamheden voor verzoeker een bovengemiddeld aantal volgers heeft op Twitter en dat zij vanwege diezelfde werkzaamheden bekendheid geniet bij redacties van dag- en weekbladen en televisieprogramma's. Dit heeft tot gevolg dat tweets van de ambtenaar kunnen leiden tot publicaties in andere media met een veelvoud van het bereik van die tweets. Haar status van semi-bekende Nederlander had de ambtenaar dan ook aanleiding moeten geven tot extra terughoudendheid bij haar uitlatingen op Twitter. Het niet in acht nemen van die mate van terughoudendheid levert plichtsverzuim op.
12. Gelet op de inhoud van de tweets is de schade aan de (voormalige) collega's en leidinggevendenden van de ambtenaar redelijkerwijs voorzienbaar. Datzelfde geldt voor de schade die de tweets hebben toegebracht aan de reputatie van verzoeker als werkgever. De voorzienbaarheid van deze schade draagt dan ook bij aan de kwalificatie van de plaatsing van de tweets als plichtsverzuim.
13. Zoals wordt uiteengezet in de tijdens de hoorzitting namens verzoeker overgelegde pleitnota, hebben de tweets van de ambtenaar geleid tot ernstige en langdurige op geld waardeerbare schade aan het functioneren van het team van [naam functie] op de [naam werkplek] op [locatie werkplek]. Deze schade bestaat uit:
  - vervangingskosten van medewerkers die door de tweets zijn uitgevallen wegens ziekte;
  - kosten van de inhuur van externe medewerkers die mede als gevolg van het zojuist genoemde ziekteverzuim nodig was om de vaste medewerkers in staat te stellen het hen toekomende verlof op te nemen en op die manier uitval wegens ziekte te voorkomen;
  - kosten van de inzet van een coach die is gespecialiseerd in traumaverwerking;
  - kosten van de verstrekking van [maatregelen] ter vermindering van de opgetreden spanningen;
  - kosten van de extra inzet van leidinggevendenden.

Hoewel het met het oog op de inzichtelijkheid van de motivering van het op basis van dit advies te nemen besluit aanbeveling verdient de bovengenoemde kosten daarin te kwantificeren en tevens aan te geven op welke periode deze kosten betrekking hebben, is het ook zonder die verduidelijking evident dat het hierbij gaat om aanzienlijke kosten die zijn gemaakt over een langere periode. De ernst en de duur van de problemen die als gevolg van de tweets van de ambtenaar zijn ontstaan voor het functioneren van het team van [naam functie] op de [naam werkplek] draagt dan ook bij aan de kwalificatie van de plaatsing van deze tweets als plichtsverzuim.

14. De ambtenaar acht de plaatsing van de als plichtsverzuim aangemerkte (re)tweets, ook wanneer deze onder normale omstandigheden kan gelden als plichtsverzuim, niet verwijtbaar, omdat zij is geschied onder bijzondere omstandigheden. Daartoe stelt zij dat haar tweets reacties vormen op tweets van of over de collega's die zij beschuldigt en op tweets van derden, waaronder nepaccounts. Deze verklaring rechtvaardigt de plaatsing van de tweets niet. Het verzoek om radiostilte in acht te nemen, geldt niet alleen de ambtenaar, maar evenzeer haar collega's. Wanneer zij dit verzoek niet in acht nemen, kan verzoeker ook jegens hen handhavend optreden. In de visie van verzoeker bestaat daartoe echter vooralsnog geen aanleiding, omdat de collega's van de ambtenaar geen twittergedrag vertonen dat qua intensiteit, inhoud en wijze van formulering vergelijkbaar is met dat van de ambtenaar. In het op basis van dit advies te nemen besluit zou deze stelling nader kunnen worden onderbouwd door in het bijzonder in te gaan op het twittergedrag van de collega's [naam collega B] en [naam collega A], waarover de ambtenaar de staf heeft gebroken. Ook zou in dit besluit kunnen worden ingegaan op de maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van het beweerde intimiderende gedrag in de omgeving van de woning van de ambtenaar dat zou zijn gepleegd door en/of in opdracht van de zojuist genoemde personen.
15. Verzoeker kan niet handhavend optreden tegen (re)tweets van derden, maar de ambtenaar kan dat wel door daartegen aangifte te doen bij de politie indien er sprake zou zijn van strafbare uitingen. Zij is dan ook niet genoodzaakt op deze (re)tweets te reageren door middel van eigen tweets die qua inhoud verder gaan dan een goed ambtenaar betaamt. De van derden afkomstige tweets rechtvaardigen dus niet de als plichtsverzuim aangemerkte tweets van de ambtenaar. Derhalve beroept de ambtenaar zich tevergeefs op het ontbreken van verwijtbaarheid van deze tweets.
16. De commissie is van oordeel dat de ambtenaar ook in haar nadere zienswijze niet aannemelijk heeft gemaakt dat het door haar gepleegde plichtsverzuim haar niet ten minste gedeeltelijk kan worden toegerekend.
17. De ambtenaar heeft ten slotte nog de opportuniteit van het opleggen van de disciplinaire straf van schriftelijke berisping ter discussie gesteld. Daarover zij vooropgesteld dat het opleggen van een disciplinaire straf voor een toerekenbaar plichtsverzuim een discretionaire bevoegdheid is en geen verplichting. Verzoeker is dan ook bevoegd af te zien van het opleggen van een disciplinaire straf. Naar het oordeel van de commissie bestaat in het geval van de ambtenaar echter geen aanleiding om daarvan af te zien. Gelet op de aard en ernst van het door haar gepleegde plichtsverzuim, zoals omschreven in de bovenstaande overwegingen, ligt het opleggen van een disciplinaire straf in de rede en is de lichtste disciplinaire straf ook in geval van gedeeltelijke toerekenbaarheid van het plichtsverzuim daaraan niet onevenredig.
18. De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

## 5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren begrijpt het voornemen van 9 oktober 2018 om de ambtenaar de disciplinaire straf op te leggen van schriftelijke berisping en acht geen beletselen aanwezig om uitvoering te geven aan dit voornemen.

De commissie stelt het zeer op prijs een afschrift te mogen ontvangen van het besluit dat wordt genomen op basis van dit advies.

Amsterdam/Den Haag, 18 februari 2019

Was getekend.

prof. mr. M.J. Cohen,  
voorzitter