

## **Advies AGFA: schriftelijke berisping vanwege een politieke gevoelige tweet**

*Een ministerie wil een ambtenaar de disciplinaire straf van ontslag opleggen. Zo'n strafontslag heeft dezelfde rechtsgevolgen als een ontslag op staande voet in het bedrijfsleven. De ambtenaar heeft op persoonlijke titel op Twitter politiek gevoelige uittalingen gedaan waarop de media zijn ingesprongen. Het voornemen van het opleggen van de disciplinaire straf van ontslag is voorgelegd aan de Adviescommissiegrondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA). Op basis van onderzoek adviseert de commissie niet verder te gaan dan het opleggen van een schriftelijke berisping voor het onzorgvuldig omgaan met Twitter.*

### **Advies**

Adviesaanvraag nr. ABB/2014/10752

Verzoeker: de Minister van Veiligheid en Justitie, namens deze de Directeur Personeel en Organisatie

### **1. Feiten en procesverloop**

XXXX (hierna: de ambtenaar) is vanaf 1993 werkzaam bij de Rijksoverheid. Sinds 1 januari 2003 is zij aangesteld bij verzoekers ministerie, laatstelijk in de functie van Senior adviseur Bedrijfsvoering bij de directie Personeel en Organisatie (hierna: DP&O).

Vanaf 1 augustus 2012 was de ambtenaar vanuit de DP&O gedetacheerd bij de directie Nationaal Cyber Security Centrum (hierna: NCSC) van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (hierna: NCTV). Deze detachering is aanvankelijk aangegaan voor de duur van een jaar maar is nadien in eerste instantie stilziggend voortgezet. Tijdens deze detachering bestonden de werkzaamheden van de ambtenaar uit het faciliteren van de werving, de selectie en de introductie van nieuwe ICT-medewerkers en het ontwikkelen van een aanpak ter vermindering van de werkdruk.

Vanaf 3 november 2013 tot 19 augustus 2014 heeft de ambtenaar met toestemming van verzoekers ministerie de nevenfunctie uitgeoefend van voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen Schilderswijk. Dit burgerinitiatief heeft tot doel het beschadigde vertrouwen van met name allochtone burgers in de politie te herstellen door het veranderen van de cultuur en het vergroten van de multiculturele competenties binnen de politie. In het kader van haar nevenfunctie van voorzitter van dit burgerinitiatief heeft de ambtenaar zich herhaaldelijk kritisch uitgelaten over het optreden van de politie in de Haagse Schilderswijk, onder meer in de uitzending van het televisieprogramma *Pauw en Witteman* van 29 januari 2014 en in tweets van 13 februari 2014 en 27 maart 2014. De tweet van 13 februari 2014 luidt als volgt: *“De leiding van de Eenheid Den Haag heeft geen controle over de wijkbureaus... Morgen pleiten wij voor intern non discriminatie toezicht”*. De tweet van 27 maart 2014 bevat de volgende constatering: *“Zelfcorrigerend vermogen van de wijkbureaus in den haag is bedroevend: discriminatie is doodgewoon (!) Blijkt uit Inside information”*.

Medio april 2014 hebben de DP&O en het NCSC een nieuwe detacheringsovereenkomst van de ambtenaar gesloten voor de periode van 1 april tot 30 november 2014. Op basis van deze overeenkomst is de arbeidsduur van de ambtenaar bij het NCSC teruggebracht van 40 uur tot 32 uur per week en werd zij gedurende 8 uur per week vrijgesteld om te netwerken en te solliciteren.

Op 12 augustus 2014 heeft de ambtenaar om 23.38 uur de volgende tweet geplaatst: *“Isis heeft niet met Islam te maken .. is vooropgezet plan van zionisten die bewust Islam willen zwartmaken”*.

Op 13 augustus 2014 is om 08.49 uur op de website van *De Telegraaf* een bericht gepubliceerd naar aanleiding van de zojuist genoemde tweet van de ambtenaar. In dit bericht wordt melding gemaakt van het feit dat de ambtenaar werkzaam is bij verzoekers ministerie.

Op 13 augustus 2014 heeft de ambtenaar om 09.51 uur de tweet die zij op 12 augustus 2014 om 23.38 uur had geplaatst, verwijderd en heeft zij de volgende tweet geplaatst:

*“Tweet over ISIS heb ik zojuist verwijderd. Realiseer mij de politieke gevoeligheid in relatie tot mijn werk. Dit was nimmer mijn bedoeling”.*

Op 13 augustus 2014 heeft de ambtenaar om 11.28 uur de volgende tweet geplaatst:

*“Voor de volledigheid: heb willen zeggen dat ISIS onmogelijk islamitisch kan zijn. Daden ISIS staan rechtlijnig tov [wat] de Islam predikt”.*

Op 13 augustus 2014 heeft de ambtenaar om 11.30 uur de volgende tweet geplaatst:

*“Tot slot: ik neem volledig afstand van het gedachtegoed van ISIS en haar daden. En zeg dit met volle overtuiging”.*

Op 13 augustus 2014 is de ambtenaar tussen 12.00 uur en 14.00 uur opgetreden in het Radio 1-programma *De Nieuws BV*. Dit optreden handelde voornamelijk over de situatie in de Schilderswijk, maar hierin heeft de ambtenaar ook een toelichting gegeven op haar tweet van 12 augustus 2014. Daarbij heeft zij aangegeven dat zij blijft bij wat zij getwitterd heeft, dat zij niet zou weten waarom zij daarvan afstand zou moeten nemen, dat zij staat voor wat zij zegt en dat zij vindt dat een ambtenaar ook recht heeft om zijn mening te uiten.

Tijdens de zojuist genoemde radio-uitzending is de ambtenaar door een journalist van Radio 1 op de hoogte gesteld van een persbericht van verzoekers ministerie dat handelt over de hierna te noemen rechtspositionele maatregelen.

Op 13 augustus 2014 heeft de ambtenaar om 16.00 uur een gesprek over haar tweet van 12 augustus 2014 gevoerd met de plaatsvervangend Secretaris-Generaal, de waarnemend Directeur P&O en een P&O-adviseur van verzoekers ministerie. In dit gesprek heeft de ambtenaar aangegeven dat zij zich heeft verkeken op de politieke impact van deze tweet en dat zij hierin beter geen link met het zionisme had kunnen leggen, maar dat een verbinding tussen ISIS en het zionisme wel degelijk bestaat en dat zij met het signaleren van deze verbinding geen antisemitische bedoelingen heeft gehad.

Op 13 augustus 2014 hebben de Tweede Kamerleden Bontes en Van Klaveren verzoeker onder meer de vraag gesteld welke maatregelen hij van plan is tegen de ambtenaar te nemen. De Tweede Kamerleden Helder en Wilders hebben onder meer de aanvullende vraag gesteld of verzoeker bereid is de ambtenaar per direct te ontslaan en ervoor te zorgen dat zij nooit meer in dienst mag worden genomen bij de overheid. De Tweede Kamerleden Omtzigt en Knops hebben onder meer de aanvullende vraag gesteld wat het beleid is bij de rijksoverheid met betrekking tot ambtenaren die de terreurorganisatie IS steunen, haar daden bagatelliseren of anderen hiervan de schuld geven.

Bij besluit van 14 augustus 2014 is de ambtenaar geschorst in haar ambt, is haar de toegang tot de gebouwen en het netwerk van verzoekers ministerie ontzegd, is het gebruik van de haar door dit ministerie in bruikleen gegeven telefoon geblokkeerd en is een einde gemaakt aan haar detachering. Bij e-mail van 15 augustus 2014 is de ambtenaar bericht dat laatstgenoemde beslissing is gebaseerd op een dringende reden als bedoeld in artikel 11 onder b van de detacheringsovereenkomst.

Op 15 augustus 2014 heeft XXXX na afloop van de ministerraad opgemerkt de door de ambtenaar in haar tweet van 12 augustus 2014 naar voren gebrachte complottheorie een klassieke vorm van antisemitisme en buitengewoon schokkend te vinden. Verzoeker heeft na afloop van deze ministerraad over de ambtenaar onder meer de volgende opmerkingen gemaakt: *“Zij komt niet meer terug in deze functie. Nooit.”* en *“Zij is niet de goede vrouw op de goede plek”*. Verder heeft hij opgemerkt dat de ambtenaar op personeelszaken niet betrokken was bij beleidsmatige of inhoudelijke zaken, maar wel mensen moest aannemen.

Bij brief van 18 augustus 2014 heeft de ambtenaar een door de P&O-adviseur XXXX opgesteld conceptverslag van het gesprek van 13 augustus 2014 voorzien van commentaar en heeft zij pro forma bezwaar gemaakt tegen het besluit van 14 augustus 2014.

Bij brief van 19 augustus 2014 heeft de rabbijn XXXX de ambtenaar zijn steun betuigd in de als gevolg van de tweet van 12 augustus 2014 ontstane situatie. Daarbij heeft hij te kennen gegeven dat hij degenen die de ambtenaar naar aanleiding van de inhoud van haar tweet in verband wensen te brengen met 'antisemitisme' stellig aanraadt de titel van 'antisemiet' te bewaren voor iemand die deze titel werkelijk verdient.

Bij brief van 22 augustus 2014 heeft verzoeker, namens deze de waarnemend Directeur P&O, de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen haar primair vanwege de tweet van 12 augustus 2014, maar ook vanwege de tweets van 13 februari en 27 maart 2014, de disciplinaire straf op te leggen van ontslag, omdat hij deze tweets aanmerkt als zeer ernstig plichtsverzuim.

Bij besluit van 22 augustus 2014 heeft verzoeker, namens deze de waarnemend Directeur P&O, de juridische grondslag van de schorsing van de ambtenaar in verband met het zojuist genoemde voornemen gewijzigd van het belang van de dienst in het voornemen tot bestraffing met onvoorwaardelijk ontslag.

Bij brief van 26 augustus 2014 heeft de ambtenaar aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bericht dat zij haar oprechte excuses wenst aan te bieden aan al degenen die zij onbedoeld heeft gekwetst en/of in verlegenheid heeft gebracht zoals haar partijgenoten en haar directe collega's. Daarbij heeft zij aangetekend dat het onverstandig was om over een dergelijk gevoelig onderwerp te twitteren op de wijze waarop zij dat heeft gedaan met alle gevolgen van dien.

Bij brieven van 1 september 2014 heeft verzoeker de vragen beantwoord die verscheidene leden van de Tweede Kamer hem op 13 augustus 2014 hebben gesteld. Daarbij heeft hij aangegeven dat uitingen via het digitale domein die geen risico vormen voor de veilige werking van ICT niet vallen binnen de scope van het NCSC, maar dat er binnen de NCTV als geheel wel ruime aandacht is voor de ontwikkelingen rond en de uitingen van IS(IS). Verder heeft hij opgemerkt dat de ambtenaar is ingelicht over de voorgenomen rechtspositionele gevolgen van haar tweet, dat zij is geschorst en haar de toegang tot de gebouwen en het netwerk van zijn ministerie is ontzegd, maar dat omwille van een zorgvuldig besluitvormingsproces niet vooruit kan worden gelopen op de uitkomsten daarvan.

In een spreekuurrapportage van 3 september 2014 heeft de bedrijfsarts XXXX geconstateerd dat de ambtenaar niet alleen ongeschikt is voor haar arbeid wegens ziekte maar dat zij vanwege haar medische beperkingen ook nog niet in staat is adequaat mondeling of schriftelijk overleg te voeren met haar gemachtigde. Vanwege deze medische situatie van de ambtenaar heeft het kenbaar maken van haar zienswijze op het voorgenomen strafontslag vertraging opgelopen.

Bij brief van 29 september 2014 heeft XXXX, advocaat te Amsterdam (hierna: de gemachtigde van de ambtenaar) bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 augustus 2014 en het bezwaar van de ambtenaar van 18 augustus 2014 voorzien van juridische gronden. Daarbij heeft zij aangetekend dat zij het ter voorkoming van verdere onnodige beschadiging van partijen zinnig acht om na te gaan of partijen alsnog kunnen de-escaleren en tot een oplossing kunnen komen die voor beide partijen aanvaardbaar is.

Bij brief van 5 december 2014 heeft de gemachtigde van de ambtenaar de zienswijze van de ambtenaar kenbaar gemaakt op het voorgenomen strafontslag. Deze zienswijze mondt uit in een verzoek om af te zien van dit voornemen en de ambtenaar weer toe te laten tot haar werkzaamheden.

Op 8 december 2014 heeft een hoorzitting plaatsgevonden van de adviescommissie bezwaarschriften Algemene wet bestuursrecht inzake personele aangelegenheden Ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: de bezwaaradviescommissie).

Tijdens deze hoorzitting heeft de raadsman van verzoeker een verklaring afgelegd over de reactie van verzoekers ministerie op het optreden van de ambtenaar als voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen Schilderswijk in de uitzending van het televisieprogramma *Pauw en Witteman* van 29 januari 2014. Over de inhoud van deze verklaring verschillen de raadsman van verzoeker en de gemachtigde van de ambtenaar van inzicht.

Op 16 december 2014 heeft de ambtenaar de schriftelijke zienswijze van 5 december 2014 in aanwezigheid van haar gemachtigde en XXXX mondeling toegelicht ten overstaan van XXXX, XXXX en de raadsman van verzoeker. In dit gesprek heeft de ambtenaar erkend dat zij bij het plaatsen van de tweet van 12 augustus 2014 niet volledig doordacht heeft gehandeld en heeft zij aangegeven dat zij het tweede gedeelte van deze tweet achterwege zou hebben gelaten als zij had geweten welke gevolgen dit gedeelte van de tweet zou hebben. Verder hebben zij en haar gemachtigde de voorgenomen disciplinaire straf van ontslag buitenproportioneel genoemd, mede vanwege de gevolgen van deze straf voor haar inkomenspositie.

Bij brief van 19 december 2014 heeft de raadsman van verzoeker de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (hierna: de commissie) een door de ambtenaar geaccordeerd verslag toegezonden van het zienswijzengesprek van 16 december 2014, alsmede een verslag van een gesprek d.d. 9 december 2014 met XXXX en een verklaring van de NCTV d.d. 18 december 2014. Dit gespreksverslag en deze verklaring handelen over de voorwaarden waaronder aan de ambtenaar toestemming is verleend voor de uitoefening van de nevenfunctie van voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen Schilderswijk en over de reactie van verzoekers ministerie op het optreden van de ambtenaar in de uitzending van het televisieprogramma *Pauw en Witteman* van 29 januari 2014.

Eveneens bij brief van 19 december 2014 heeft XXXX de commissie enkele aanvullende stukken doen toekomen, waaronder de brief van de ambtenaar van 26 augustus 2014 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op 29 december 2014 heeft de bezwaaradviescommissie haar advies van 22 december 2014 tot ongegrondverklaring van de bezwaren van 18 augustus en 29 september 2014 toegezonden aan de raadsman van verzoeker en de gemachtigde van de ambtenaar. Bij dit advies is een verslag gevoegd van de hoorzitting van 8 december 2014. Blijkens dit verslag heeft de raadsman van verzoeker tijdens deze hoorzitting opgemerkt dat na het optreden van de ambtenaar in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* met haar een gesprek heeft plaatsgevonden en dat in dit gesprek is opgemerkt dat zij voorzichtig moet zijn in haar uitlatingen.

Bij e-mail van 30 december 2014 heeft de gemachtigde van de ambtenaar de commissie verzocht XXXX en de NCTV voorafgaand aan de hierna te noemen hoorzitting te horen of deze zitting uit te stellen, omdat hun verklaringen over de reactie van verzoekers ministerie op het optreden van de ambtenaar in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* worden betwist. Ter onderbouwing heeft de gemachtigde een verklaring van haarzelf en haar collega XXXX overgelegd. Volgens deze verklaring heeft de raadsman van verzoeker tijdens de hoorzitting van de bezwaaradviescommissie opgemerkt dat nader onderzoek heeft uitgewezen dat de ambtenaar na haar optreden in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* niet is aangesproken op haar uitlatingen in dit programma.

Bij e-mail van 31 december 2014 heeft de secretaris van de commissie na overleg en in overeenstemming met de tijdens de hierna te noemen hoorzitting aanwezige leden van de commissie zowel het primaire als het subsidiaire verzoek van de gemachtigde van de ambtenaar d.d. 30 december 2014 afgewezen.

Bij e-mail van 2 januari 2015 heeft de gemachtigde van de ambtenaar de bezwaaradviescommissie bericht dat de raadsman van verzoeker tijdens de hoorzitting van 8 december 2014, anders dan wordt vermeld in het verslag van deze hoorzitting, heeft verklaard dat de ambtenaar na haar optreden in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* niet is gemaand tot voorzichtigheid in haar uitlatingen.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting op 5 januari 2015. 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. Snoey (lid) en de heer dr. J.S. Timmer (lid). De laatstgenoemde was niet in persoon aanwezig bij de hoorzitting, maar is wel betrokken bij de advisering. De commissie werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris) en mevrouw mr. S.M. Heuves (verslaglegger). Namens verzoeker zijn ter zitting verschenen XXXX, XXXX en XXXX, advocaat te 's-Gravenhage. De ambtenaar is in persoon verschenen en werd bijgestaan door XXXX en XXXX, advocaten te Amsterdam.

## 2. Standpunt bevoegd gezag

In het voorgenomen strafbesluit van 22 augustus 2014 kwalificeert verzoeker zowel de tweet van 12 augustus 2014 en de daarop gegeven toelichting in de uitzending van het radioprogramma *De Nieuws BV* van 13 augustus 2014 als de tweets van 13 februari 2014 en 27 maart 2014 als zeer ernstig plichtsverzuim waaraan de disciplinaire straf van ontslag niet onevenredig is. Verzoeker onderbouwt deze kwalificatie samengevat als volgt.

Ook met inachtneming van de voorzichtigheid die volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep moet worden betracht bij de beoordeling of een ambtenaar de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet (uitingen strijdig met functieervulling) heeft overschreden, is verzoeker van oordeel dat de ambtenaar met de bovengenoemde uitingen deze norm heeft overschreden. Volgens verzoeker wijzen alle factoren die worden genoemd in Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren in de richting van een dergelijke overschrijding. Verzoeker onderbouwt dit standpunt per factor als volgt.

### a. Afstand tussen functie en uitlatingen

Er bestond een nauw verband tussen de functie van de ambtenaar en de als plichtsverzuim gekwalificeerde uitlatingen over ISIS. De ambtenaar was werkzaam bij de NCTV en was betrokken bij de selectie en de introductie van nieuwe medewerkers. De NCTV heeft als doel bij te dragen aan een veilig en stabiel Nederland en doet in dit kader regelmatig mededelingen over ISIS. Daarnaast is ISIS opgenomen in de Kennisbank terroristische organisaties die wordt beheerd door de NCTV. Ook de afstand tussen de functie van de ambtenaar en de als plichtsverzuim gekwalificeerde uitlatingen over de politie is gering, omdat de ambtenaar werkzaam is bij de directie Personeel en Organisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de politie de grootste groep medewerkers is van dit ministerie.

### b. Politieke gevoeligheid

Gelet op de aanstelling van de ambtenaar bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, haar werkzaamheden bij de NCTV en de politieke gevoeligheid van het onderwerp ISIS, was het hoe dan ook onverstandig van haar om enige tweet over dit onderwerp te plaatsen. Het gebruik van de term 'zionisten' maakt haar tweet politiek echter nog aanmerkelijk gevoeliger. Omdat een deel van de Joodse bevolking zichzelf als zionist beschouwt, wordt het gebruik van deze term door velen als antisemitisch beoordeeld. Hoewel de ambtenaar heeft aangegeven dat het niet haar bedoeling was zich antisemitisch te uiten, kan verzoeker zich voorstellen dat haar uitlatingen wel zo zijn opgevat. Daarnaast strookt de uitlating van de ambtenaar op geen enkele manier met de opvattingen van de NCTV en verzoeker; zij hebben daarvan dus afstand genomen. Ook de situatie in de Schilderswijk is politiek gevoelig.

### c. Tijdstip van de uitspraken

Ten tijde van de uitspraak van de ambtenaar over ISIS en het zionisme vond een intensief politiek en maatschappelijk debat plaats over deze onderwerpen. Ook de situatie in de Schilderswijk genoot ten tijde van de uitspraken van de ambtenaar daarover volop publicitaire aandacht.

d. Wijze waarop de uitspraken zijn gedaan

De media waarin de ambtenaar haar uitspraken over ISIS en het zionisme heeft gedaan of heeft bevestigd (Twitter en Radio 1) hebben een groot bereik. Doordat veel andere media (waaronder de website van *De Telegraaf*) aandacht aan de uitspraken hebben besteed, is hun bereik nog verder vergroot. Daarnaast is van belang dat de ambtenaar zich niet op een neutrale wijze heeft uitgelaten over deze onderwerpen, maar op een ongenueanceerde manier zware ongefundeerde beschuldigingen heeft geuit. De beperkte omvang van een Twitterbericht vormt hiervoor geen rechtvaardiging.

e. Voorzienbaarheid van de schadelijkheid van de uitspraken

Om de volgende redenen was voor de ambtenaar voorzienbaar dat haar uitspraken over ISIS en het zionisme zeer schadelijke gevolgen zouden kunnen hebben en had zij die gevolgen volgens verzoeker beter kunnen en moeten inschatten:

- de ambtenaar had een verantwoordelijke functie en was werkzaam bij de NCTV;
- de ambtenaar heeft een tweet over ISIS geplaatst op haar openbare Twitteraccount;
- via andere bronnen was voor een ieder traceerbaar dat zij werkte bij verzoekers ministerie;
- de ambtenaar genoot reeds enige bekendheid vanwege haar publicitaire optreden als voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen;
- de ambtenaar heeft in een uitzending op Radio 1 het standpunt dat zij had verwoord in haar tweet over ISIS herhaald en heeft aangegeven dat zij persisteert bij dit standpunt;
- de onderwerpen waarop de ambtenaar in deze tweet is ingegaan, zijn gevoelig en zij heeft in haar tweet een grove beschuldiging geuit in de richting van zionisten.

f. Ernst en duur van de door de uitspraken ontstane problemen

De uitspraken van de ambtenaar hebben nationale en enige internationale aandacht gekregen en veel reacties opgeroepen. Veel mensen hebben hierop boos gereageerd, ook in de richting van verzoekers ministerie en de NCTV. Daarnaast zijn naar aanleiding van de uitspraken van de ambtenaar Kamervragen gesteld. Deze zien onder meer op de inhoud van haar tweet over ISIS, de maatregelen die verzoeker bereid is jegens haar te nemen en het functioneren van de NCTV.

Op basis van de bovenstaande uiteenzetting komt verzoeker tot de tussenconclusie dat door de uitspraken van de ambtenaar het vertrouwen in het goed functioneren van zijn ministerie is aangetast en het vertrouwen in het goed functioneren van de ambtenaar binnen zijn ministerie geheel is verdwenen. Om de navolgende redenen kwalificeert hij de uitspraken van de ambtenaar als zeer ernstig plichtsverzuim waarvoor de disciplinaire straf van ontslag de enige juiste maatregel is:

- Met haar tweet over ISIS heeft de ambtenaar de in artikel 125a, eerste lid van de Ambtenarenwet aan de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren gestelde grenzen overschreden. Door een link te leggen tussen de terreurorganisatie ISIS, waarvan algemeen bekend is dat zij ernstige misdrijven pleegt, en zionisten heeft de ambtenaar een zeer ernstige ongefundeerde beschuldiging geuit in de richting van zionisten. Veel Joden hebben zich hierdoor aangesproken en gekwetst gevoeld.
- In plaats van contact te zoeken met het ministerie over de naar aanleiding van de tweet van 12 augustus 2014 ontstane situatie, koos de ambtenaar opnieuw voor de landelijke publiciteit door haar tweet toe te lichten op Radio 1. Daar heeft zij opnieuw een link gelegd tussen ISIS en het zionisme en heeft zij aangegeven dat zij blijft bij wat zij heeft getwitterd. Zij heeft daarnaast gezegd dat zij niet zou weten waarom zij haar mening teniet moet doen omwille van haar werk.
- De tweet over ISIS en de uitspraken naar aanleiding daarvan op Radio 1 vormen op zichzelf al voldoende aanleiding voor het verlenen van een disciplinair ontslag. De als plichtsverzuim aangemerkte tweets waarin de ambtenaar ernstige beschuldigingen en verwijten heeft geuit in de richting van de politie (de grootste groep ambtenaren van zijn ministerie) bevestigen het beeld van verzoeker dat de disciplinaire straf van ontslag de enige juiste maatregel is.
- De ambtenaar had de grenzen aan haar vrijheid van meningsuiting kunnen kennen door kennis te nemen van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet, de Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren, de Uitgangspunten online communicatie en de Richtlijnen en voorwaarden voor online participatie en webcare van verzoekers ministerie.

- De ambtenaar is een gewaarschuwd mens. Bij het verlenen van toestemming voor de functie van voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen is haar - mede vanwege de link die mensen zouden gaan leggen met haar functie - geadviseerd zorgvuldig te werk te gaan en voorzichtig te zijn in haar uitspraken. Naar aanleiding van haar optreden in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* is zij nogmaals gewezen op het belang van het betrachten van voorzichtigheid door een ambtenaar in zijn uitspraken. Zij heeft toen aangegeven dit te zullen doen.
- Gelet op de heftige reacties op de tweet van de ambtenaar over ISIS en haar mediaoptreden, zowel vanuit de politiek als vanuit de samenleving, heeft haar tweet daadwerkelijk onrust veroorzaakt met alle risico's van dien voor het vertrouwen van de burger in de overheid in het algemeen en verzoekers ministerie in het bijzonder.
- De wijze waarop de ambtenaar zich publiekelijk heeft uitgelaten vormt een beletsel voor werkhervatting in een andere functie bij verzoekers ministerie. Van ambtenaren van dit ministerie mag een zekere mate van loyaliteit en terughoudendheid worden verwacht, op grond waarvan zij zich niet uitlaten op een wijze die schadelijk is voor alles wat zich afspeelt binnen het gezagsbereik van verzoeker. De als plichtsverzuim aangemerkte uitspraken van de ambtenaar zijn daarvoor wel schadelijk. Uitspraken die blijken geven van een structureel wantrouwen in de functie-uitoefening van de politie zijn schadelijk voor het vertrouwen van burgers in de politie. De uitspraken over ISIS genereren ernstige twijfel aan het beoordelingsvermogen van ambtenaren van verzoekers ministerie en hebben op die manier een uitstralings-effect dat verder reikt dan het dienstonderdeel van de ambtenaar. Het belang van het vertrouwen van burgers in het beoordelingsvermogen van ambtenaren van politie en justitie weegt zwaarder dan de persoonlijke belangen van de ambtenaar.

Blijkens het verslag van de hoorzitting van de bezwaaradviescommissie van 8 december 2014 heeft de raadsman van verzoeker tijdens deze hoorzitting over de reactie van verzoekers ministerie op het optreden van de ambtenaar in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* van 29 januari 2014 verklaard "dat er na Pauw en Witteman een gesprek is geweest met bezwaarde en dat daarin is gezegd dat zij voorzichtig moest zijn in haar uitspraken".

Ter verduidelijking van de zojuist genoemde verklaring heeft de raadsman van verzoeker bij brief van 19 december 2014 een verslag overgelegd van een gesprek d.d. 9 december 2014 met XXXX en een verklaring van de NCTV d.d. 18 december 2014. In het gesprek van 9 december 2014 heeft XXXX blijkens het verslag van dit gesprek verklaard dat hij na het optreden van de ambtenaar in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* met haar een gesprek heeft gevoerd. Daarin heeft hij aangegeven dat de ambtenaar na bestudering van de opname ook wat de leiding van de NCTV betreft in dit programma geen grenzen had overschreden maar dat haar optreden wel voor ophef kon zorgen. In verband hiermee heeft XXXX de ambtenaar in dit gesprek geadviseerd voorzichtig te zijn in haar uitspraken. De NCTV heeft blijkens een door hem ondertekende verklaring d.d. 18 december 2014 met de ambtenaar op 30 januari 2014 eveneens een gesprek gevoerd waarin een reactie is gegeven op het optreden van de ambtenaar in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* van 29 januari 2014. Volgens deze verklaring heeft de NCTV de ambtenaar in dit gesprek bij wijze van waarschuwing geattendeerd op het feit dat zij zich [bij het doen van uitspraken over de politie] terdege diende te beseffen dat zij werkzaam was bij verzoekers ministerie en meer in het bijzonder bij de NCTV, ook al was zij niet werkzaam op het terrein van de politie.

### 3. Zienswijze ambtenaar

In de schriftelijke zienswijze van 5 december 2014 heeft de gemachtigde van de ambtenaar zich op het standpunt gesteld dat een toetsing van de als plichtsverzuim ten laste gelegde uitspraken aan de gezichtspunten a t/m f van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren leidt tot de conclusie dat de ambtenaar met deze uitspraken geen plichtsverzuim heeft gepleegd. Per gezichtspunt onderbouwt de gemachtigde van de ambtenaar deze conclusie samengevat als volgt:

#### a. Afstand tussen functie en uitspraken

Hoewel de ambtenaar valt onder de verantwoordelijkheid van verzoeker en de onderwerpen van de als plichtsverzuim aangemerkte tweets zijn beleidsterrein betreffen, zijn hierop alleen de beperkingen van toepassing die gelden voor iedere burger. In haar hoedanigheid van ambtenaar

had de ambtenaar geen enkele bemoeienis met de beleidsvorming op de beleidsterreinen waarover zij zich uitliet in haar tweets en anders dan wordt gesteld in het voornemen, had zij geen invloed op het aannemen van nieuwe medewerkers. Zij was slechts betrokken bij de werving van ICT-specialisten voor het NCSC en die betrokkenheid hield slechts in dat zij de binnengekomen curricula vitae doorstuurde naar de afdelingsmanagers, die een selectie en een definitieve keuze maakten. De ambtenaar had geen toegang tot gevoelige dossiers en heeft nimmer de Kennisbank terroristische organisaties geraadpleegd. Uit het bestaan van deze kennisbank kan niet worden afgeleid dat de ambtenaar zich in haar functie bezighield met het beleidsterrein hiervan.

b. Politieke gevoeligheid

Dat het onderwerp IS politiek gevoelig ligt, behoeft weinig betoog. De ambtenaar heeft de tweet hierover echter niet geplaatst in haar hoedanigheid van ambtenaar van verzoekers ministerie en heeft zich bij het plaatsen hiervan ook niet als zodanig kenbaar gemaakt. Dat later een link tussen de persoon van de ambtenaar en haar functie is gelegd, kan de ambtenaar niet worden verweten. Het maken van de koppeling met het zionisme was niet verstandig, omdat in een tweet geen ruimte is voor nuance, maar met de term 'zionisten' heeft de ambtenaar een politieke ideologie bedoeld en niet het Joodse volk of de Joodse religie. Het gebruik van deze term was dan ook niet als discriminatoir of antisemitisch bedoeld en lang niet alle Joden hebben zich hierdoor gekwetst of beledigd gevoeld; de rabbijn XXXX heeft uitdrukkelijk betwist dat het gebruik van deze term antisemitisch zou zijn. Dat verzoeker zich kan voorstellen dat anderen het gebruik van deze term wel als kwetsend of beledigend hebben kunnen ervaren, is in dit kader niet relevant. Dat de stellingname van de ambtenaar in haar tweet over IS op geen enkele wijze strookt met de opvattingen van de NCTV en verzoeker, kan zij slechts beamen en toont aan dat haar uiting geen enkel verband houdt met de beleidsopvattingen van verzoeker. Ook het optreden van de politie in de Haagse Schilderswijk is politiek gevoelig, maar de ambtenaar had toestemming van haar leidinggevenden om zich hierover te uiten en dit heeft nimmer een probleem opgeleverd.

c. Tijdstip van de uitspraken

De ambtenaar heeft in haar vrije tijd en gedurende haar vakantie haar tweet over IS geplaatst op een moment dat dit onderwerp actueel was. Daarmee heeft zij beoogd deel te nemen aan het publieke debat. Deelname aan het publieke debat over een onderwerp gebeurt uiteraard op een moment waarop dit onderwerp actueel is. Gelet op het gestelde over gezichtspunt a, golden hierbij voor de ambtenaar geen andere beperkingen dan voor iedere andere burger.

d. Wijze waarop de uitspraken zijn gedaan

De ambtenaar heeft duidelijk gemaakt dat zij zowel de tweet over IS als de tweets over de politie niet heeft geplaatst in haar hoedanigheid van ambtenaar. Achteraf beschouwd, realiseert zij zich dat zij de tweet over IS niet had moeten plaatsen, maar zij voelt zich wel slachtoffer van het tot grote proporties opblazen van deze tweet door de media vanwege haar allochtone achtergrond. Zij heeft niet op een ongenueanceerde manier zware, ongefundeerde beschuldigingen geuit, maar in het debat slechts de nuance willen brengen dat IS niet kan worden vereenzelvigd met de islam.

e. Voorzienbaarheid van de schadelijkheid van de uitspraken

Voor de ambtenaar was niet voorzienbaar dat de media een verband zouden leggen tussen haar tweet over IS en haar hoedanigheid van ambtenaar van het NCSC. Dat de media dit verband zouden leggen, kan de ambtenaar niet worden verweten. Evenmin was voor de ambtenaar voorzienbaar dat haar tweet haar kwalijk zou worden genomen vanwege haar allochtone achtergrond en dat (een deel van) de Joodse bevolking zich door haar tweet gekwetst zou voelen, nu zij zionisten niet met Joden associeert. Voorts heeft verzoeker op geen enkele wijze aangetoond op welke wijze de tweet schade heeft toegebracht aan zijn ministerie. Als hieraan al schade is toegebracht, is deze niet veroorzaakt door de ambtenaar maar door de wijze waarop verzoeker en zijn collega XXXX met de situatie zijn omgegaan. De ambtenaar heeft (mogelijke) schade juist getracht te beperken door de tweet te verwijderen en corrigerende tweets te plaatsen.



f. Ernst en duur van de door de uitspraken ontstane problemen

Het is duidelijk dat de ambtenaar wordt afgerekend op subjectieve negatieve reacties van derden, hetgeen in strijd is met de toelichting op Aanwijzing 15. Deze reacties zijn gevoed door uitspraken van verzoeker en zijn collega XXXX die zich hebben laten leiden door de media en door Kamerleden van de PVV die mensen met een allochtone achtergrond in diskrediet willen brengen. Dit kan en mag de ambtenaar niet worden verweten en zegt niets over haar verdere functie vervulling. Zij is nog prima in staat haar functie uit te oefenen, nu haar functie geen verband houdt met de beleidsterreinen van de als plichtsverzuim ten laste gelegde tweets. Voorts heeft verzoeker in zijn voornemen niet nader geconcretiseerd wat de duur, de bestendigheid en de ernst zijn van de problemen die zijn ontstaan door de uitspraken van de ambtenaar.

Op basis van de bovenstaande uiteenzetting en onder verwijzing naar enkele eerdere adviezen van de commissie komt de gemachtigde van de ambtenaar tot de conclusie dat de ambtenaar niet is getreden buiten de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en derhalve geen plichtsverzuim heeft gepleegd. Voorts heeft verzoeker om de navolgende redenen gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel:

- Er wordt duidelijk gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel doordat aan twee ambtenaren van XXXX, die eveneens tweets hebben geplaatst waardoor commotie is veroorzaakt in de samenleving en een deel van de bevolking zich gekwetst heeft gevoeld, in ieder geval geen disciplinair strafontslag is verleend.
- Op de volgende punten is gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel:
  - de media zijn ingelicht over de schorsing van de ambtenaar voordat deze hierover zelf was ingelicht;
  - de ambtenaar is voorafgaand aan haar schorsing niet gehoord en heeft zich niet adequaat kunnen voorbereiden op het verantwoordingsgesprek dat is gevoerd nadat deze ordemaatregel al was getroffen;
  - verzoeker heeft de ambtenaar publiekelijk afgebrand door haar, vooruitlopend op de conclusies van het onderzoek naar de ten aanzien van haar te treffen rechtspositionele maatregelen, schuldig te verklaren aan plichtsverzuim en uit te spreken dat zij nooit meer kan terugkeren in haar functie.
- Een disciplinair strafontslag is niet evenredig aan de uitspraken van de ambtenaar en aan de maatregelen die zij heeft getroffen om de schade van deze uitspraken te beperken. Zo heeft zij op eigen initiatief afstand genomen van haar tweet, deze verwijderd en corrigerende tweets geplaatst.

Op de bovenstaande gronden komt de gemachtigde van de ambtenaar tot de conclusie dat de als plichtsverzuim ten laste gelegde uitspraken niet op zichzelf beschouwd noch bezien in hun onderlinge samenhang plichtsverzuim opleveren, zodat het voorgenomen strafontslag niet op zijn plaats is. Zij verzoekt dan ook van dit voornemen af te zien en de ambtenaar weer toe te laten tot haar werkzaamheden.

In een verklaring d.d. 30 december 2014 die is overgelegd aan de commissie hebben de gemachtigde van de ambtenaar en haar kantoorgenoot XXXX het volgende verklaard:

“Wij waren beiden [...] aanwezig bij de hoorzitting d.d. 8 december 2014 van de adviescommissie bezwaarschriften Algemene wet bestuursrecht inzake personele aangelegenheden ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). Ter zitting werd V&J vertegenwoordigd door XXXX. Na de expliciete vraag van de voorzitter van de voornoemde adviescommissie of ‘bezwaarde na een eerder gesprek bij Pauw en Witteman nog is aangesproken op haar uitlatingen’ heeft zij geantwoord dat [dit] niet het geval was geweest en deelde XXXX mede dat inmiddels nader onderzoek door V&J had plaats gevonden en dat dit inderdaad niet het geval was geweest. Dit gesprek was dan ook ten onrechte in het voornemen van het strafontslag opgenomen. Wij zijn bereid deze verklaring onder ede te herhalen”.

#### 4. Overwegingen

1. Verzoeker heeft het advies van de commissie gevraagd over zijn voornemen van 22 augustus 2014 om de ambtenaar de disciplinaire straf van ontslag onvoorwaardelijk op te leggen wegens vermoedelijk zeer ernstig plichtsverzuim.

2. Voor het opleggen van een disciplinaire straf stelt de Centrale Raad van Beroep in zijn vaste jurisprudentie de voorwaarden dat de door de betrokkene gepleegde gedragingen kunnen worden aangemerkt als toerekenbaar plichtsverzuim en dat de opgelegde straf niet onevenredig is aan de aard en de ernst van dit plichtsverzuim.
3. Als vermoedelijk plichtsverzuim wordt in het voornemen van 22 augustus 2014 aan de ambtenaar ten laste gelegd dat zij:
  - a. op 12 augustus 2014 om 23.38 uur op Twitter het volgende bericht heeft geplaatst: *“Isis heeft niet met Islam te maken...is vooropgezet plan van zionisten die bewust Islam willen zwartmaken”*;
  - b. op 13 augustus 2014 tussen 12.00 uur en 14.00 uur in het Radio 1-programma *De Nieuws BV* een toelichting heeft gegeven op de onder a. genoemde tweet, waarbij zij heeft aangegeven dat zij blijft bij wat zij getwitterd heeft, dat zij niet zou weten waarom zij daarvan afstand moet nemen, dat zij staat voor wat zij zegt en dat een ambtenaar het recht heeft zijn mening te uiten;
  - c. op 13 februari 2014 op Twitter het volgende bericht heeft geplaatst: *“De leiding van de Eenheid Den Haag heeft geen controle over de wijkbureaus... Morgen pleiten wij voor intern non discriminatie toezicht”*;
  - d. op 27 maart 2014 op Twitter het volgende bericht heeft geplaatst: *“Zelfcorrigerend vermogen van de wijkbureaus in den haag is bedroevend: discriminatie is doodgewoon (!) Blijkt uit Inside information”*.In de tenlastelegging wordt opgemerkt dat het onder a. en b. genoemde plichtsverzuim op zichzelf beschouwd reeds voldoende aanleiding geeft de disciplinaire straf van ontslag op te leggen. Het onder c. en d. genoemde plichtsverzuim versterkt het beeld van verzoeker dat de disciplinaire straf van ontslag de enige juiste maatregel is.
4. De gemachtigde van de ambtenaar heeft in haar zienswijze van 5 december 2014 betwist dat de hierboven onder 3 genoemde uitspraken van de ambtenaar plichtsverzuim opleveren. Derhalve dient de commissie zich hierover als eerste uit te spreken. Daarbij valt de nadruk op de uitspraken van 12 en 13 augustus 2014, omdat verzoeker deze uitspraken aanmerkt als de dragende gronden van de disciplinaire straf die hij voornemens is op te leggen.
5. Overgaande tot de beoordeling van de uitspraken van 12 en 13 augustus 2014, constateert de commissie dat zowel verzoeker als de gemachtigde van de ambtenaar deze uitspraken hebben getoetst aan het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. 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 beoordelingskader te plaatsen in zijn wettelijke, grondwettelijke en internationaalrechtelijke context. Dit doet de commissie in de onderdelen 6 tot en met 8 van dit advies.
6. Het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is een concretisering van de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Deze norm luidt als volgt: *“De ambtenaar dient 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”*.
7. 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 (hierna: EVRM) van belang. Deze bepalingen vullen elkaar aan. Procedureel biedt artikel 7 van de 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 (materiële) 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 van de in dit artikellid genoemde doelen. Tot deze doelen behoren de openbare orde, de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

8. 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 individuele ambtenaar wegen, is onder meer afhankelijk van de functie van de ambtenaar en de rang die hij bekleedt. Naar mate 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> Deze factoren die de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren beperken, nemen niet weg dat ook hogere ambtenaren zich in een democratische rechtsstaat niet onnodig belemmerd moeten voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen. Het EHRM heeft dit belang benadrukt in par. 99 van zijn uitspraak van 26 februari 2009 inzake *Kudeshkina/Rusland* en daar vermelde jurisprudentie.
9. 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, zoals eerder vermeld, 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 10 tot en met 16 toetst de commissie de uitspraken van 12 en 13 augustus 2014 en de tweets van 13 februari en 27 maart 2014 aan deze gezichtspunten.
10. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitspraken van 12 en 13 augustus 2013 zijn gedaan, kwalificeert de commissie als middelgroot. Ten tijde van deze uitspraken bestonden de taken van de ambtenaar uit het faciliteren van de werving, de selectie en de introductie van nieuwe ICT-medewerkers en het ontwikkelen van een aanpak ter vermindering van de werkdruk voor het NCSC. Zij had geen bemoeienis met het primaire proces van het NCSC, dat verzoeker in zijn beantwoording van de vragen van de Tweede Kamerleden Omtzigt en Knops omschrijft als het onderzoeken en monitoren van (signalen over) verstoringen in het digitale domein. Verzoeker tekent daarbij aan dat uitingen die via het digitale domein worden gedaan, maar geen bedreiging vormen voor de veilige werking van ICT, niet vallen binnen de scope van het NCSC. De uitspraken van 12 en 13 augustus 2014 hebben dan ook geen betrekking op het werkterrein van het NCSC, laat staan op de werkzaamheden van de ambtenaar bij het NCSC.

<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).

Het NCSC is echter gepositioneerd bij de NCTV, die onder meer de bescherming van de Nederlandse samenleving tegen terrorisme tot taak heeft. De NCTV kan deze taak niet effectief uitoefenen als zijn ambtenaren gedachten en gevoelens openbaren op een wijze die twijfel oproept aan zijn vermogen om deze taak effectief uit te oefenen. Er ontstaat dan een politieke en maatschappelijke discussie over de vraag of de NCTV wel in staat is Nederland effectief tegen terrorisme te beschermen en die discussie zou de daadwerkelijke bescherming van Nederland tegen terrorisme door de NCTV kunnen belemmeren. Van een ieder die werkzaam is bij de NCTV mag dan ook een meer dan gemiddelde zorgvuldigheid worden verwacht bij het uiten van meningen over terroristische organisaties, ook al is hij in de uitoefening van zijn functie niet rechtstreeks betrokken bij de bestrijding van dergelijke organisaties. Gelet op deze omstandigheid kwalificeert de commissie de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitspraken handelen van 12 en 13 augustus 2014 als middelgroot. Daarentegen kwalificeert zij de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein van de politie als groot. Anders dan de laatste zin op p. 5 van het voorgenomen strafbesluit suggereert, zijn politieambtenaren geen medewerkers van verzoekers ministerie. Niet verzoeker maar de korpschef oefent werkgeversgezag over hen uit. De politie staat dan ook op afstand van verzoekers ministerie.

11. ISIS is een politiek gevoelig onderwerp en de politieke gevoeligheid van de uitspraak van 12 augustus 2014 wordt versterkt door de niet gefundeerde complottheorie die daarin is uiteengezet in combinatie met het gebruik dat bij de uiteenzetting van deze theorie is gemaakt van de term 'zionisten'. Hoewel de commissie ervan overtuigd is dat de ambtenaar met de term 'zionisme' de aanhangers van een politieke ideologie op het oog heeft gehad en niet het Joodse volk, en derhalve geen antisemitische bedoelingen heeft gehad, acht zij het gebruik van deze term gekoppeld aan een dergelijke complottheorie niet in overeenstemming met de zorgvuldigheid die mag worden verwacht van een hogere ambtenaar die werkt in een turbulente politieke omgeving. Dergelijke uitlatingen wekken de associatie op met gangbare complottheorieën en stereotypen in het antisemitische discours, waarin zionisten wel degelijk vaak worden vereenzelvigd met Joden. Van een hogere ambtenaar in een turbulente politieke omgeving mag worden verwacht dat hij of zij zich bij de keuze van de bewoordingen waarin hij of zij een politiek gevoelige mening uit, rekenschap geeft van de redelijkerwijs te verwachten effecten van het gebruik van die bewoordingen. Het idee dat door een medewerker van de NCTV dergelijke niet gefundeerde ideeën worden geuit over de oorzaken van terroristisch geweld, in samenhang met de associatie met antisemitische complottheorieën die de bewoordingen van deze uitingen kunnen opwekken, kan het vertrouwen van de buitenwereld in die organisatie aantasten. Dat laat onverlet dat de betrokken ambtenaar zich pas in een later stadium heeft gerealiseerd dat gebruik van de term 'zionisten' in relatie tot ISIS de steen des aanstoots was. Het gebruik van deze term in de tweet van 12 augustus 2014 levert dan ook plichtsverzuim op. Hetzelfde geldt voor het niet nemen van afstand van het gebruik van deze term in de radio-uitzending van 13 augustus 2014. Daarentegen levert de politieke gevoeligheid van het onderwerp waarover de tweets handelen van 13 februari en 27 maart 2014 geen plichtsverzuim op, omdat de ambtenaar deze tweets heeft geplaatst in het kader van een door verzoeker toegestane nevenfunctie waaraan het uiten van kritiek op de werkwijze van de politie inherent is.
12. Ten tijde van de tweet van de ambtenaar over ISIS en het zionisme en de radio-uitzending waarin zij zich uitliet over deze onderwerpen vond hierover een intensief politiek en maatschappelijk debat plaats. Dit enkele feit kwalificeert de bijdragen die de ambtenaar op 12 en 13 augustus 2014 heeft geleverd aan dit debat echter niet als plichtsverzuim. Gelet op de middelgrote afstand tussen deze onderwerpen en de functie van de ambtenaar, waarop hierboven is ingegaan in overweging 10, stond het de ambtenaar vrij aan het politieke en maatschappelijke debat over deze onderwerpen deel te nemen, zij het met inachtneming van een meer dan gemiddelde zorgvuldigheid. Het niet in acht nemen van deze zorgvuldigheid in deze bijdragen kwalificeert deze bijdragen als gezegd wel als plichtsverzuim. Dit is hierboven reeds gebleken in overweging 11 en zal hieronder nader worden uiteengezet in overweging 13.

13. In de zienswijze van 5 december 2014 heeft de gemachtigde van de ambtenaar erkend dat het medium Twitter geen geschikt medium was voor het communiceren van de boodschap die de ambtenaar had willen overbrengen, omdat het beperkte aantal tekens onvoldoende ruimte laat voor het aanbrengen van nuances. De keuze om een politiek en maatschappelijk gevoelige boodschap over te brengen via een daartoe ongeschikt medium levert plichtsverzuim op. Van een hogere ambtenaar die werkzaam is in een turbulente politieke omgeving had een zorgvuldiger en meer weloverwogen keuze mogen worden verwacht van het medium waarmee zij haar politiek en maatschappelijk gevoelige boodschap ging overbrengen.
14. Aangezien de ambtenaar naast een Twitter-account beschikt over een openbaar LinkedIn-account waarin haar functie is vermeld bij verzoekers ministerie, was voor haar voorzienbaar dat derden een verband zouden kunnen leggen tussen haar tweet van 12 augustus 2014 en haar functie door via het internet toegankelijke gegevens met elkaar te combineren. Ook deze voorzienbaarheid had de ambtenaar aanleiding behoren te geven een zorgvuldiger en meer weloverwogen keuze te maken van het medium waarin en de wijze waarop zij haar politiek gevoelige mening zou uiten.
15. De tweet van 12 augustus 2014 heeft een grote maatschappelijke beroering teweeggebracht. Die beroering was echter van korte duur en zij is in een belangrijke mate mede veroorzaakt door reacties van politici, onder wie verzoeker en zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gelet op deze omstandigheden kan de tweet van 12 augustus 2014 - en in het verlengde daarvan ook het optreden in het radioprogramma *De Nieuws BV* van 13 augustus 2014 - niet vanwege de ernst en de duur van de problemen die daardoor zijn ontstaan worden aangemerkt als plichtsverzuim.
16. Het voorafgaande samenvattend, merkt de commissie als plichtsverzuim aan dat de ambtenaar bij het uiten van haar mening over ISIS onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij de keuze van het medium waarin en de wijze waarop zij deze mening heeft geuit. Dit gebrek aan zorgvuldigheid levert plichtsverzuim op, omdat de ambtenaar hierdoor iets heeft nagelaten wat een goed ambtenaar behoort te doen (vergelijk de definitie van plichtsverzuim in artikel 80, tweede lid, van het ARAR). De commissie kwalificeert dit plichtsverzuim echter niet als (zeer) ernstig plichtsverzuim en komt op dit punt dus tot een ander oordeel dan de bezwaaradviescommissie. Die commissie baseert haar oordeel dat de tweet van 12 augustus 2014 ernstig plichtsverzuim oplevert vooral op de omvang van de maatschappelijke beroering die deze tweet heeft veroorzaakt. Gelet op de toelichting op onderdeel f van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, mogen negatieve reacties van derden geen rol spelen bij de beoordeling van de ernst van het plichtsverzuim dat een meningsuiting oplevert. Aldus ontvalt aan het oordeel van de bezwaaradviescommissie over de ernst van het plichtsverzuim van de tweet van 12 augustus 2014 de belangrijkste grond waarop dit oordeel is gebaseerd. Bovendien wijst de commissie op de ontmoedigende werking van het gebruik van sociale media voor het leveren van bijdragen aan het publieke debat die uitgaat van een kwalificatie van de tweet van 12 augustus 2014 als (zeer) ernstig plichtsverzuim. Zoals in onderdeel 8 van dit advies is gebleken, acht het EHRM het in een democratische rechtsstaat van belang dat ambtenaren zich niet onnodig belemmerd voelen om hun mening te geven over onderwerpen die het overheidsbeleid betreffen. Het EHRM heeft dit belang benadrukt in paragraaf 99 van zijn uitspraak van 26 februari 2009 inzake Kudeshkina/Rusland en in de daar vermelde jurisprudentie. De commissie onderschrijft dit belang.
17. Reeds gelet op hetgeen in de onderdelen 10 en 11 van dit advies is overwogen over de tweets van 13 februari en 27 maart 2014, leveren deze tweets geen plichtsverzuim op. De ambtenaar heeft deze geplaatst in het kader van haar toegestane nevenfunctie van voorzitter van het Actiecomité Herstel van vertrouwen. Aan die nevenfunctie is het uiten van kritiek op het optreden van de politie inherent. Bovendien staan de werkzaamheden van de Directie Personeel en Organisatie van verzoekers ministerie, waarbij de ambtenaar formeel werkzaam is, zeer ver af van de werkzaamheden van de politie. De voornoemde directie oefent immers geen personeelszorg uit voor politieambtenaren. Verder kan de ambtenaar ook aan het tijdsverloop sinds de tweets van 13 februari en 27 maart 2014 gerechtvaardigd vertrouwen ontnemen dat deze tweets niet worden aangemerkt als plichtsverzuim.

Ten slotte is niet komen vast te staan dat de ambtenaar na haar optreden in het televisieprogramma *Pauw en Witteman* in corrigerende zin is aangesproken op dit optreden. Blijkens de overgelegde verklaringen van XXXX en de NCTV hebben zij dit optreden immers niet aangemerkt als plichtsverzuim. De commissie sluit niet uit dat zij de ambtenaar hebben geadviseerd over haar opstelling bij toekomstige optredens in de media, maar door de ontvangst van zulke adviezen heeft de ambtenaar nog niet te gelden als een gewaarschuwd mens. Daarvan zou naar het oordeel van de commissie slechts sprake zijn geweest als een eerder optreden van de ambtenaar in de media al dan niet onder het opleggen van een disciplinaire straf zou zijn aangemerkt als plichtsverzuim of als van een gesprek daarover met de ambtenaar verslag was gedaan in het personeelsdossier. Vastgesteld kan worden dat dit met geen van de media-optredens van de ambtenaar als voorzitter van het Actiecomité Herstel van Vertrouwen het geval is geweest.

18. Naast de aard en ernst van het plichtsverzuim, waarop in de bovenstaande overwegingen al uitvoerig is ingegaan, zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van een voorgenomen disciplinaire straf de volgende criteria van belang:
- de vraag of de ambtenaar zich eenmalig heeft misdragen, of dat sprake is van een aaneenschakeling van onoorbaar gedrag (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, TAR 2004/73). Aangezien de ambtenaar in het radioprogramma *De Nieuws BV* van 13 augustus 2014 niet uit eigen beweging opnieuw haar mening over IS heeft geuit, maar slechts vragen van een journalist heeft beantwoord over haar tweet van 12 augustus 2014, ligt het optreden van de ambtenaar in dit radioprogramma in het verlengde van deze tweet. Om die reden is naar het oordeel van de commissie geen sprake van een aaneenschakeling van onoorbaar gedrag dat volgens de bovengenoemde jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep een strafverzwarende omstandigheid oplevert.
  - het feit dat de ambtenaar kan gelden als een gewaarschuwd mens (Centrale Raad van Beroep 13 april 2006, TAR 2006/117). Zoals is uiteengezet in het vorige onderdeel van dit advies, kan de ambtenaar niet als zodanig gelden.
  - de staat van dienst van de ambtenaar (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, TAR 2004/72). Gelet op de aanbevelingsbrieven die de gemachtigde van de ambtenaar heeft overgelegd als bijlagen bij de zienswijze van 5 december 2014, heeft de ambtenaar een zeer goede staat van dienst.
  - de houding van de ambtenaar ten opzichte van de onjuistheid van zijn gedrag (Centrale Raad van Beroep 18 september 2003, TAR 2004/71). Tijdens de hoorzitting van de commissie heeft de ambtenaar verklaard dat zij ten tijde van haar optreden in het radioprogramma *De Nieuws BV* de onjuistheid van het tweede deel van haar tweet van 12 augustus 2014 nog niet inzag. De commissie acht deze verklaring plausibel, omdat de corrigerende tweets die de ambtenaar eerder die ochtend heeft geplaatst, uitsluitend betrekking hebben op het eerste deel van haar tweet van 12 augustus 2014. Vastgesteld kan worden dat de ambtenaar, toen zij de onjuistheid van het tweede deel van haar tweet van 12 augustus 2014 wel was gaan inzien, uit eigen beweging een poging heeft ondernomen om de schadelijke gevolgen van dit deel van haar tweet te beperken. Daartoe heeft zij in haar brief van 26 augustus 2014 aan XXXX erkend dat het onverstandig was te twitteren over een gevoelig onderwerp op de wijze waarop zij dat heeft gedaan en heeft zij in deze brief excuses aangeboden voor al degenen die zij onbedoeld heeft gekwetst en/of in verlegenheid heeft gebracht. De ambtenaar heeft de onjuistheid van haar gedrag dus in tweede instantie ingezien en zij heeft ook naar dit inzicht gehandeld.
  - de voorbeeldfunctie van de ambtenaar, die meebrengt dat aan zijn integriteit en onberispelijkheid hogere eisen mogen worden gesteld dan aan die van een ambtenaar zonder voorbeeldfunctie (zie Centrale Raad van Beroep 23 november 2000, TAR 2001/4). Als senior medewerker Bedrijfsvoering bij het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de ambtenaar een voorbeeldfunctie, waarvan zij zich bij het in overweging 16 als plichtsverzuim omschreven gedrag te weinig rekenschap heeft gegeven. Geconcludeerd kan worden dat slechts een van de strafverzwarende omstandigheden die worden benoemd in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep zich voordoet in het geval van de ambtenaar. Weliswaar heeft zij als hogere ambtenaar een voorbeeldfunctie, maar zij heeft geen aaneenschakeling vertoond van zelfstandige onoorbare gedragingen, heeft een zeer goede staat van dienst, was niet te beschouwen als een gewaarschuwd mens en heeft nadat zij de onjuistheid van het tweede deel van haar tweet van 12 augustus 2014 was gaan inzien, naar dat inzicht gehandeld.

Bij haar oordeelsvorming over de strafmaat kent de commissie, naast haar overwegingen in onderdeel 16 van dit advies, een belangrijke betekenis toe aan het ontbreken van vrijwel alle in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep benoemde strafverzwarende omstandigheden. Daarom denkt de commissie bij de aan de ambtenaar op te leggen disciplinaire straf aan een schriftelijke berisping.

19. De zojuist genoemde disciplinaire straf maakt geen einde aan de arbeidsverhouding van de ambtenaar met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het geval dat moet worden geoordeeld dat aan deze arbeidsverhouding wel een einde moet komen, omdat zij onherstelbaar is verstoord, adviseert de commissie de ambtenaar eervol ontslag te verlenen op grond van artikel 99, eerste lid, van het ARAR en met inachtneming van het bepaalde in het tweede lid van dit artikel. Daartoe overweegt de commissie dat, wanneer moet worden geoordeeld dat de arbeidsverhouding tussen verzoeker en de ambtenaar onherstelbaar is verstoord, geconstateerd moet worden dat zowel de ambtenaar als verzoeker daaraan een bijdrage hebben geleverd. De bijdrage van de ambtenaar was haar in onderdeel 16 van dit advies als plichtsverzuim omschreven gedrag. De bijdrage van verzoeker bestond uit de openbare bekendmaking van de schorsing van de ambtenaar nog voordat zij daarover persoonlijk was ingelicht en uit de uitspraken van verzoeker op 15 augustus 2014.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

## 5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren adviseert:

- geen uitvoering te geven aan het voornemen om de ambtenaar de disciplinaire straf op te leggen van ontslag;
- in plaats van de zojuist genoemde disciplinaire straf aan de ambtenaar de disciplinaire straf op te leggen van schriftelijke berisping;
- voor het geval dat moet worden geoordeeld dat de arbeidsverhouding tussen verzoeker en de ambtenaar onherstelbaar is verstoord, de ambtenaar eervol ontslag te verlenen op grond van artikel 99, eerste lid, ARAR en met inachtneming van het bepaalde in artikel 99, tweede lid, ARAR.

De commissie stelt het zeer op prijs een afschrift te mogen ontvangen van de besluiten die worden genomen op basis van dit advies.

Den Haag, 3 februari 2015,



mr. M.J. Cohen,  
voorzitter

mr. C.F. Sparrius,  
secretaris