



Vrijheid van Meningsuiting van ambtenaren beperkt #socialmedia

Literatuuronderzoek naar
mogelijkheden om het gebruik van
social media door ambtenaren te
reguleren via integriteitsbeleid.

Enschede
Juni 2013



Colofon

Titel rapport: Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren beperkt #socialmedia
Subtitel: Literatuuronderzoek naar mogelijkheden om het gebruik van social media door ambtenaren te reguleren via integriteitsbeleid.

Versie: 1.0

Opdrachtgever: Brandweer Twente
Master: Public Administration – Specialisatie Recht & Bestuur
Opsteller: K.H.M. (Karlijn) Nieuwenhuis
Studentnummer: S1130919
Begeleider: mr. drs. M. Harmsen
Begeleider: prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

Enschede, juni 2013

© 2013, Brandweer Twente

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Brandweer Twente.





Voorwoord

Voor u ligt het rapport “Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren beperkt #socialmedia. Literatuuronderzoek naar mogelijkheden om het gebruik van social media door ambtenaren te reguleren via wetgeving”.

Met de inlevering van dit rapport en de bijbehorende colloquium komt er een einde aan mijn tijd als student. Voor de meeste studenten begint dan het spreekwoordelijke “echte” werkende leven. Alleen is die situatie bij mij wat anders. Brandweer Twente heeft mij in 2011 de mogelijkheid geboden om mijn studie aan de Universiteit Twente te combineren met een baan en een afstudeeropdracht binnen deze organisatie. Een unieke kans voor mij om alvast werkervaring op te doen en tegelijkertijd mijzelf verder te blijven ontwikkelen. Het afronden van mijn master Public Administration was niet gelukt zonder de flexibele instelling van mijn (oud)leidinggevende(n) voor het invullen van mijn uren en werkzaamheden. Diane en Janice, dank daarvoor! ☺

Daarnaast gaat mijn dank uit naar Marc Harmsen voor de begeleiding tijdens mijn masterthesis. Zijn scherpe blik en feedback hebben er mede voor gezorgd dat deze scriptie in deze vorm tot stand is gekomen. Michiel Heldeweg wil ik bedanken voor zijn bijdrage als tweede lezer.

Als laatste wil ik iedereen bedanken die mij gesteund heeft tijdens mijn studie, en met name tijdens de laatste “zware” loodjes van afstudeerperiode.

Enschede, juni 2013

Karlijn Nieuwenhuis







Summary

Social media allow people to share their opinions, thoughts and feelings with a great number of others relatively easy and without editorial supervision. The Dutch government and its civil servants currently use these new media to engage and communicate with the citizens they serve, however civil servants also use aforementioned social media for private purposes. One of the potential dangers of social media use by civil servants is inappropriate use of these media – such as inappropriate use may have significant consequences for the image and legitimacy of the governmental organization that employs the civil servant. This is because civil servants may also be considered government representatives by the general public. There have been several incidents in the past where inappropriate use of social media by civil servants has led to controversy. The ‘tweets’ of district police chief Dijksman are a notable example.

The objective of this study is to investigate how a governmental organization like the Brandweer Twente (fire brigade of Twente) can effectively regulate civil servant use of social media. An important facet of this study is the consideration of the integrity policy pursued by the Brandweer Twente. In order to formulate a policy advice with regards to social media use, relevant legislation, jurisprudence and legal literature are studied.

For the purpose of clarity, the study will try to answer the following research question: *To what extent can a governmental organization, as an employer, regulate the use of social media by civil servants? How does the constitutional right to free speech limit such regulation and what role does the behavioural integrity policy play in this case?*

The right to freedom of expression is guaranteed by article 7 of the Dutch constitution and paragraph 3 of this article explicitly mentions this right also applies to expressions on social media. Freedom of expression is recognized as a fundamental right for all citizens, but that does not mean that unlimited exercise is always possible. In certain cases, freedom of expression must be limited, despite the fact that the right to freedom of expression is intended to protect citizens against potential oppression by government. The right to freedom of expression by civil servants can only be limited, in a formal sense, by the Dutch Ambtenarenwet (civil servants law).

The limitations to this fundamental human right for civil servants are justified to ensure the duly functioning of the governmental organization. Article 125a of the Dutch Ambtenarenwet describes a code of conduct that orders civil servant to refrain from revealing personal thoughts and feelings that could compromise his or her public service responsibility and the duly operation of governmental service. So a civil servant has the right to freedom of expression as long as he or she conforms to article 125a.

The code of conduct in article 125a of the Dutch Ambtenarenwet can be read as a specific guideline on how civil servants ought to conduct themselves, including on the area of social media use. In addition to article 125a, the Dutch Ambtenarenwet also states that both governmental organizations, as employers, and civil servants are obliged to behave as good employers and good civil servants respectively. Article 125a of the Dutch Ambtenarenwet can be considered the fundament (cornerstone?) on which the entire framework of obligations of governmental employees and employers is build. Behavioural





integrity is one of these obligations. Proper employment from a behavioural integrity standpoint means that an employer is supposed to eliminate knowable risks that might compromise employee's behavioural integrity. But the employer should also draft up a behavioural integrity policy for unforeseen events. The Dutch Ambtenarenwet provides a concept for the implementation of a behavioural integrity policy but the specifics of these policies tend to be unique to each type of governmental organization.

In addition to the components of a behavioural integrity policy which are mandatory by law, a governmental organization may also use other instruments to promote behavioural integrity. Instruments such as directives, rules and regulations. A directive is a good opportunity to impose rules with regards to employee use of social media. Brandweer Twente is advised to promote awareness of the importance of behavioural integrity during the use of social media by actively engaging its staff in a continuous dialogue. In conjunction with the dialogue, Brandweer Twente should draft and distribute a social media directive that would come to serve as the basic guideline to which employees can always defer.



Inhoud

1	Inleiding	10
1.1	De overheid en social media	10
1.2	Geldende wet- en regelgeving met betrekking tot ambtenaren	12
	1.2.1 Veiligheidsregio Twente	12
	1.2.2 De rechtspositie van ambtenaren	13
	1.2.3 Grondrechten	14
1.3	Probleemstelling en onderzoeksmethoden	15
	1.3.1 De doelstelling	15
	1.3.2 Probleemstelling	15
	1.3.3 Onderzoeksvragen	15
	1.3.4 Onderzoeksmethoden	17
1.4	Leeswijzer	18
2	De impact van social media	20
2.1	Wat zijn social media?	20
	2.1.1 Soorten social media	20
	2.1.2 De opkomst van het internet	21
	2.1.3 Web 2.0	21
2.2	Massacommunicatie versus social media	22
2.3	Verschuiving in de rollen van gebruikers	22
2.4	Beeldvorming en legitimiteit	23
2.5	Hoe nu verder?	24
2.6	Samenvatting	25
3	Vrijheid van meningsuiting en social media	26
3.1	De grondrechten in de Nederlandse Grondwet	26
	3.1.1 De vrijheid van meningsuiting	27
	3.1.2 Artikel 7 Grondwet	28
3.2	De vrijheid van meningsuiting volgens artikel 10 EVRM	30
3.3	Beperking van de vrijheid van meningsuiting	31
	3.3.1 Grondwettelijke beperkingen	31
	3.3.2 Beperkingen op grond van artikel 10 EVRM	33
3.4	Ambtenaren	34
	3.4.1 Bijzondere status van ambtenaren in de Nederlandse wet- en regelgeving	35
3.5	Beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren	36
	3.5.1 De historische ontwikkeling van ambtenaren en grondrechten	36
	3.5.2 Jurisprudentie artikel 10 EVRM	37
	3.5.3 Beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren	38
	3.5.4 Regelingen voor rijksambtenaren	39
	3.5.5 Regelingen voor gemeentambtenaren	41
3.6	Adviezen en rechtspraak inzake het toepassen en beperken van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren	42
	3.6.1 Ambtenaren en publicaties	46
	3.6.2 Ambtenaren en werk gerelateerde meningen over het werk	43
	3.6.3 Rechtspraak inzake social media	45



3.6.4	Rechtspraak concreet vertaald	46
3.7	Samengevat	47
4	Social media, integriteit en goed ambtenaarschap	50
4.1	Social media in relatie tot integriteit	50
4.2	Integriteit	51
4.2.1	De opkomst van integriteit in de Ambtenarenwet	52
4.3	Integriteit in relatie tot goed ambtenaarschap	53
4.4	Integriteit in relatie tot goed werkgeverschap	55
4.5	Samengevat	56
5	Integriteitsbeleid	58
5.1	Integriteitsschendingen	58
5.1.1	Rechtspraak inzake integriteitsschendingen	59
5.2	De invulling en uitvoering van integriteitsbeleid	59
5.2.1	Integriteit als grondhouding	60
5.2.2	Preventief - of repressief beleid	61
5.3	Gedragcodes en richtlijnen	62
5.3.1	Gedragcode	62
5.3.2	Richtlijnen	62
5.4	Social media in een integriteitsbeleid	63
5.5	Gedragcode versus richtlijn	64
5.5.1	Gedragcodes	64
5.5.2	Richtlijnen	65
5.5.3	Welke mogelijkheid is de beste?	66
5.6	Samengevat	66
6	Conclusies	68
6.1	Ambtenaren als vertegenwoordigers van de overheid	68
6.2	Beperken van grondrechten	68
6.3	Goed ambtenaarschap	70
6.4	Social media onderdeel van het integriteitsbeleid	71
7	Aanbevelingen	72
8	Discussie	74
	Literatuurlijst	76

Inleiding

Twitter, Facebook, Hyves, LinkedIn en Youtube. Dit zijn maar enkele van vele toepassingen van social media. Onder social media kunnen worden verstaan “de nieuwe generatie media, die gebruikers in staat stelt berichten (content) op internet te plaatsen zonder tussenkomst van een regisseur en de dialoog met elkaar en met organisaties aan te gaan”¹. Het aantal gebruikers stijgt iedere dag en iedereen binnen de huidige samenleving, met toegang tot internet, kan gebruik maken van deze sociale netwerken². Social media hebben ervoor gezorgd dat er een nieuwe manier van communiceren is ontstaan, welke zowel ingezet kan worden op persoonlijk als op zakelijk vlak.

Het vinden en onderhouden van oude dan wel recente relaties is volgens Ellison e.a. voor veel mensen de hoofdrede om persoonlijk vlak social media te gaan gebruiken³. Het bijkomende voordeel van social media is dat de relaties op een makkelijke manier onderhouden kunnen worden. De redenen van bedrijven en overheidsorganisaties om steeds meer gebruik te maken van social media verschillen van die van de samenleving. De voornaamste doelen van de bedrijven zijn namelijk het onder de aandacht brengen van hun producten en om zich als merk te profileren. Daarnaast kunnen bedrijven het ook gebruiken om de mening van de consument te peilen⁴. Anders dan bij de bedrijven ligt de focus van de overheidsorganisaties vooral op de mogelijkheden burgers te instrueren, voor te lichten en om de dialoog met hen aan te gaan⁵. Reeds genoemde mogelijkheden om met klanten en/of burgers in contact te komen, laten zien dat social media vele kansen bieden voor bedrijven en overheidsorganisaties. De keerzijde is dat aan social media ook risico's kleven waarvan de bedrijven en overheidsorganisaties zich terdege bewust moeten zijn. De vraag is alleen of de risico's zwaarder wegen dan de kansen/voordelen van het gebruik van social media. Zoals in het rapport ‘Politie, Twitter en gezag’ verwoord wordt:

“Het is essentieel om vooral de kansen van social media te zien zonder de “scherpe kantjes” uit het oog te verliezen”⁶.

1.1 De overheid en social media

Boverman e.a. geven aan dat social media een steeds dominantere rol gaan innemen in de samenleving⁷. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) trok dezelfde conclusie een aantal jaren geleden al. In 2007 stelde de Bestuursraad van het ministerie van BZK het onderzoeksprogramma ‘Overheid en nieuwe media’ vast. Dit onderzoeksprogramma is opgesteld door het ministerie van BZK vanwege de “door

¹ TNO, 2011, p.8.

² TNO, 2011.

³ Ellison, 2011.

⁴ TNO, 2011, p.8.

⁵ TNO, 2011, p.8.

⁶ Boverman, E., e.a., 2011, p.7.

⁷ Boverman, E., e.a., 2011, p.7.



gevoelde noodzaak om de invloed van nieuwe media op het functioneren van het openbaar bestuur nader te verkennen”⁸.

Het “verkeerd gebruik” van social media komt voor bij zowel werknemers van private organisaties al bij overheidsorganisaties. Blokker is het als private organisatie een keer overkomen. Een (inmiddels ex-)werknemer uitte via Facebook zijn ongenoegen door middel van een grove belediging over zijn leidinggevende en Blokker zelf. Hoewel de werknemer zich tegenover de kantonrechter beriep op zijn vrijheid van meningsuiting, oordeelde de kantonrechter anders en het verzoek van Blokker tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst werd gehonoreerd⁹.

Dit voorbeeld betreft een werknemer van een private organisatie maar dit kan een ambtenaar van een overheidsorganisatie ook overkomen. Alleen liggen de activiteiten van de ambtenaren op onder meer social media onder een vergrootglas, waarbij het belangrijk is hoe ze zich gedragen. De vraag is waarom het zo belangrijk is dat ambtenaren zich goed gedragen, onder andere via social media, en de overheidsorganisatie niet in verlegenheid brengen. Ambtenaren zijn medewerkers van de overheid. Als zij een misstap begaan via social media, dan kan dit grote gevolgen hebben voor het imago en derhalve de legitimiteit van de overheidsorganisatie. Een overheidsorganisatie ontleent haar legitimiteit aan het feit dat ze namens en ten behoeve van de samenleving haar taken uitoefent zoals ze beschreven staan in de wet. Overheden behartigen de belangen van de samenleving op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid. Ambtenaren voeren de werkzaamheden uit voor de overheid en worden dan ook wel gezien als het visitekaartje van de overheid¹⁰. Wanneer de samenleving geen vertrouwen meer heeft in een overheidsorganisatie, dan heeft dit een negatieve invloed op de legitimiteit en het imago van de overheidsorganisatie.

De opkomst van social media heeft er onder meer voor gezorgd dat overheidsorganisaties de toepassingen zijn gaan gebruiken om op een nieuwe manier in contact te komen met de samenleving. Alleen vraagt deze nieuwe interactie tussen burgers en ambtenaren om een snelheid en intensiteit die vele malen groter is dan de reguliere communicatiekanalen van de overheid. Hierdoor ontstaat er wel een aantal gevaren voor zowel het zakelijk gebruik door overheidsorganisaties dan wel het persoonlijk gebruik door ambtenaren. Ten eerste bestaat de kans dat incorrecte of onvolledige informatie naar buiten gebracht kan worden¹¹. Onderstaande tweet¹² van de voormalig Districtschef Gerda Dijksman van de politie Zuidwest-Drenthe illustreert hoe groot de gevolgen hiervan kunnen zijn.

“Hoor net dat er twee mensen dood in woning zijn gevonden in Meppel. Gaat vast om huis.geweld”

⁸ Frissen e.a., 2008, p. 3.

⁹ Rechtbank Arnhem, 19 maart 2012, 800536, LJN BV9483.

¹⁰ Infopunt Veiligheid, 2012, p.8.

¹¹ TNO, 2011.

¹² NRC Handelsblad, 2011.

In werkelijkheid bleek het te gaan om koolmonoxidevergiftiging. Door de vele media-aandacht over haar onterechte vermoeden van huiselijk geweld werd Gerda Dijkman uiteindelijk uit haar functie ontheven. Zoals Dijkman het zelf verwoordde: “Ik snap dat het draagvlak voor mijn functioneren als districtschef van Zuidwest-Drenthe weg is en dat ik deze functie niet langer kan vervullen.”¹³.

Naast het plaatsen van incorrecte of onvolledige informatie bestaat de kans dat ambtenaren vertrouwelijke of gevoelige informatie plaatsen op internet via social media. In 2010 is dit voorgevallen bij Brandweer Flevoland. Een brandweerman, die ter plekke hulp bood, plaatste tweets, foto's en filmpjes van een dodelijk ongeval op internet¹⁴. Brandweercommandant Spruit heeft naar aanleiding hiervan besloten om “een algeheel verbod in te voeren op het gebruik van sociale media onder werktijd”¹⁵.

1.2 Geldende wet- en regelgeving met betrekking tot ambtenaren

Binnen Brandweer Twente heeft zich nog niet een heel ernstig voorval voorgedaan als het gaat om social media maar bovenstaande voorbeelden laten zien dat verkeerd gebruik van social media zowel in het private als publieke domein kan voorkomen. De vraag die rijst is of deze ernstige voorvallen wel te voorkomen zijn? Voordat dit vraagstuk en het bijbehorende spanningsveld nader wordt uitgewerkt, wordt eerst het wettelijk kader geschept waarin Brandweer Twente, als onderdeel van Veiligheidsregio Twente, opereert.

1.2.1 Veiligheidsregio Twente

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. Deze wet heeft als doel een efficiënte en professionele organisatie van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing te realiseren. In Twente heeft deze wet gestalte gekregen door de oprichting van de Veiligheidsregio Twente (VRT) per 1 januari 2011¹⁶.

Brandweer Twente behoort tot één van de vier kolommen die binnen Veiligheidsregio Twente onderscheiden worden. Samen met de Politie, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en de gemeenten vormen zij de basis voor de VRT. Ieder kolom wordt beschouwd als een apart organisatieonderdeel en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken en onder de verantwoordelijkheid van het regionaal bestuur innovatief samen te werken¹⁷.

Veiligheid is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en daarom is de veiligheidsregio ingesteld bij gemeenschappelijke regeling door de in het betreffende gebied gelegen gemeenten¹⁸. Een veiligheidsregio is een openbaar lichaam op grond van artikel 9 Wvr en artikel 2 Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Twente en kan gezien worden als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Er is gekozen voor verlengd lokaal bestuur om zo de noodzakelijke betrokkenheid van de gemeenten te garanderen. De taken die

¹³ NRC Handelsblad, 2011.

¹⁴ Binnenlands Bestuur, 2010.

¹⁵ Binnenlands Bestuur, 2010.

¹⁶ Veiligheidsregio Twente, 2011, p. 9.

¹⁷ Veiligheidsregio Twente, 2011, p. 9.

¹⁸ Kamerstukken II, 2006/07, 31117, nr.3, p. 9.



uitgevoerd worden door een veiligheidsregio hebben namelijk een gemeentelijke herkomst en “via een constructie van een gemeenschappelijke regeling dragen gemeenten verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen regio”¹⁹.

In artikel 11 van de Wet Veiligheidsregio's staat beschreven dat het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Dit is afwijkend van wat er in artikel 13 lid 1 Wgr beschreven staat en houdt in dat de regeling getroffen is door burgemeester op grond van de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en dat geen andere vertegenwoordiger vanuit de gemeente plaats kan nemen in het bestuur (artikel 13 lid 7 Wgr). Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio kan besluiten nemen in de zin van de Wet Veiligheidsregio's (artikel 14 Wvr e.v.), wat betekent dat het algemeen bestuur met openbaar gezag bekleed is.

1.2.2 De rechtspositie van ambtenaren

Een gevolg van het feit dat Veiligheidsregio Twente een openbaar lichaam is, is dat haar medewerkers op grond van artikel 1 lid 1, 2 en 3 Ambtenarenwet ambtenaren zijn. Ambtenaren hebben een andere positie dan werknemers. Dit vloeit voort uit het feit dat de overheid hun werkgever is. De overheid heeft namelijk een bijzondere positie omdat het beschikt over publieke middelen en bijbehorende monopolies maar tegelijkertijd ook de plicht heeft om verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging²⁰.

De rechtspositie van de werknemer wordt op grond van artikel 19 lid 2 Grondwet geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Op grond van art 109 Grondwet dient een afzonderlijke wet te voorzien in de rechtspositie van de ambtenaren. De Ambtenarenwet 1929 voorziet daarin. De Ambtenarenwet is op haar beurt weer de wettelijke grondslag voor nadere regelingen, waarin zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR)²¹.

De Ambtenarenwet en de genoemde regelingen regelen de rechten en plichten van de ambtenaren. Zo beschrijft artikel 125ter Ambtenarenwet dat een ambtenaar zich dient te gedragen als een goed ambtenaar en artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet bevat een andere belangrijke verplichting:

*“De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd”*²².

Ambtenaren hebben derhalve op grond van bovenstaand artikel een beperking als het gaat om onder andere de vrijheid van meningsuiting.

¹⁹ Kamerstukken II, 2006/07, 31117, nr.3, p. 9.

²⁰ Van den Hoff, 2011, p.27.

²¹ Van den Hoff, 2011.

²² Artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet.

1.2.3 Vrijheid van meningsuiting

De vrijheid van meningsuiting behoort tot één van de (klassieke) grondrechten, die individuen beschermen tegen inmenging door de overheid in hun vrijheden²³. Het grondrecht vrijheid van meningsuiting regelt voor het individu het verbod op censuur en het recht op openbaren van gedachten en gevoelens²⁴. Voor 1983 konden ambtenaren zich niet beroepen op de grondrechten maar hier is in 1983 verandering in gekomen. Met de grondwetwijziging in 1983 is namelijk door de overheid erkend dat de grondrechten ook gelden voor ambtenaren en een verticale werking hebben. Een verticale werking houdt in dat "een individu zich ten overstaan van de rechter tegenover de overheid rechtstreeks op het grondrecht kan beroepen"²⁵.

Toch kunnen ambtenaren zich niet in alle gevallen beroepen op bijvoorbeeld hun vrijheid van meningsuiting. De grondrechten die beschreven staan in de Grondwet geven namelijk geen vrijbrief om alles te kunnen doen en laten wat hen goeddunkt. Onbeperkte uitoefening van het grondrecht kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat het algemeen belang geschaad wordt of dat vrijheden van anderen worden aangetast²⁶. Er bestaan daarom mogelijkheden om de uitoefening van grondrechten te beperken.

Uit het voorgaande blijkt dat een ambtenaar aan de ene kant (grond)rechten heeft waarop hij zich kan beroepen tegenover de rechter en aan de andere kant ook plichten heeft op basis van onder andere de Ambtenarenwet. Het kan voorkomen dat een ambtenaar beperkt wordt in zijn grondrecht om zo te waarborgen dat hij zich gedraagt als een goed ambtenaar. Dit zorgt ervoor dat er een spanningsveld is, waarbij de (grond)rechten van ambtenaren in de knel kunnen komen. In het bijzonder geldt dit voor de vrijheid van meningsuiting.



1.2.4 Integriteit(sbeleid) en social media

Naast de rechten en plichten van de ambtenaren beschrijft de Ambtenarenwet ook plichten voor het bevoegd gezag. Artikel 125quater onder a Ambtenarenwet beschrijft dat het bevoegd gezag een integriteitsbeleid moet voeren dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen²⁷. Goed ambtelijk handelen houdt onder meer in dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens die zijn functioneren of dat van de organisatie kunnen schaden.

Door de opkomst van social media hebben ambtenaren nu ook de mogelijkheid hun gedachten en gevoelens online openbaren. Vormen van social media kunnen gezien worden als nieuwe communicatiemiddelen en de vraag is in hoeverre het openbaren van gedachten en gevoelens online anders is dan via een publicatie in de krant of op een verjaardag. In principe blijft de essentie en derhalve de regels van het communiceren hetzelfde voor de ambtenaren²⁸.

²³ Van den Hoff, 2011, p.8.

²⁴ Van den Hoff, 2011, p.9.

²⁵ Van den Hoff, 2011, p.15.

²⁶ Bellekom e.a., 2007, p.359.

²⁷ Rijksoverheid, 1929.

²⁸ Nieuwenkamp en Lapperre, 2011.



Van ambtenaren wordt verwacht dat zij zich gedragen als een goed ambtenaar, online of offline. In dit licht zou het ook mogelijk zijn om social media op te nemen in het integriteitsbeleid. Het voeren van dit beleid was al verplicht vanuit de Ambtenarenwet en door de toevoeging van social media worden alle onderdelen van het goed ambtenaarschap geborgd in het integriteitsbeleid.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksmethoden

1.3.1 De doelstelling

Brandweer Twente is zich bewust van het spanningsveld tussen social media en vrijheid van meningsuiting. Om eerder genoemde voorvallen te voorkomen dan wel een manier te vinden om met deze voorvallen om te kunnen gaan, heeft Brandweer Twente opdracht gegeven tot het verrichten van dit onderzoek. Brandweer Twente is namelijk een onderdeel van Veiligheidsregio Twente en is bij de vorming van de organisatie aangewezen als verantwoordelijke voor de bedrijfsvoeringstaken van Veiligheidsregio Twente.

De doelstelling van dit onderzoek is om Brandweer Twente handvatten te geven hoe zij als publieke organisatie het gebruik van social media kan gaan reguleren aan de hand van een instrument of middel dat onderdeel is van het integriteitsbeleid van de publieke organisatie.

1.3.2 Probleemstelling

Uit bovenstaande doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag te herleiden:

In hoeverre is een overheidsorganisatie als werkgever in het licht van vrijheid van meningsuiting bevoegd om het gebruik van social media door ambtenaren te reguleren en welke rol kan een instrument van het integriteitsbeleid hierin spelen?

1.3.3 Onderzoeksvragen

Om tot beantwoording van de probleemstelling te komen zijn vier onderzoeksvragen opgesteld:

1. *Waarom is het van belang dat een overheidsorganisatie als werkgever regels gaat opstellen omtrent het gebruik van social media van haar ambtenaren?*

Social media is een verzamelnaam voor allerlei sociale netwerken of online communicatievormen en -technieken. Deze netwerken en online communicatievormen zorgen ervoor dat er vele mogelijkheden zijn om social media te gebruiken. Zowel private, publieke organisatie en burgers maken gebruik van social media. De snelheid en het bereik van het internet reikt bij social media veel verder dan de traditionele, klassieke media. Eerder was de burger alleen consument van de nieuwsfeiten die verzonden werden maar door de komst van social media is het voor hen tevens mogelijk om bij te dragen aan het creëren van het nieuws. Dit heeft er onder andere voor gezorgd dat de rollen van de burgers verschoven zijn, welke weer grote invloed kunnen hebben op de beeldvorming en legitimiteit van de overheid(staken).

De doeleinden waarvoor social media ingezet worden door organisaties zijn divers. Dit kan zijn om producten onder de aandacht te brengen, om zich als merk te profileren, de mening van burgers en/of consumenten te peilen maar ook om te informeren, te instrueren, voor te lichten of om de dialoog aan te gaan²⁹.

Ambtenaren die werkzaam zijn bij Veiligheidsregio Twente kunnen in twee hoedanigheden gebruik maken van social media. De eerste mogelijkheid is om als ambtenaar in functie berichten te plaatsen op bijvoorbeeld het Twitter- of Facebook account van Brandweer Twente. Niet iedere ambtenaar heeft deze bevoegdheden. Deze 'privileges' komen alleen toe aan de medewerkers van het communicatieteam en/of persvoorlichters, welke dagelijks bezig zijn met de beeldvorming van de organisatie naar de samenleving toe.

Daarnaast hebben de ambtenaren de mogelijkheid om in hun privé-tijd via een privé account gebruik te maken van een sociaal netwerk. Sociale netwerken zijn voor iedereen toegankelijk wat dus inhoudt dat iedere ambtenaar die werkzaam is (zowel beheersmatig als repressief) bij Brandweer Twente gebruik kan maken van zo'n netwerk. Wanneer een ambtenaar een bericht plaatst, doet hij of zij dat op persoonlijke titel. Met deze deelvraag wordt inzichtelijk gemaakt waarom het van belang is dat een overheidsorganisatie regels gaat opstellen omtrent het gebruik van social media van haar ambtenaren in hun privé tijd via een privé-account.

2. Hoever strekt de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren?

De vrijheid van meningsuiting behoort tot één van de klassieke grondrechten die is opgenomen in de Nederlandse Grondwet en het EVRM en geeft burgers de vrijheid om hun mening of overtuiging, zonder overheidsinmenging vooraf, vrij kenbaar te maken. Dit grondrecht wordt gezien als een fundamenteel recht voor iedere burger. Dit betekent echter niet dat vrijheid van meningsuiting het recht geeft tot onbeperkte uitoefening van het kenbaar maken van een mening of overtuiging. Onbeperkte uitoefening van het grondrecht kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat het algemeen belang geschaad wordt.

In de Grondwet en het EVRM zijn bepalingen opgenomen waarin het mogelijk is om grondrechten te beperken. De vraag is in hoeverre deze beperkingsmogelijkheden opgelegd kunnen worden aan ambtenaren. Ambtenaren hebben namelijk op grond van artikel 109 Grondwet een bijzondere positie ten opzichte van overige werknemers. Deze positie wordt onder andere geaccentueerd door het feit dat tijdens de grondwetherziening in 1983 pas door de grondwetgever is erkend dat de grondrechten ook gelden voor ambtenaren.

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag wordt derhalve in deze deelvraag uitgewerkt of ongelimiteerde uitoefening van dit grondrecht ook geldt voor ambtenaren en of het mogelijk is om als overheidsorganisatie beperkingen op te leggen.

²⁹ TNO, 2011, p.8.

3. *Welk(e) artikel(en) in de geldende wet- en regelgeving kan (kunnen) gebruikt worden als kapstokbepaling voor het opleggen van regels omtrent het gebruik van social media door ambtenaren?*

Zowel de werkgever als de ambtenaar heeft een aantal rechten en plichten die beschreven worden in de regelgeving. Echter worden deze niet allemaal specifiek in de wet- en regelgeving beschreven maar zijn hierin wel geborgd. Dit komt doordat in de wet- en regelgeving verschillende bepalingen zijn opgenomen waarin een normstelling is beschreven. Deze bepalingen kunnen gezien worden als een kapstokbepaling waaraan allerlei niet uitdrukkelijk genoemde verplichtingen van de ambtenaar kunnen worden opgehangen³⁰.

Een belangrijk rol bij het beperken van vrijheid van meningsuiting is in ieder geval weggelegd voor artikel 125ter Ambtenarenwet, aangaande zich gedragen als een goed werkgever en een goede ambtenaar. Van een goed ambtenaar mag worden verwacht dat hij of zij zich verantwoordelijk voelt voor de integriteit en het goed functioneren van het overheidsorgaan waar hij of zij tewerkgesteld is³¹. Met deze deelvraag wordt nader uitgewerkt welke bepalingen, waaronder 'goed ambtenaarschap', gebruikt kunnen worden om de regulatie van het gebruik van social media te realiseren.

4. *Welke mogelijkheden heeft Brandweer Twente binnen het integriteitsbeleid om het gebruik van social media door haar ambtenaren te reguleren?*

In de voorgaande deelvraag is naar voren gekomen dat goed werkgeverschap, goed ambtenaarschap en algemene regels over integriteit nauw met elkaar samenhangen. Goed werkgeverschap houdt onder meer in om zijn ambtenaren te beschermen tegen onnodige verleidingen en zoveel mogelijk de integriteitsrisico's proberen weg te nemen.

De Ambtenarenwet reikt een aantal (verplichte) instrumenten aan waarmee dit onder andere gerealiseerd dient te of kan worden zoals een integriteitsbeleid en een gedragscode. Concrete invulling van zowel het integriteitsbeleid als de gedragscode wordt neergelegd bij het bevoegd gezag van de publieke organisatie zelf. Dit houdt in dat iedere organisatie de definitie van integriteit kan bepalen en het beleid en de gedragscode hierop afstemmen. Voordat het integriteitsbeleid en de bijbehorende instrumenten ontwikkeld kunnen worden, dient een organisatie eerst goed na te denken over welke integriteitsschendingen zich kunnen voordoen maar ook welke beleidslijn ze willen hanteren. Er zijn namelijk verschillende mogelijkheden om het beleid en de instrumenten te gebruiken. Daarom wordt met deze deelvraag een antwoord gegeven op welke verschillende instrumenten er mogelijk dan wel verplicht zijn maar ook een nadere uitwerking gegeven over de mogelijkheden van inrichting en kenmerken van de instrumenten.

1.3.4 Onderzoeksmethoden

Aangezien dit onderzoek ter afronding is van de master Bestuurskunde, met als specialisatie 'Recht en Bestuur', ligt de focus voornamelijk op het bestuderen van juridische

³⁰ Hoffmans, 2006, p.2.

³¹ Kamerstukken II, 1985-1986, 19495, nr. 3, p.10.

bronnen, zoals wetgeving en de wetgeschiedenis daarvan, juridische literatuur en rechtspraak.

(Wetenschappelijk) Literatuuronderzoek

Tijdens het zoeken naar literatuur kunnen verschillende gradaties gehanteerd worden. Het meest gebruikte onderscheid is primaire, secundaire en grijze literatuur. Primaire literatuur houdt in dat een nieuw onderwerp voor het eerst wordt behandeld. Onder secundaire literatuur wordt literatuur verstaan wat geen nieuw onderwerp behandelt, maar waarin door andere auteurs over al behandelde onderwerpen wordt gerapporteerd. Boeken, rapporten en verslagen die niet in gangbare boekencollecties zijn opgenomen zoals beleidsstukken van een publieke organisatie worden ook wel grijze literatuur genoemd. Het is overigens mogelijk dat grijze literatuur wel primair is³².

Zowel in de (wetenschappelijke) literatuur als in de wet- en regelgeving en bijbehorende (kamer)stukken is weinig te vinden over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren via een privé account van social media. Er is dus weinig primaire literatuur hierover te vinden. Echter is er wel informatie beschikbaar in de secundaire en grijze literatuur en in de wet- en regelgeving over afzonderlijk grondrechten (waaronder vrijheid van meningsuiting), social media en ambtenaren. Daarom wordt aan de hand van deze literatuur en informatie de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

Specifieke informatie zoals beleidsstukken van Veiligheidsregio Twente en Brandweer Twente zijn verkregen via de desbetreffende organisatie. Voor dit onderzoek zijn alleen beleidsstukken gebruikt die vastgesteld zijn door het bestuur van Veiligheidsregio Twente.

Vergelijkend onderzoek

Hoewel het literatuuronderzoek de overhand heeft in dit onderzoek, is er tevens gebruik gemaakt van vergelijkend onderzoek. Er zijn drie gedragscodes en drie richtlijnen met elkaar vergeleken aan de hand van de vorm waarin het is opgesteld maar ook de belangrijkste onderwerpen die in de voorgaande hoofdstukken aan bod zijn gekomen, namelijk social media, vrijheid van meningsuiting en goed ambtenaarschap.

Vooraf zijn de gedragscodes en richtlijnen geselecteerd. Het belangrijkste criterium was dat iedere gedragscode of richtlijn van een andere laag van de overheid dient te komen. De reden, waarom hier voor gekozen is, is om te kijken hoe op verschillende overheidsniveau omgegaan wordt met ambtelijke integriteit en met name als het gaat om social media.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de kenmerken van social media aan bod en wordt onder andere uitgelegd welke rol social media kan spelen bij de beeldvorming en legitimiteit van de overheid. Daarna zal in hoofdstuk 3 het grondrecht vrijheid van meningsuiting uiteengezet worden, met daarin specifieke aandacht voor de beperkingen van dit grondrecht. Hoofdstuk 4 gaat over de koppeling tussen social media, goed ambtenaarschap en integriteit. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 aandacht te besteed aan het integriteitsbeleid dat op basis van geldende wet- en regelgeving verplicht is. Tot slot komen in de hoofdstukken 6 en 7 de conclusies en aanbevelingen aan bod.

³² Verhoeven, 2010, p. 127-128.



De impact van social media

Het aantal gebruikers van social media stijgt iedere dag en iedereen heeft toegang tot sociale netwerken. Voor bedrijven en overheidsorganisaties bieden social media vele kansen, maar de keerzijde is dat er ook risico's kleven aan het gebruik van social media. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet waarom het van belang is dat een overheidsorganisatie regels stelt aan het gebruik van social media van ambtenaren.

2.1 Wat zijn social media?

Een literatuurstudie naar de definitie van social media leert dat er veel verschillende definities gebruikt worden. TNO hanteert als definitie: "De nieuwe generatie media, die gebruikers in staat stelt berichten (content) op internet te plaatsen zonder tussenkomst van een regisseur en de dialoog met elkaar en met organisaties aan te gaan"³³.

Frissen e.a. (2008) beschrijven social media als "een verzamelnaam voor allerlei sociale netwerken of online communicatievormen- en technieken waarbij het delen van informatie door gebruikers en de samenleving tussen gebruikers centraal staat"³⁴. Het Kennisplatform voor social media marketing gebruikt bijvoorbeeld een korte en vereenvoudigde definitie om social media te kenmerken: "een verzamelnaam waarmee het mogelijk is om informatie met elkaar te delen op een gebruiksvriendelijke en vaak leuke wijze"³⁵. Voorgaande definities zijn maar drie van de vele die er zijn. Deze drie definities zijn verschillend als het gaat om bewoordingen, maar in feite beschrijven ze dezelfde hoofdkenmerken van social media; namelijk open en toegankelijk, de centrale rol van de gebruiker en het delen van informatie. In het vervolg van dit onderzoek wordt de definitie van TNO gehanteerd wanneer over social media gesproken wordt:

*"de nieuwe generatie media, die gebruikers in staat stelt berichten (content) op internet te plaatsen zonder tussenkomst van een regisseur en de dialoog met elkaar en met organisaties aan te gaan"*³⁶.

2.1.1 Soorten social media

Er zijn verschillende soorten social media en deze kunnen onderverdeeld worden in een community, een weblog en een forum. Onder een community wordt een virtuele gemeenschap verstaan waar groepen mensen met elkaar communiceren of samenwerken³⁷. Facebook, LinkedIn en Google+ zijn enkele voorbeelden van een community. Daarentegen zijn Geenstijl.nl en Twitter voorbeelden van een (mini) weblog. Een weblog kan omschreven worden als "een website waarop regelmatig nieuwe bijdragen verschijnen, waardoor de auteur (blogger) in feite een logboek van informatie deelt met zijn publiek"³⁸. Als laatste is er dan ook nog het forum waar gebruikers op een

³³ TNO, 2011, p.8.

³⁴ Frissen e.a., 2008; Boverman e.a., 2011, p.20.

³⁵ Kennisplatform voor social media marketing, 2011.

³⁶ TNO, 2011, p.8.

³⁷ Infopunt Veiligheid, 2012, p.5.

³⁸ Infopunt Veiligheid, 2012, p.5.



website informatie vinden, gelijkgestemden zoeken of hun beklag doen over zaken³⁹. Youtube, Flickr en Pinterest maken de lijst compleet met alle verschillende vormen. Bij Youtube, Flickr en Pinterest gaat het om het online delen en plaatsen van dan wel filmpjes, foto's of afbeeldingen, artikelen of video's. Bovenstaande sociale netwerken of online communicatievormen en -technieken zijn vandaag de dag mogelijk vanwege fundamentele veranderingen die plaats hebben gevonden in het web 2.0. Maar wat is web 2.0? Hiervoor dient eerst naar het ontstaan van het internet terug te worden gegaan.

2.1.2 De opkomst van het internet

Het internet is in eerste instantie ontwikkeld door informatie-uitwisseling te vergemakkelijken voor militairen en de ruimtevaart⁴⁰. Vanaf eind jaren '80 kreeg de samenleving ook toegang tot het internet. De eerste vorm van internet wordt ook wel Web 1.0 genoemd. Web 1.0 maakte het mogelijk om elkaar berichten te sturen en informatie digitaal uit te wisselen, waarbij de snelheid en het bereik van het internet zich onderscheidde van de traditionele media. De mogelijkheden die het web 1.0 bood, zoals het gemakkelijk opzoeken van informatie via zoekmachines, hadden een grote invloed op de privésfeer van de samenleving, het bedrijfsleven en de overheid. De belangrijkste kenmerken die centraal staan bij het web 1.0 zijn het passieve gebruik en het publiceren dan wel delen van informatie.

2.1.3 Web 2.0

Door alle nieuwe ontwikkelingen op het gebied van internettoepassingen in de afgelopen jaren is het web 1.0 overgegaan naar web 2.0. Web 2.0 laat, in tegenstelling tot het web 1.0, grote veranderingen zien op het gebied van interactie, conversatie en activiteit⁴¹. Bij het web 2.0 staat vooral de houding en de cultuur van hoe je met elkaar omgaat en samenwerkt centraal.

De bedenker van de term web 2.0, Tim O'Reilly omschrijft de belangrijkste eigenschappen van het web 2.0 als volgt:

- De regie ligt op zekere hoogte bij de gebruiker omdat deze controle heeft en houdt over zijn eigen data en informatie;
- De drijvende kracht zijn de sociale netwerken;
- Dat juist de gebruikers de drijvende kracht zijn zorgt ervoor dat de gebruikers veel meer dan voorheen in een krachtige positie zitten; ze schuiven op naar andere positie in de waardeketen. Over deze verschuiving van de posities is meer te lezen in paragraaf 2.3;
- Uit de sociale netwerken wordt de informatie en kennis maximaal benut;
- Het platform voor deze interacties is het web. Een webplatform biedt immers een open, levendige en dynamische omgeving waarin mensen komen en gaan, informatie achterlaten en delen, doorverwijzen naar andere niches op het platform of naar andere platforms⁴².

³⁹ Infopunt Veiligheid, 2012, p.5.

⁴⁰ Dijk, J.A.G.M van, 2001, p.86.

⁴¹ Kroezen, 2011, p.19.

⁴² Frissen e.a., 2008, p.10-11.

2.2 Massacommunicatie versus social media

Voor de opkomst van social media maakten organisaties gebruik van massacommunicatiemiddelen. Massacommunicatie kan ook gezien worden als openbare communicatie en houdt in dat de boodschap voor iedere burger bestemd en toegankelijk is. Hierbij wordt niemand in beginsel uitgesloten⁴³. Kranten, tijdschriften, radio en televisie zijn voorbeelden van klassieke media die zorgen voor de verspreiding van de massacommunicatie boodschappen. Deze verspreiders worden ook wel massamedia genoemd.

Massacommunicatie zijn gericht op en ontworpen om een zeer groot publiek te bereiken. Kenmerkend voor de massacommunicatie is dat de verschillende media vrijwel altijd min of meer identieke boodschappen verzenden⁴⁴. Dit is te verklaren doordat er bij massamedia een woordvoerder (of een communicatieteam) is die de beeldvorming stuurt⁴⁵.

Bij massacommunicatie, waaronder klassieke media, is er sprake van een top-down aanpak. Dit houdt in dat "Het creëren en distribueren van informatie, kennis of een boodschap plaats vindt via professionals en organisaties (de "media") die de kennis, productievoorzieningen en infrastructuur bezitten om dit te doen"⁴⁶.

Social media werken anders dan massacommunicatie. Met social media is het mogelijk om op een ander manier om te gaan met informatie, kennis of "nieuws". Netwerken zoals Twitter bijvoorbeeld bieden geen centrale bron van informatie aan. Het zijn de gebruikers van Twitter die middels tweets (berichten van maximaal 140 tekens) hun informatie, kennis of nieuws rechtstreeks en onderling delen in hun netwerk⁴⁷. Anders gezegd komt het er op neer dat social media zorgen voor een oneindig netwerk van onderlinge verbindingen en contacten, zonder dat er opererende organisaties tussen zitten.

Bij social media is dan ook sprake van de bottom-up aanpak, aangezien de gebruiker bepaalt welke informatie verspreid wordt. Door de komst van social media hebben werknemers een veel groter potentieel bereik gekregen om gevoelige informatie, zonder censuur, zonder beperkingen over de organisatie bloot te leggen⁴⁸.

2.3 Verschuiving in de rollen van gebruikers

Door de ontwikkelingen op het gebied van het internet heeft er een belangrijke verschuiving plaatsgevonden in de rollen van de gebruikers. Ten tijde van de massacommunicatie namen gebruikers van het web de rol van consument op zich omdat ze niet anders konden. Alleen informatie die gepubliceerd werd, was beschikbaar voor hen. Echter, door de komst van social media zijn gebruikers niet langer alleen consumenten, maar is het voor hen tevens mogelijk om bij te dragen aan en het creëren van nieuws en informatie⁴⁹. Bekker e.a. beschrijven het als volgt: "Het vroegere

⁴³ Hemels, J., 1982, p.28.

⁴⁴ Boverman e.a., 2011.

⁴⁵ Huijskens, 2011.

⁴⁶ Boverman e.a., 2011, p. 19.

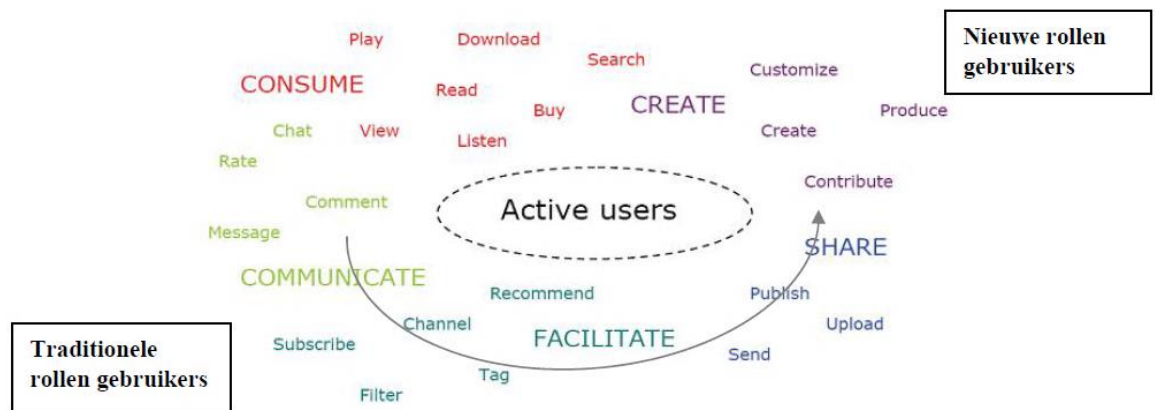
⁴⁷ Koeleman, 2009.

⁴⁸ Huijskens, 2011.

⁴⁹ Frissen e.a., 2008.

eenrichtingsverkeer in het toegankelijk maken van specifieke informatie en kennis is vervangen door tweerichtingsverkeer”⁵⁰.

Een gevolg van de verschuiving in de rol van gebruikers is dat er geen centrale sturing en autoriteit is op de communicatie. Gebruikers hebben de kans om meer gebruik te maken van niet-hiërarchische organisatieprincipes, zelfregulering en zelforganisatie. Frissen e.a. (2008) geven aan dat gebruikers door deze ontwikkeling in een veel meer krachtigere positie komen te zitten dan voorheen. Ze gaan naast hun rol als consument steeds meer andere rollen op zich nemen. Onderstaand figuur visualiseert de veelheid aan rollen die een gebruiker op zich kan nemen en de verschuiving die hierin heeft plaatsgevonden⁵¹.



Figuur 1: De verschuiving van de gebruikersrollen⁵²

2.4 Beeldvorming en legitimiteit

Een overheidsorganisatie ontleent haar legitimiteit aan het feit dat zij namens en ten behoeve van de samenleving haar taken uitoefent zoals ze beschreven staan in een wet in formele zin. Het vertrouwen van de samenleving in een overheidsorganisatie speelt een belangrijke rol in het krijgen en behouden van haar legitimiteit. Vanuit de rechtssociologische benadering houdt legitimiteit in dat "de burgers het gezag van de overheid vrijelijk accepteren"⁵³. Het vrijelijk accepteren van het gezag van de overheid houdt in dat burgers bij voorbaat bereid zijn om de richtlijnen en voorschriften, die vanuit de overheid worden opgelegd, te gehoorzamen en om aan de beslissingen van de desbetreffende overheidsorganisatie uitvoering te geven⁵⁴.

De meest voorkomende reden waarom burgers bijvoorbeeld in aanraking komen met de brandweer is ten tijde van een inzet of incident. Daarnaast spelen (social) media een rol als het gaat om zichtbaarheid van de brandweer binnen de samenleving. Alle beelden van en

⁵⁰ Bekkers e.a., 2009, p.55.

⁵¹ Frissen e.a., 2008.

⁵² Slot & Frissen, 2007.

⁵³ Hoekema, 1991, p.1.

⁵⁴ Hoekema, 1991, p.1.

ervaringen die de burgers zelf meemaken met de brandweer zorgen er voor dat er een bepaald beeld van de brandweer ontstaat. Hierbij kan het ook voorkomen dat bestaande opvattingen en houdingen dan wel geheel of gedeeltelijk worden overgenomen of geïntegreerd in dit beeld. Dit wordt ook wel beeldvorming genoemd. Beeldvorming kan omschreven worden als “een proces waarin een subjectief beeld van de “de werkelijkheid” wordt gecreëerd”⁵⁵. Media hebben een grote invloed op dit proces.

Voor de komst van social media waren het de journalisten van de klassieke media die bepaalden wat nieuws was en door welk kader of “frame” wij als samenleving naar de werkelijkheid keken. Echter, gezien de eerder genoemde verschuivingen in de rollen van gebruikers van social media zijn gebruikers tevens deelnemers geworden. Enerzijds hebben gebruikers onder andere de mogelijkheid gekregen om zelf te bepalen door welk kader of frame het nieuws belicht wordt. Anderzijds betekent het ook dat de beeldvorming van de burgers gebaseerd kan worden op privé berichten op social media van ambtenaren.

Beeldvorming heeft een invloed op het vertrouwen van de samenleving. Indien de beeldvorming niet positief is ten opzichte van de organisatie, kan dit effect hebben op het vertrouwen in de publieke organisatie. Dit blijkt ook uit een onderzoek van de Nationale Denktank uit 2010. De onderzoekers geven in het rapport “Zelf Vertrouwen” aan dat de opkomst van social media en de gebrekkige manier waarop publieke organisaties omgaan met nieuwe media een rol spelen bij het afnemen van het vertrouwen in de overheid⁵⁶.

Daarnaast is tevens een rol weggelegd voor de medewerkers als het gaat om het imago van een organisatie. Via social media kunnen medewerkers, in dit geval ambtenaren, namelijk bijdragen aan een positief of juist een negatief imago van de overheidsorganisatie. Dit negatief imago kan veroorzaakt worden door negatieve uitlatingen van een ambtenaar die het niet eens is met bijvoorbeeld de gang van zaken binnen de organisatie. Daarnaast bestaat tevens de kans dat incorrecte of onvolledige informatie naar buiten gebracht wordt die de overheidsorganisatie in een slecht daglicht zet. Een voorbeeld hiervan is de tweet van voormalig districtschef Gerda Dijkman.

Een ander gevaar is dat de overheidsorganisatie in diskrediet wordt gebracht doordat een ambtenaar vertrouwelijke of gevoelige informatie plaatst op internet via sociale netwerken. Het voorbeeld van een brandweerman uit Flevoland illustreert dit.

2.5 Hoe nu verder?

Communicatiedeskundige Huijskens geeft aan dat bij social media een duidelijke grens tussen werk en privé niet of nauwelijks te trekken is voor (de meeste) gebruikers. Het is daarom volgens hem van groot belang dat over het gebruik van social media afspraken gemaakt en vastgelegd worden zodat de werknemers weten wat ze wel en niet mogen schrijven⁵⁷, vooral omdat social media een steeds dominantere rol gaan innemen in de samenleving.

Dat de scheidslijn tussen werk en privé dun is, beaamt ook het Infopunt Veiligheid van het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV). Zij geeft aan dat de medewerkers het

⁵⁵ Boverman e.a., 2011, p.11.

⁵⁶ Boverman e.a., 2011, p.9; Nationale denktank, 2010.

⁵⁷ Huijskens, 2011.



visitekaartje van de organisatie zijn. *“Zodra mensen weten dat iemand voor een organisatie werkt, wordt de medewerker daarop aangesproken”*⁵⁸. Tot op een bepaalde hoogte kunnen ambtenaren hun persoonlijke mening delen met anderen als het gaat over de organisatie.

Verder geeft Infopunt Veiligheid ook nog aan dat “het plaatsen van de woorden “op persoonlijke titel” in bijvoorbeeld een twitterprofiel geen enkele betekenis heeft. Het is meer van een noot van de schrijver: denk niet dat mijn mening ook die van de organisatie is”⁵⁹. Als een organisatie, waar de medewerker werkzaam is, via uitingen op social media in diskrediet gebracht wordt, dan kan de medewerker zich niet verschuilen achter de woorden “op persoonlijke titel”. “Op persoonlijke titel” betekent geen vrijbrief voor het plaatsen van ongenueanceerde persoonlijke meningen, zelfs niet als aangegeven wordt door de medewerker dat het account enkel en alleen als privé account wordt gebruikt.

Infopunt Veiligheid geeft aan dat waar het gaat om social media, het goed is om de scheidslijn tussen werk en privé binnen de organisatie bespreekbaar te maken aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden. Werknemers moeten zich er namelijk bewust van worden dat door de komst van social media *iedere* werknemer een ambassadeur is geworden van de organisatie waar hij werkt.

Het is duidelijk geworden dat overheidsorganisaties in ieder geval actie moeten gaan ondernemen als het gaat om het gebruik van social media. De wijze waarop, daar verschillen de meningen over.

2.6 Samenvatting

Door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van internettoepassingen in de afgelopen jaren is een nieuw soort media ontstaan die gekenmerkt kan worden als open en toegankelijk. Door de komst van social media zijn gebruikers niet langer alleen consumenten, maar is het voor hen tevens mogelijk om bij te dragen aan en het creëren van nieuws en informatie. Dit alles betekent dat de gebruiker een positie heeft gekregen die veel dynamischer is. De mogelijkheid voor ambtenaren bestaat om positief of negatief bij te dragen aan het imago van de overheid omdat ambtenaren ook wel gezien worden als visitekaartje van de overheidsorganisatie. Ambtenaren zijn de overheid. Een negatieve bijdrage van een ambtenaar kan doorwerking hebben op het vertrouwen van de samenleving in een overheidsorganisatie en daarmee ook het krijgen en behouden van de legitimiteit van deze overheidsorganisatie.

Op basis van informatie van een communicatiedeskundige en het Infopunt Veiligheid kan geconcludeerd worden dat overheidsorganisaties in ieder geval actie moeten gaan komen als het gaat om het gebruik van social media door haar medewerkers. De vraag is echter in het licht van de vrijheid van meningsuiting in hoeverre de overheid als werkgever het gebruik van social media door haar ambtenaren kan reguleren. Het volgende hoofdstuk gaat op deze vraag in.

⁵⁸ Infopunt Veiligheid, 2012, p.8.

⁵⁹ Infopunt Veiligheid, 2012, p.8.

Vrijheid van meningsuiting en social media

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet waarom het belangrijk is om het gebruik van social media door ambtenaren te reguleren. Voordat gekeken kan worden naar de mogelijkheden om regels op te leggen, is het van belang om eerst stil te staan bij de vrijheid van meningsuiting. Dit is een grondrecht dat toe komt aan iedere burger in Nederland en ook aan ambtenaren. Maar wat is vrijheid van meningsuiting en hoe wordt dit geregeld? In dit hoofdstuk wordt daarom eerst een uiteenzetting gegeven over het grondrecht vrijheid van meningsuiting om vervolgens te kijken naar de mogelijkheden om regels op te leggen.

3.1 De grondrechten in de Nederlandse Grondwet

De Grondwet is voor veel landen, waaronder Nederland, een centraal staatsrechtelijk document. De Grondwet kan gezien worden als “een document waarin de meeste belangrijke regels over de staatsorganisatie en de verhouding tussen de staat en burgers zijn neergelegd”⁶⁰.

In de Grondwet wordt onder andere de bescherming van grondrechten geregeld. Grondrechten worden gezien als de “fundamentele rechten die van oudsher primair betrekking hebben op bescherming van de mens tegen de staat”⁶¹. Bij het ontwikkelen van de grondrechten kregen de burgers dan ook rechten die een vrijheid van overheidsinmenging geven, zoals vrijheid van meningsuiting of vrijheid van vergadering en vereniging⁶². Deze rechten worden ook wel klassieke grondrechten of vrijheidsrechten genoemd. Eén van de uitgangspunten van grondrechten is dat er gebieden moeten zijn waar iedere burger, zonder tussenkomst van de overheid, kan doen en laten wat hem goeddunkt⁶³.

Grondrechten zijn onder te verdelen in klassieke en sociale grondrechten. Bellekom e.a. (2007) geven aan dat onder klassieke grondrechten (of vrijheidsrechten zoals ze ook wel genoemd worden) kunnen worden verstaan “die rechten van de mens die primair gericht zijn op de bescherming van de staatsvrije sfeer”⁶⁴. Klassieke grondrechten vloeien voort uit “het klassiek-liberale rechtsstaatsidee” en zijn er vooral ten behoeve van de bescherming en handhaving van de vrijheden van de burgers⁶⁵. Deze vrijheden betekenen dan ook voor de overheid dat zij in de eerste plaats niet in actie mag komen. Het is aan de burger om te bepalen hoe hij gebruik gemaakt van zijn vrijheid. Een kenmerk van klassieke

⁶⁰ Bellekom e.a., 2007, p. 8.

⁶¹ Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁶² Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁶³ Bellekom e.a., 2007, p. 341.

⁶⁴ Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁶⁵ Bellekom e.a., 2007, p. 350.



grondrechten is dat ze in rechte goed hanteerbaar zijn en dit komt voornamelijk doordat ze “overheidsafzijdigheid beklemtonen en afdwingbare rechten inhouden”⁶⁶

Naast de klassieke grondrechten of vrijheidsrechten zijn er sociale grondrechten. Sociale grondrechten vergen in tegenstelling tot klassieke grondrechten een actieve houding met prestaties van de overheid. Bellekom e.a. (2007) beschrijven dat “deze rechten zijn ontstaan vanuit de gedachte dat individuele vrijheid niet voldoende is voor mensen om zich te kunnen ontplooiën”⁶⁷. De internationale en Europese verdragen en de Nederlandse Grondwet bevatten zowel klassieke als sociale grondrechten.

Sinds 1814 worden in Nederland vrijheden van burgers beschermd, waaronder de vrijheid van drukpers. De rechten die deze vrijheden beschermen kennen wij nu als de klassieke grondrechten die in hoofdstuk 1 van de Grondwet opgenomen zijn. De codificatie van de Nederlandse grondrechten vond plaats in 1983 tijdens een grondwetsherziening. Op internationaal niveau kwam de ontwikkeling betreffende de bescherming en codificatie van de grondrechten vooral na de Tweede Wereldoorlog tot stand⁶⁸. Enkele voorbeelden van de verdragen, waarin onder andere de vrijheid van meningsuiting beschreven wordt, zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Binnen Europa heeft het EVRM zich ontwikkeld tot een belangrijk instrument, maar ook voor Nederland speelt dit verdrag een grote rol. Dit komt onder andere doordat “de Nederlandse rechter formele wetten niet mag toetsen aan de Grondwet, maar wel aan het EVRM”⁶⁹.

Daarnaast worden in de bepalingen, die in het EVRM staan, meer rechten beschermd dan in de Nederlandse Grondwet zijn opgenomen. Zoals Bellekom e.a. (2007) het verwoorden: “Voor zover het dezelfde rechten beschermt, dan zijn de bewoordingen veelal ruimhartiger en meer open voor rechterlijke interpretatie en rechtsvorming”⁷⁰.

3.1.1 De vrijheid van meningsuiting

Als gekeken wordt naar de onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat en welk grondrecht hierbij een belangrijke rol speelt, dan kom je uit bij de vrijheid van meningsuiting. Vrijheid van meningsuiting is één van de klassieke grondrechten en beoogt de vrijheid van burgers om hun mening of overtuiging, zonder overheidsinmenging vooraf, vrij kenbaar te maken.

Dat vrijheid van meningsuiting gezien wordt als een fundamenteel grondrecht voor iedere burger, betekent niet dat de meningen niet uiteenlopen over hoever deze vrijheid reikt en of bepaalde uitingen tegengegaan dienen te worden. Zoals Bellekom e.a. (2007) het verwoorden: “Dit laat echter onverlet dat geaccepteerd wordt dat het recht als zodanig essentieel wordt geacht, waarbij in grote lijnen overeenstemming bestaat over de onwenselijkheid van censuur en andere al te zeer beperkende maatregelen”⁷¹.

⁶⁶ Bellekom e.a., 2007, p. 350.

⁶⁷ Bellekom e.a., 2007, p. 350.

⁶⁸ Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁶⁹ Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁷⁰ Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁷¹ Bellekom e.a., 2007, p.341.

De grondrechten die beschreven staan in hoofdstuk 1 van de Grondwet geven de burgers geen vrijbrief om alles te kunnen doen en laten wat hen goeddunkt. Onbeperkte uitoefening van de grondrechten kan er namelijk voor zorgen dat het algemeen belang geschaad wordt of dat vrijheden van anderen aangetast worden⁷². Daarom is het noodzakelijk om de grondrechten te beperken, ondanks het feit dat ze bedoeld zijn om de burgers te beschermen tegen de overheid.

Het beperken van grondrechten zorgt voor “moeilijke afwegingen van vaak ongelijksoortige waarden en belangen”⁷³. Als voorbeeld hiervan kan de vrijheid van meningsuiting genomen worden en Bellekom e.a. (2007) verwoorden deze moeilijke afwegingen als volgt:

“Haar grote betekenis staat vast, enerzijds als persoonlijke vrijheid van de burger, anderzijds als noodzakelijke voorwaarde van de publieke discussie die een democratisch bestel kenmerkt. Daar staat tegenover dat men juist door meningsuitingen gemakkelijk inbreuk kan maken op rechten en van anderen (bijv. privacy, eer en goede naam) of op gerechtvaardigde belangen van de gemeenschap”⁷⁴.

Het staatsrechtelijke legaliteitsbeginsel zorgt ervoor dat de bevoegdheden van de overheid hun grondslag moeten hebben in de wet en tevens volgens deze wettelijke grondslag uitgevoerd dienen te worden. Dit legaliteitsbeginsel geldt ook als het gaat om het beperken van grondrechten. In een wet in formele zin moet opgenomen zijn dat er inbreuk gemaakt kan worden op een grondrecht⁷⁵.

De vraag is welke beperkingen opgelegd mogen worden aan burgers waar het de vrijheid van meningsuiting betreft. Voordat gekeken gaat worden naar deze beperkingsmogelijkheden, worden eerst artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet besproken.

3.1.2 Artikel 7 Grondwet

De vrijheid van meningsuiting is één van de belangrijkste rechten in een democratische rechtsstaat. Tot 1983 werd dit grondrecht uitgedrukt als de vrijheid van drukpers. Sinds de grondwetswijziging in 1983 wordt het recht in artikel 7 van de grondwet aangeduid als vrijheid van meningsuiting.

Vrijheid van meningsuiting zorgt ervoor dat burgers hun gedachten en/of gevoelens kunnen openbaren zonder voorafgaand toestemming (verlof) te vragen bij de overheid. In de tekst van lid 1 van artikel 7 Grondwet wordt nog steeds het begrip ‘drukpers’ gehanteerd. Dit begrip wordt al gebruikt sinds 1814 en houdt in de bescherming van gedrukte of geschreven stukken. Echter is dit begrip in de loop van de jaren wel ruimer opgevat blijkens rechtspraak van de Hoge Raad⁷⁶.

⁷² Bellekom e.a., 2007, p.359.

⁷³ Bellekom e.a., 2007, p.359.

⁷⁴ Bellekom e.a., 2007, p.359.

⁷⁵ Schneider, 2008, p.37-38.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld HR 24 januari 1967, NJ, 270, Nederland Ontwapent, waarbij neonletters onder drukpers worden geschaad.



Er zijn in de loop van de decennia verschillende voorstellen geweest om de formulering van het grondrecht te wijzigen, maar bij de grondwetsherziening in 1983 is de oude formulering van de kern van het grondrecht gehandhaafd gebleven. De reden hiervoor is dat men vond dat “de oude tekst in de jurisprudentie in het algemeen bevredigend was geïnterpreteerd”⁷⁷. Akkermans e.a. (1988) beamen inderdaad dat de vrijheid van drukpers in hoge mate is gevormd door jurisprudentie⁷⁸. De Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk heeft in 2000 nog onderzoek gedaan naar de grondrechten en kwam tevens met de aanbeveling om de formuleringen van de grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, te moderniseren maar hier is tot nu toe nog geen gehoor aan gegeven. Uit het onderzoek van de Commissie Grondrechten komt namelijk naar voren dat gehanteerde begrippen in artikel 7 niet meer goed hanteerbaar zijn voor nieuwe uitingsmiddelen zoals internet. Voor deze uitingsmiddelen valt niet goed af te leiden onder welke categorie ze vallen⁷⁹.

De begrippen van lid 1 van artikel 7 Grondwet worden in de jurisprudentie ruim uitgelegd. Zo wordt onder gedachten en gevoelens tevens de berichtgeving van de periodieke pers begrepen⁸⁰. Verder wordt bijna alles geschaard onder drukpers dat maar leesbare tekens bevat⁸¹ en worden aan drukpers vergelijkbare vermenigvuldigingstechnieken gelijkgesteld⁸².

De toevoeging van “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet” aan lid 1 van artikel 7 Grondwet geeft aan dat de vrijheid om een mening of gevoelens te openbaren alleen bij een wet in formele zin beperkt kan worden. Uit de bewoording ‘niemand heeft voorafgaand verlot nodig’ uit lid 1 van artikel 7 blijkt tevens dat iedere vorm van censuur uitgesloten wordt. Dit verbod betreft alleen toestemming van de overheid. Toch neemt het verbod op censuur van de overheid niet weg dat burgers achteraf verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor hetgeen door de drukpers tot uiting heeft gebracht⁸³. Dit komt door weer door de betekenis van de woorden ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet’⁸⁴. In het Wetboek van Strafrecht zijn namelijk verschillende bepalingen (artikel 137^e e.v.) opgenomen waarin misdrijven tegen de openbare orde beschreven staan met de bijbehorende straffen. Een voorbeeld is artikel 137^e Wetboek van Strafrecht. Hierin wordt beschreven dat iemand gestraft kan worden met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie wanneer hij of zij een uitlating openbaar maakt die beledigend is of kan aanzetten tot haat tegen, discriminatie van mensen of gewelddadig optreden gestraft kan worden⁸⁵.

In de rechtspraak heeft de Hoge Raad gaandeweg een onderscheid gemaakt tussen het ‘openbaren’ en ‘verspreiden’ van gedrukte of geschreven stukken. Van Bellekom e.a. (2007) geven aan dat het belang van “dit onderscheid is gelegen in de in de praktijk gebleken behoefte om enerzijds aan de vrijheid van drukpers een ruimhartige bescherming

⁷⁷ Akkermans., 1988, p.51.

⁷⁸ Akkermans, 1988, p.51.

⁷⁹ Commissie Grondrechten, 2000b, p.10.

⁸⁰ Van den Hoff, 2011, p.9 als ook Boon, 1993, p.46.

⁸¹ ARRvS 6 mei 1983, AB 514 (geluidswagen).

⁸² HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427; Van der Hoff, 2011, p.9.

⁸³ Bellekom, e.a., 2007, p. 387.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld HR 28 november 1950, NJ 1951, 138, Sittard.

⁸⁵ Artikel 137^e lid 1 Wetboek van Strafrecht.

te bieden, anderzijds de te onderscheiden elementen van deze vrijheid aan verschillende beperkingsregels te kunnen onderwerpen⁸⁶". In een uitspraak van de Hoge Raad in 1950⁸⁷ is voor het eerst dit onderscheid gemaakt.

In de rechtspraak zijn belangrijke rechtsgevolgen verbonden aan het onderscheid tussen 'openbaren' en 'verspreiden'. Kijkend naar de Grondwet valt alleen het 'openbaren' van uitingen onder de reikwijdte van lid 1 van artikel 7 Grondwet⁸⁸. Als gevolg hiervan mag het openbaren niet voorafgaand aan het verlof getoetst worden en mag het achteraf pas beperkt worden op grond van een wet in formele zin⁸⁹. Daarentegen valt het verspreiden buiten de reikwijdte van artikel 7 Grondwet. Echter is het verspreiden wel duidelijk verbonden aan het openbaren van uitingen. Daarom mogen lagere wetgevers het verspreidingsrecht slechts beperken voor zover daardoor niet de uitoefening van het openbaringsrecht bedreigd wordt⁹⁰.

Lid 3 van artikel 7 Grondwet biedt bescherming aan het openbaren van gedachten en gevoelens 'door andere dan in voorgaande leden genoemde middelen'⁹¹. De reikwijdte van artikel 7 als geheel is door deze toevoeging aanzienlijk verruimd⁹². Desondanks is de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk van mening dat de formulering van artikel 7 Grondwet gewijzigd dient te worden zodat "het artikel geheel techniekonafhankelijk is geformuleerd"⁹³.

3.2 De vrijheid van meningsuiting volgens artikel 10 EVRM

Het openbaren van uitingen, anders dan door middel van de drukpers beschreven in artikel 7 Grondwet, is beschermd via een grondrecht. Deze bescherming trad in werking tot toen in 1954 het EVRM verbindend werd verklaard in Nederland⁹⁴. Dit houdt in dat de in het EVRM neergelegde mensenrechten in de regel bindende bepalingen voor een ieder in de zin van artikel 93 en 94 Grondwet bevatten⁹⁵.

Akkermans e.a. (1988) geven aan dat artikel 10 de 'freedom of expression', de uitingsvrijheid in het algemeen beschermt, daargelaten of het de uiting van meningen c.q. van 'gedachten en gevoelens' (artikel 7 lid GW) betreft⁹⁶. Andere vrijheden die beschermd worden zijn de vrijheid van informatie en communicatie en het recht van culturele uitingen⁹⁷. Ten opzichte van artikel 7 Grondwet beschermt artikel 10 EVRM meer rechten op het gebied van uitingsvrijheden. Daar komt tevens bij dat artikel 10 EVRM, voor zover

⁸⁶ Bellekom, e.a. 2007, p.386.

⁸⁷ HR 28 november 1950, NJ 1951, 137, Tilburg.

⁸⁸ Bellekom, e.a. 2007, p.387.

⁸⁹ Bellekom, e.a. 2007, p.387.

⁹⁰ Bellekom, e.a., 2007, p.387.

⁹¹ Een voorbeeld is ARRvS 9 maart 1984, Gem St. 6782).

⁹² Bellekom, e.a., 2007, p. 386.

⁹³ Commissie Grondrechten, 2000b, p.13.

⁹⁴ Akkermans, 1988, p. 50.

⁹⁵ Bellekom e.a., 2007, p. 347.

⁹⁶ Akkermans, 1988, p.50-51.

⁹⁷ Akkermans, 1988, p.51.



het dezelfde rechten beschermt als artikel 7, de bewoordingen veelal ruimhartiger en meer open zijn voor rechtelijke interpretatie en rechtsvorming⁹⁸.

Bovenstaande is duidelijk terug te zien in het eerst lid van artikel 10 EVRM. Hierin wordt immers ook 'de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag of ongeacht grenzen' tot uitingstvrijheden gerekend.

Artikel 10 EVRM bevat tevens een beperkingsclausule. In de volgende paragraaf worden de beperkingsmogelijkheden van de vrijheid van meningsuiting nader uitgewerkt op zowel op basis van de grondwet als op de internationale wetgeving.

3.3 Beperking van de vrijheid van meningsuiting

Voorafgaand aan deze paragraaf was al te lezen dat het niet altijd mogelijk is voor burgers om het grondrecht in volle omvang te kunnen uitoefenen. Eén van de gevolgen zou dan kunnen zijn dat het algemeen belang geschaad wordt of dat vrijheden van anderen aangetast worden⁹⁹.

In de Grondwet en de Europese en internationale verdragen zijn verschillende soorten voorwaarden geformuleerd die ook wel geduid worden als beperkingsmogelijkheden. Voordat dat überhaupt over beperkingen gesproken kan worden, is het van belang dat eerst bekeken wordt of het beperken van het grondrecht daadwerkelijk mogelijk is.

Volgens het staatsrechtelijke legaliteitsbeginsel kunnen alleen die grondrechten beperkt worden bij of krachtens een wet in formele zin. Dit betekent dat, indien het desbetreffende grondrecht dit toestaat, de beperkingsbevoegdheden gedelegeerd kunnen worden aan een lagere wetgever, dan ligt deze bevoegdheid tevens bij een lagere wetgever. Het belangrijkste uitgangspunt is dat de beperkingen kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar dienen te zijn.

3.3.1 Grondwettelijke beperkingen

De vraag is wanneer beperkingen van grondrechten rechtmatig zijn. Kortmann (2001) geeft aan dat "een beperking van een grondrecht rechtmatig is, indien zij in overeenstemming is met een grondwettelijke beperkingsclausule of, soms ook, met in de jurisprudentie ontwikkelde criteria"¹⁰⁰. Wanneer dit niet het geval is, is er sprake van een inbreuk. Er zijn drie algemeen geldende beperkingsstelsels in de grondwettelijke systematiek te onderscheiden; competentieclausuleringen, doelclausuleringen en procedurele voorschriften¹⁰¹. De competentieclausuleringen en doelclausuleringen komen het meeste voor en dit is tevens het geval bij het grondrecht vrijheid van meningsuiting.

Competentieclausules (ook wel competentievoorschriften genoemd) houden in dat in de verschillende grondrechtenbepalingen een instantie wordt aangewezen welke bevoegd is

⁹⁸ Bellekom e.a., 2007, p. 33.

⁹⁹ Bellekom e.a., 2007, p.359.

¹⁰⁰ Kortmann, 2001, p. 381.

¹⁰¹ Kortmann, 2001, p. 381.

om beperkingen op te leggen¹⁰². In de meeste gevallen is dit de wetgever in formele zin (met al dan niet de mogelijkheid tot delegatie¹⁰³). De doelcriteria houden in dat de wetgever (of andere overheidsambten) bij bepaalde grondrechten de grondwettelijke doelcriteria in acht moeten nemen. Wat deze doelcriteria inhouden is niet specifiek vastgelegd, hierin heeft de desbetreffende wetgever een ruimte mate van interpretatievrijheid¹⁰⁴.

De grondwetgever kan, als het gaat om het grondrecht vrijheid van meningsuiting, voorschriften geven op grond waarvan het recht beperkt kan worden¹⁰⁵. Delegatie van desbetreffende bevoegdheden door de wetgever kan alleen wanneer ten aanzien van het betreffende onderwerp een specifieke wet wordt opgesteld waarin deze delegatie geregeld is¹⁰⁶. Daarnaast mag een lagere regelgever na delegatie wel eventueel beperkingen opleggen mits deze beperkingen niet de inhoud van de uiting betreffen¹⁰⁷. Oftewel, delegatie is niet mogelijk indien het gaat om het beperken van het grondrecht zelf.

Als gekeken wordt naar de beperkingsmogelijkheden in artikel 7 Grondwet, dan wordt in het eerste lid van dit artikel geregeld dat alleen de wetgever zelf bevoegd is om grondrechten te beperken. De term “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”¹⁰⁸ geeft aan dat de beperking in een wet in formele zin geregeld dient te worden. Dit houdt onder meer in dat delegatie van deze bevoegdheid niet mogelijk is. Het tweede lid van artikel 7 Grondwet geeft de wetgever de mogelijkheid om zelf beperkingen vast te stellen en tevens om deze bevoegdheid te delegeren.

Een ander competentievoorschrift ligt verscholen in de eerste volzin van het derde lid van artikel 7 Grondwet. Kortmann (2001) geeft aan dat het hier gaat om “beperkingen die geen betrekking hebben op de inhoud van een meningsuiting, doch slechts op plaats, tijd, vorm enz. gesteld kunnen worden door iedere wetgever in materiële zin op grondslag van zijn algemene wetgevende bevoegdheid”¹⁰⁹. De jurisprudentie heeft hier inmiddels wel grenzen aangesteld. De Afdeling Rechtspraak heeft uitgesproken dat, in aansluiting op de verspreidingsjurisprudentie inzake het eerste lid van artikel 7 GW¹¹⁰, gemeentelijke voorschriften die het feitelijke functioneren van het recht om gevoelens en gedachten te openbaren volledig onmogelijk maken in strijd is met het derde lid van artikel 7 GW¹¹¹.

Naast de grondwettelijke beperkingen zijn in de Nederlandse wetgeving tevens verschillende bepalingen te vinden die de uitingsvrijheid van burgers beperken. Het gaat hier bijvoorbeeld om artikelen inzake belediging (artikel 266 Wetboek van Strafrecht) en

¹⁰² Bellekom e.a., 2007, p.362.

¹⁰³ Bellekom e.a., 2007, p.362.

¹⁰⁴ Kortmann, 2001, p.383.

¹⁰⁵ Van der Hoff, 2011, p. 16.

¹⁰⁶ Van der Hoff, 2011, p.16.

¹⁰⁷ Van der Hoff, 2011, p.16.

¹⁰⁸ Artikel 7 lid 1 Grondwet.

¹⁰⁹ Kortmann, 2001, p.382.

¹¹⁰ Zie ook paragraaf 3.2.1.

¹¹¹ Afd. Rspr. 19 januari 1987, AB 1988, 58, m.nt. P.J. Boon (geluidswagens); Kortmann, 2001, p.382.



smaad (artikel 261 Wetboek van Strafrecht). Maar ook kan gedacht worden aan de aantasting van de eer en goede naam, die op grond van het bepaalde in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige daad kan opleveren. Naast deze artikelen zijn tevens voor de vrijheid van meningsuiting beperkingsmogelijkheden in geval van een uitzonderingstoestand geregeld in artikel 103 van de Grondwet¹¹².

3.3.2 Beperkingen op grond van artikel 10 EVRM

Het tweede lid van artikel 10 EVRM behelst eveneens een beperkingsclausule. Deze hierin vervatte beperkingsmogelijkheden zijn groot belang voor het Nederlandse recht omdat uit jurisprudentie namelijk blijkt dat een verwijzing naar de beperking bij wet niet hetzelfde betekent als in artikel 7 van de Grondwet¹¹³. In tegenstelling tot de Grondwet is het EVRM een wet in materiële zin¹¹⁴.

In de jurisprudentie heeft het EHRM voorwaarden gesteld aan wettelijke bepalingen die de uitingsvrijheid beperken. Op grond van de uitspraak van het EHRM moeten deze bepalingen kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar zijn. Tevens dient er “voldoende zwaarwegend algemeen belang te zijn dat noodzaakt tot de inperking van de uitingsvrijheid”¹¹⁵. Bij het opleggen van een beperking wordt een beoordelingsmarge toegestaan aan de verdragstaten en afhankelijk van situatie is de marge bepaald. Zo is de beoordelingsmarge kleiner “wanneer er sprake is van beperking van de publieke meningsvorming over onderwerpen van algemeen belang”¹¹⁶.

Van der Hoff (2011) geeft aan dat artikel 10 EVRM een toets op proportionaliteit biedt die de wetgever en de rechterlijke macht in acht moeten nemen¹¹⁷. Met deze toets dient gecontroleerd te worden of er sprake is van “een evenredige verhouding tussen de aantasting van de uitingsvrijheid en het legitieme doel dat daarmee wordt nagestreefd”¹¹⁸.

Lid 2 van artikel 10 EVRM beschrijft dat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting onderworpen kan worden aan beperkingen, voorwaarden of sancties die bij wet zijn voorzien. Deze beperkingen, voorwaarden of sancties worden dan noodzakelijk geacht in het belang van;

- De nationale veiligheid;
- territoriale integriteit of openbare veiligheid;
- het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten;
- de bescherming van de gezondheid of de goede zeden;
- de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen;
- om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen;

¹¹² Van der Hoff, 2011, p. 16.

¹¹³ Van der Hoff, 2011, p.13.

¹¹⁴ EHRM 26 april 1979 nr. [1979-04-26/NJ_58136], LJN: AC6568 (Sunday-Times), paragraaf 46, NJ 1980, 146

¹¹⁵ Van der Hoff, 2011, p.13; EHRM 26 april 1979 nr. [1979-04-26/NNJ_58136], LJN: AC6568 (Sunday Times), paragraaf 49, NJ 1980, 146.

¹¹⁶ Van der Hoff, 2011, p.13; EHRM 5 november 2002, (Demuth/Zwitserland), par.42.

¹¹⁷ Van der Hoff, 2011, p.13.

¹¹⁸ Van der Hoff, 2011, p.13.

- om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen¹¹⁹.

Kijkend naar de beperkingsmogelijkheden die artikel 10 EVRM biedt, lijkt het of dit artikel meer beperkingen kan opleggen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting. In principe gaat het EVRM boven de Grondwet, omdat het internationaal recht betreft en er zou dus gebruik gemaakt kunnen worden van de beperkingen van artikel 10 EVRM. Echter is er een bepaling¹²⁰ in het EVRM opgenomen die bepaalt dat indien een nationale wet meer bescherming biedt, deze voor gaat. In het geval van vrijheid van meningsuiting biedt de Grondwet meer bescherming aan de burger omdat alleen de wetgever in formele zin beperkingen mag aanbrengen op de vrijheid van meningsuiting en de procedure van wetgeving in formele zin met meer waarborgen is omgeven dan de totstandkoming van lagere wetgeving. Dit neemt overigens niet weg dat de doelcriteria uit het tweede lid van artikel 10 EVRM zo mogelijk wel voorrang hebben op de Grondwetsbepaling.

3.4 Ambtenaren

Medewerkers van een publieke organisatie zijn op grond van artikel 1 Ambtenarenwet ook ambtenaren. Maar wie of wat zijn ambtenaren? Artikel 1 van de Ambtenarenwet definieert een ambtenaar als volgt;

1. *Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.*
2. *Tot den openbaren dienst behoren alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd.*
3. *Niet is ambtenaar in de zin van deze wet degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten.*
4. *Tenzij het tegendeel blijkt, zijn in deze wet onder ambtenaren gewezen ambtenaren begrepen.*

Het begrip “iemand die aangesteld is om in openbare dienst werkzaam te zijn” is een hele brede definitie. Dit blijkt ook wel uit het rapport “Werken in de publieke sector – feiten en cijfers 2012” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Vandaag de dag zijn bijna 1 miljoen ambtenaren werkzaam bij de Nederlandse overheid. Het betreft ambtenaren die afkomstig zijn van 2360 overheidswerkgevers, variërend van de centrale overheid, de decentrale overheden zoals de gemeente en provincie, defensie, politie, het waterschap tot onder meer privaatrechtelijke bestuursorganen¹²¹.

Verhulp (2010) geeft aan dat het niet juist is om de ‘overheid’ als één werkgever te beschouwen. De overheid is volgens hem een abstract begrip dat geen reëel beeld geeft van de werkelijke verhoudingen.¹²² Een werkgever van een ambtenaar is bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders of de minister, en niet de ‘overheid’. Eigenlijk zijn er veel verschillende overheidswerkgevers die elk deel uitmaken van één van de verschillende sectoren binnen de Nederlandse overheid, zoals gemeenten of het Rijk.

¹¹⁹ Artikel 10 lid 2 EVRM.

¹²⁰ Artikel 53 EVRM.

¹²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012, p.5.

¹²² Verhulp, E., 2010, p.14.



Verschillende overheidswerkgevers brengen mee dat ook de rechtspositieregels van de ambtenaren ook kunnen verschillen. De regels die gelden voor de ambtenaren zijn mede afhankelijk van de sector waarbinnen de ambtenaren werkzaam zijn. In het licht van de doelstelling van dit onderzoek en bijbehorende probleemstelling dient vastgesteld te worden dat medewerkers van Brandweer Twente, als onderdeel van Veiligheidsregio Twente, ambtenaren zijn op grond van artikel 1 Ambtenarenwet.

3.4.1 Bijzondere status van ambtenaren in de Nederlandse wet- en regelgeving

Zoals eerder beschreven hebben ambtenaren een bijzondere positie maar dat weerhoudt de wetgeving en de overheid niet om (verdergaande) beperkingen op te leggen aan de uitoefening van de grondrechten. Wat is de bijzondere positie van ambtenaren?

In de Nederlandse Grondwet is artikel 19 lid 2 Grondwet opgenomen waarin is opgenomen dat in de wetgeving rechten en plichten van werknemers beschreven staan. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 7:611 Burgerlijk Wetboek (BW) beschreven dat zowel de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen. Normaliter gelden de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek voor alle burgers op basis van artikel 19 lid 2 Grondwet. Echter is in de Grondwet een aparte bepaling¹²³ opgenomen waarin beschreven staat dat de rechtspositie van de ambtenaren geregeld wordt in de wet. De rechtspositie van de ambtenaren wordt sinds 1929 geregeld in de Ambtenarenwet. Hierin is onder meer een gelijksoortige bepaling opgenomen als artikel 7:611 BW, waarin beschreven wordt dat zowel het bevoegd gezag als de ambtenaar verplicht zijn zich als goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen (Artikel 125ter Ambtenarenwet). De regering geeft dit ook aan in een kamerstuk uit 2003-2004:

“Van een goed ambtenaar mag worden verwacht dat hij zich medeverantwoordelijk voelt voor de integriteit en het goed functioneren van het overheidsorgaan waar hij tewerkgesteld is”¹²⁴.

De Ambtenarenwet zorgt ervoor dat de ambtenaren een andere rechtspositie hebben dan werknemers uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Deze bijzondere rechtspositie van de ambtenaren vloeit voort uit het feit dat de overheid hun werkgever is. Ambtenaren worden gezien als bijzondere werknemers omdat de overheid een bijzondere positie heeft in de samenleving. Een publieke organisatie beschikt over publieke middelen en bijbehorende monopolies maar tegelijkertijd heeft deze organisatie ook de plicht om verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging¹²⁵. Zo moet het bevoegd gezag van de publieke organisatie onder andere verantwoordelijkheid afleggen voor de uitvoering van de taken van de ambtenaren.

Er zijn verschillende wetten en regelingen op verschillende niveaus vastgesteld waarin de rechtspositie van ambtenaren geregeld wordt. De Ambtenarenwet geldt voor alle ambtenaren maar voor rijksambtenaren gelden bijzondere regelingen, zoals de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en het Algemeen

¹²³ Artikel 109 Grondwet.

¹²⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29436, nr. 3, p.10.

¹²⁵ Van den Hoff, 2011, p. 27.

Rijksambtenarenreglement (ARAR). Voor de overige ambtenaren geldt dat op een soortgelijke manier wordt voorzien in hun rechtspositie. Gemeenteambtenaren vinden de specifieke regels met betrekking tot hun rechtspositie terug in een Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR), die weer nader is uitgewerkt in een Uitwerkingsovereenkomst (UWO). De CAR en de UWO worden verderop in dit hoofdstuk verder uiteengezet.

3.5 Beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren

In 1983 heeft een grondwetsherziening plaatsgevonden en hierbij is erkend door de grondwetgever dat grondrechten uit de Grondwet tevens een verticale werking hebben tussen overheidsorganisaties en ambtenaren¹²⁶. Een verticale werking houdt in dat “een individu zich ten overstaan van de rechter tegenover de overheid rechtstreeks op het grondrecht kan beroepen”¹²⁷. Deze wijzigingen hebben geleid tot aanpassing van onder andere de Ambtenarenwet, maar de mogelijkheid tot het beperken van het grondrecht blijft mogelijk.

3.5.1 De historische ontwikkeling van ambtenaren en grondrechten

Lange tijd heerste in Nederland de mening dat de grondrechten niet of slechts deels van toepassing waren op ambtenaren. Vanaf het begin van de inwerkingtreding van de Nederlandse Grondwet heerst bij het merendeel “de opvatting dat grondrechten gelden voor de verhouding overheid-ambtenaar”¹²⁸. Verhulp (1997) geeft aan dat deze opvatting tot een bepaalde hoogte aanvaard werd in verband met het bijzondere karakter van de verhouding¹²⁹. Volgens de regering diende de ambtenaar namelijk een bijzondere rechtspositie te hebben omdat deze “als werknemer van de overheid deelneemt aan de uitoefening van overheidsgezag”¹³⁰.

De daadwerkelijke erkenning door de regering en de Tweede Kamer ten aanzien van de opvatting, dat grondrechten ook gelden voor de verhouding overheid-ambtenaar, komt (veel) later. Pas vanaf 1900 wordt uitdrukkelijk erkend dat grondrechten ook voor ambtenaren geld. Echter waren er toen ook andere opvattingen die een grote betekenis speelden zoals die van Struycken. Struycken stelde dat “grondrechten slechts de algemene rechtstoestand betreffen van de burger en niet de bijzondere rechtsverhouding ambtenaar-overheid”¹³¹. Hierbij gaf hij aan dat voor zover de beperkingen zijn grondslag vinden in een ambtenaarsverhouding, deze wel opgelegd kunnen worden door een bestuursorgaan maar “geen element vormen in de algemene rechtstoestand van de burgers”¹³². Dit betekende dan ook dat de beperkingen van die rechten niet aan de grondwettelijke beperkingsclausules hoeven te voldoen en de toets aan de rechtvaardigheid en het algemeen belang te kunnen doorstaan omdat de grens van de

¹²⁶ Kamerstukken II, 1985-1986, 19495, nr. 3.

¹²⁷ Van den Hoff, 2011, p.15.

¹²⁸ Verhulp, 1997, p.170.

¹²⁹ Verhulp, 1997, p.170.

¹³⁰ Van Zutphen, 1998, p.3.

¹³¹ Verhulp, 1997, p.172.

¹³² Verhulp, 1997, p.172.



beperking het belang is van de openbare dienst¹³³. Deze opvatting van Struyck zorgde voor een verschuiving waardoor het dienstbelang sterker op de voorgrond kon treden en de beperking van het grondrecht niet meer gerechtvaardigd hoefde te worden.

Vanaf 1955 wijzigt het standpunt over de grondrechten van de regering en de Eerste en Tweede kamer. De grondrechten gelden vanaf dat moment wel voor ambtenaren, zoals ook blijkt uit een Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, maar de grondwettelijke beperkingsclausules zijn niet toegestaan in verband met de bijzondere rechtsverhouding. In de literatuur blijkt toch enige weerstand te zijn tegen dit standpunt van de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Koopmans geeft bijvoorbeeld aan dat hij als standpunt heeft dat de overheid ook een werkgever is en dat derhalve de grondrechten direct toekomen aan de ambtenaar¹³⁴.

Vanaf 1969 komt regelmatig de vraag naar voren of niet uitsluitend de wetgever in formele zin bevoegd is om de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren te beperken. Uiteindelijk stemde de regering in met een nota, die ertoe leidde dat de Aanwijzing inzake ambtelijk optreden (extern) in 1972 werd vastgelegd. In deze aanwijzing wordt onder andere aangegeven “welke beperkingen voor ambtenaren voortvloeien uit het feit dat zij deel uitmaken van een bepaald – in hun geval – bijzonder werkverband”¹³⁵. Een belangrijk detail is dat deze Aanwijzing is vastgesteld zonder een uitdrukkelijke basis in de Grondwet of een wet in formele zin.

In 1974 kwam tijdens een debat aan de orde dat “ambtenaren een aan ieder gelijke vrijheid moeten hebben en dat de regering de gelding van artikel 7 Grondwet voor de verhouding overheid-ambtenaar aanvaardt”¹³⁶. Een beperking van dit artikel kan alleen bij een wet in formele zin. Daarnaast dienen de bestaande rechtspositieregelingen ook aangepast te worden aan de eisen van de Grondwet¹³⁷. Ten aanzien van de grondwetsherziening kwam dit onderwerp ook weer aan de orde. In een memorie van toelichting door de regering gesteld dat de overtuiging is gegroeid dat grondrechten voor iedere burger gelden:

“Thans is de overtuiging gegroeid, dat de grondwettelijke grondrechten voor een ieder gelden, ongeacht zijn verhouding tot de overheid, zodat ook de ambtenaar zich erop kan beroepen”¹³⁸.

Deze overtuiging is uiteindelijk omgezet in het daadwerkelijk erkennen van de verticale werking van de grondrechten van ambtenaren met de grondwetsherziening in 1983.

3.5.2 Jurisprudentie artikel 10 EVRM

In 1995 wordt door het EHRM aanvaard dat artikel 10 EVRM tussen de overheid als werkgever en de ambtenaren als werknemer geldt¹³⁹. Artikel 10 is derhalve van toepassing

¹³³ Verhulp, 1997, p.172.

¹³⁴ Verhulp, 1997, p.174.

¹³⁵ Verhulp, 1997, p.174.

¹³⁶ Verhulp, 1997, p.175.

¹³⁷ Verhulp, 1997, p.175.

¹³⁸ Kamerstukken II, 1975-1976, 13872, nr. 3, p.11.

¹³⁹ EHRM 29 september 1995 nr. C85/94, LJN: AD2397, NJ 1996 545 m.nt. Dommering.

op ambtenaren en dit geeft de deelnemende landen van het verdrag de mogelijkheid om een proportionele beperking ten aanzien van de discretie op te leggen¹⁴⁰.

Van der Hoff (2011) geeft aan dat het EHRM aan de hand van jurisprudentie bevestigd heeft dat ambtenaren een grotere verplichting hebben om hun vrijheid van meningsuiting verantwoord te gebruiken en dat zwaardere beperkingen kunnen worden opgelegd¹⁴¹.

Geconcludeerd kan worden dat artikel 10 EVRM en de daarop gewezen jurisprudentie een belangrijke rol spelen in de Nederlandse rechtspraak. Dit komt te meer doordat "het voorziet in een uitgebreidere bescherming en het in dit (communicatie)tijdperk beter toepasbaar is"¹⁴². Hierbij dient nog wel opgemerkt te worden dat de bescherming door dit artikel ruimer lijkt dan dat zij in werkelijkheid is. Dit komt doordat de beschermingsruimte ook mag worden beperkt door wetgeving in materiele zin.

3.5.3 Beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren

Grondrechten kunnen beperkt worden, omdat een ongelimiteerde uitoefening als onaanvaardbaar wordt beschouwd. De beperking mag gelet op artikel 7 Grondwet echter alleen bij een wet in formele zin worden geregeld. De Ambtenarenwet regelt zowel de rechtpositie van de ambtenaren alsook de beperking van hun grondrechten. De beperking van de grondrechten van ambtenaren wordt krachtens artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet geregeld en 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 en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd."

Dit artikel betreft een voorschrift dat het mogelijk maakt om een drietal grondrechten te beperken. Het gaat hier om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging. De beperking van deze grondrechten door ambtenaren houdt verband met het vereiste dat een overheidsorganisatie naar behoren moeten kunnen functioneren¹⁴³.

In het artikel is een open, vrij algemeen geformuleerde norm gesteld, die de nodige ruimte laat aan de bevoegde overheidsinstanties om meningsuitingen van ambtenaren aan banden te leggen¹⁴⁴. Deze norm wordt ook wel de functioneringsnorm genoemd.

Zo wordt in een memorie van toelichting op de wijziging van de Ambtenarenwet aangegeven dat artikel 125a Ambtenarenwet onder meer als gedachte heeft dat "geen enkele organisatie, ook de overheid niet, zich kan veroorloven mensen in dienst te hebben die al dan niet opzettelijk een goede functionering van die organisatie of dat overheidsorgaan onmogelijk maken"¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Van der Hoff, 2011, p.32.

¹⁴¹ Van der Hoff, 2011, p.32.

¹⁴² Van der Hoff, 2011, p.14.

¹⁴³ Helsen, 2011, p. 1.

¹⁴⁴ Bellekom, e.a., 2007, p.365.

¹⁴⁵ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 495, nr.3, p.4.



In een andere memorie van toelichting inzake de Ambtenarenwet wordt het volgende ook opgemerkt:

“De ambtenaar heeft, met inachtneming van de in 125a van de Ambtenarenwet neergelegde grenzen, het recht op vrijheid van meningsuiting. Als een ambtenaar met een beroep op dit recht toch naar buiten treedt, zal de aanvaardbaarheid daarvan afhangen van de vraag of een van de grenzen uit artikel 125a Ambtenarenwet is overschreden”¹⁴⁶.

Uit het bovenstaande citaat komt naar voren dat de wetgever duidelijk aangeeft dat een openbare dienst, die niet meer naar behoren kan functioneren door het toedoen van een ambtenaar, niet toegestaan wordt. Het in diskrediet brengen van een publieke organisatie door als ambtenaar gebruik te maken van vrijheid van meningsuiting is niet in overeenstemming met artikel 125a Ambtenarenwet. Dit geldt niet voor de situatie waarbij “geen of slechts een verwijderd verband bestaat tussen het werk van de ambtenaar en het onderwerp waarover hij zich uitspreekt”¹⁴⁷.

In het eerste lid van artikel 125a Ambtenarenwet worden derhalve grenzen aangegeven voor het handelen als ambtenaar. De beperkingen die opgelegd kunnen worden aan de ambtenaren vinden onder meer hun grondslag in “het goede functioneren van de individuele ambtenaar als naar het daarmee verband houdende functioneren van de openbare dienst”¹⁴⁸. Tevens voegt het derde lid van artikel 125a Ambtenarenwet nog een extra beperking toe aan de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren:

“De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt”¹⁴⁹.

Op grond van artikel 7 Grondwet kunnen overschrijdingen en uitingen van gedachten of gevoelens pas achteraf getoetst en gehandhaafd worden, preventieve toetsing is immers verboden. Het is derhalve ook altijd niet vooraf duidelijk wat een ambtenaar wel of niet mag zeggen of schrijven. Dit dient achteraf te worden bepaald aan de hand van de normen en is tevens erg afhankelijk van de concrete situatie.

3.5.4 Regelingen voor rijksambtenaren

Naast de Ambtenarenwet gelden op rijksniveau het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren (hierna verder aan te duiden als de Aanwijzingen). In de ARAR wordt de rechtspositie van de rijksambtenaren nader uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van de verplichting van een goed ambtenaar en goed werkgever (artikel 125ter Ambtenarenwet). Artikel 50 lid 1 ARAR omschrijft dit als volgt voor de ambtenaar:

“De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt”¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 2000-2001, 27602, nr. 3, p.11.

¹⁴⁷ Helsen, 2011, p. 1.

¹⁴⁸ Verhulp, 2010, p. 123.

¹⁴⁹ Verhulp, 2010, p. 123-124.

¹⁵⁰ Artikel 50 lid 1 ARAR.

Daarnaast zijn er ook nog de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren (hierna de Aanwijzingen). Met name de aanwijzingen 13 tot en met 16 gaan specifiek over de vrijheid van meningsuiting. Aanwijzing 13 geeft bijvoorbeeld een belangrijke toevoeging aan artikel 125a Ambtenarenwet. Het omschrijft heel specifiek het zich onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens; namelijk dat het geldt voor openbaringen van persoonlijke opvattingen van de ambtenaar. Het geldt niet voor "uitlatingen die de ambtenaar overeenkomstig de opdracht van diens bevoegd gezag doet"¹⁵¹.

Het is dus aan de ambtenaar zelf om er voor te zorgen dat hij zijn functioneren of de dienst waarin hij werkzaam is, niet schaadt. Hoofdstuk 8 van de ARAR bevat verschillende artikelen die het mogelijk maken om ambtenaren disciplinaire straffen op te leggen, zoals een schriftelijke berisping maar ook een geldboete of schorsing. Artikel 84 ARAR bepaalt dat een straf niet ten uitvoer gelegd kan worden, zolang de straf niet onherroepelijk is geworden. Daarnaast geldt dat een disciplinaire maatregel niet zwaarder mag zijn dan het vergrijp.

In Aanwijzing 15 worden factoren beschreven die een rol kunnen spelen bij de beoordeling door het bevoegd gezag of de normen, die neergelegd zijn in artikel 125a Ambtenarenwet, overschreden zijn:

- De afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- De politieke gevoeligheid van de materie;
- Het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- De wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
- De voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- De ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling¹⁵².

Aanwijzing 14 beschrijft dat het bevoegd gezag bevoegd is om achteraf te toetsen of de uitlatingen van de ambtenaar zijn functievervulling of de goede functionering van de openbare dienst belemmerd en kan ook wel gezien worden als aanvullende factor die in ogenschouw genomen moet worden bij Aanwijzing 15¹⁵³. Het artikel speelt in ieder geval wel een belangrijke rol bij de AGFA adviezen. De AGFA is de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren welke conform artikel 82a ARAR sinds 1992 eerst geraadpleegd dient te worden voorafgaand aan het nemen van een beslissing door de overheidsorganisatie. Voordat een overheidsinstantie de schending van een functioneringsnorm door rijksambtenaren kan vaststellen, dient eerst het AGFA om advies gevraagd te worden.

¹⁵¹ Aanwijzing 13 inzake externe contacten rijksambtenaren.

¹⁵² Aanwijzing 14 en 15 inzake externe contacten rijksambtenaren.

¹⁵³ Van der Hoff, 2011, p.32.



De Aanwijzingen spelen een belangrijke rol voor alle ambtenaren. Ze worden namelijk “niet alleen in zaken met betrekking tot rijksambtenaren gebruikt en lijken daarmee verheven tot algemeen geldende regels”¹⁵⁴. Dit betekent dat deze Aanwijzingen ook gelden voor ambtenaren van lagere overheden.

3..5 Regelingen voor gemeenteambtenaren

Naast rijksambtenaren zijn er ook andere ambtenaren zoals gemeenteambtenaren en voor hen geldt dat op soortgelijke wijze in hun rechtspositie is voorzien¹⁵⁵. De rechtspositie van ambtenaren werkzaam bij de gemeenten zijn nader uitgewerkt in een Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en een Uitwerkingsovereenkomst (UWO).

De Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) wordt gezien als een raamovereenkomst¹⁵⁶. Alleen over de belangrijkste elementen van de arbeidsvoorwaarden worden afspraken gemaakt in de CAR. Uitgezonderd voor de vier grote gemeenten, is het volgen van de CAR verplicht voor alle gemeenten in Nederland. Tevens geldt de afspraak voor gemeenten dat over de onderwerpen, waarover in de CAR afspraken gemaakt worden, niet meer op lokaal niveau onderhandeld mag worden¹⁵⁷.

Net zoals in de Ambtenarenwet en de ARAR is in de CAR een bepaling opgenomen die vastlegt dat de ambtenaar zich dient te gedragen als een goed ambtenaar. Verhulp (2010) geeft aan dat voor zowel de ambtenaar als voor de werknemer de algemene verplichtingen uit de dienstbetrekking verder strekken dan alleen de uitvoering van opgedragen werkzaamheden¹⁵⁸. Dit blijkt ook uit de formulering van artikel 15.1 CAR zoals ‘zijn betrekking nauwgezet en ijverig te vullen’ en ‘zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt’¹⁵⁹.

Als ambtenaren zich niet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, bestaat de mogelijkheid om op grond van hoofdstuk 16 CAR disciplinaire straffen op te leggen. Voordat zo’n straf opgelegd kan worden, dient eerst getoetst te worden of de overschrijding voldoet aan alle voorwaarden om een disciplinaire straf op te leggen. De disciplinaire straffen zijn vastgelegd in drie artikelen binnen de CAR, namelijk artikel 8:13, artikel 8:15:1 en artikel 16:1:2 CAR. Daarnaast is er tevens jurisprudentie¹⁶⁰ over het opleggen van disciplinaire bestraffing wegens plichtverzuim. In deze jurisprudentie komt naar voren dat “de verplichting om zich als goed ambtenaar te gedragen zich ook uitstrekt tot gedragingen buiten de dienst, en dat aan dat gedrag strenge eisen worden gesteld”¹⁶¹. De rechtspraak ondersteunt dus het bevoegd gezag voor zover dit de hoge eisen stelt aan ambtenaren met betrekking tot geloofwaardigheid en integriteit.

¹⁵⁴ Van der Hoff, 2011, p.32.

¹⁵⁵ Verhulp, E., 2010, p.17.

¹⁵⁶ Stichting Publicatie Jaarboeken, 2012.

¹⁵⁷ Stichting Publicatie Jaarboeken, 2012.

¹⁵⁸ Verhulp, 2010, p.121.

¹⁵⁹ Artikel 15.1 CAR.

¹⁶⁰ Bijvoorbeeld CRvB 6 maart 2008, TAR 2008, 118 (Rijden onder invloed door een lid van de marechaussee buiten diensttijd) of CRvB 10 mei 2007, TAR 2007, 176 (Privé omgang met iemand met een criminele achtergrond).

¹⁶¹ Verhulp, 2010, p.121.

Uitwerkingsovereenkomst

In tegenstelling tot het verplicht volgen van de CAR, staan de gemeenten zelf voor de keuze om zich bij de Uitvoeringsovereenkomst (UWO) aan te sluiten. Als een gemeente zich heeft aangesloten, dan is de uitvoeringsovereenkomst ook bindend en is de vrijheid beperkt.

In de uitvoeringsovereenkomst worden twee dingen geregeld. Als eerste worden onderdelen uit de CAR nader uitgewerkt en daarnaast wordt in de overeenkomst een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden geregeld¹⁶². De vakbonden dienen samen met het College van B&W te beslissen of een gemeente zich aan sluit bij de UWO. Indien gemeenten zich niet aansluiten bij de UWO, dient er een overstemming bereikt te worden door de vakbonden en het College van B&W over een aantal onderwerpen uit de CAR en de secundaire arbeidsvoorwaarden.

3.6 Adviezen en rechtspraak inzake het toepassen en beperken van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren

Voor dit onderzoek zijn adviezen en rechtspraak bestudeerd waarin ambtenaren in relatie tot het grondrecht vrijheid van meningsuiting centraal staan. Rechtspraak waarin social media en ambtenaren een belangrijke rol spelen, zijn momenteel nog niet voor handen. Daarom is gebruik gemaakt van de huidige adviezen en rechtspraak als het gaat om de relatie tot vrijheid van meningsuiting. Wel zijn tweemaal uitspraken van kantonrechters inzake particuliere werknemers en het gebruik van social media. Deze worden verderop in deze paragraaf wel behandeld.

3.6.1 Ambtenaren en publicaties

In 1994 heeft zich een casus¹⁶³ voorgedaan waarin een publicerende belastingambtenaar bij publicaties zijn functie heeft vermeld, terwijl dit hem verboden was. De persoonlijke mening van deze belastingambtenaar week af van het beleid van de Belastingdienst. De bezwaren die aangevoerd worden door het bevoegd gezag zijn dat in de publicaties een (onterechte) relatie wordt gelegd met de belastingdienst. Hier komt bij dat de inhoud van de publicaties door het bevoegd gezag schadelijk wordt geacht voor onder meer het Ministerie van Financiën als organisatie¹⁶⁴.

Het bevoegd gezag heeft de ambtenaar naar aanleiding van de publicaties plichtsverzuim als bedoeld in artikel 80 ARAR ten laste gelegd. Na de verantwoording van de ambtenaar over zijn vermeende plichtsverzuim besluit de Belastingdienst om de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA) om advies te vragen.

Bij de beoordeling van dit geschil heeft de AGFA gekeken of er sprake was van een overtreding van artikel 125a Ambtenarenwet. In deze zaak speelde de afstand tussen de ambtenaar en de dienst maar ook de mogelijke aantasting van het goed functioneren van de dienst een belangrijke rol. De AGFA geeft aan dat de aantasting van het goed functioneren van de dienst voldoende ingrijpend en van voldoende gewicht moet zijn

¹⁶² Stichting Publicatie Jaarboeken, 2012.

¹⁶³ AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.

¹⁶⁴ AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.



voordat sprake kan zijn van een beperking van de meningsuiting van de ambtenaar¹⁶⁵. Uiteindelijk oordeelt de AGFA dat er geen concrete aanwijzing is dat de functioneringsnorm is overschreden omdat de belastingambtenaar niet betrokken is bij het beleid waarover hij publiceert (aanwijzing 15a) en dat “negatieve reacties van derden geen reden mogen zijn om te concluderen dat de functioneringsnorm is geschonden”¹⁶⁶.

Een andere casus betreft een provincieambtenaar die misstanden gemeld heeft via de klokkenluidersregeling. Uit nader onderzoek bleek dat er geen sprake was van die misstanden en de provincieambtenaar is dan ook opgedragen om in de publiciteit terughoudend te zijn over de vermeende misstanden¹⁶⁷. De ambtenaar is nadien overgeplaatst naar een andere afdeling. Echter heeft hij over de misstanden een boek geschreven en dit was voor de werkgever aanleiding tot disciplinair ontslag¹⁶⁸. Van het boek zijn ruim 20 exemplaren verspreid en in het voorwoord stond het voornemen beschreven om meer exemplaren van het boek te verspreiden. Op grond van deze informatie heeft de CRvB geconcludeerd dat er sprake is van openbaren van die misstanden¹⁶⁹. Hier komt bij dat het verhaal niet voldoende fictief geschreven was, omdat zowel personen als gebeurtenissen concreet en herkenbaar te herleiden waren. De CRvB oordeelde dat de functioneringsnorm is geschonden, omdat de integriteit van het bestuur en de leidinggevende zijn aangetast als ook de handhaving van de ambtenaar op zijn nieuwe afdeling¹⁷⁰.

Door de komst van internet worden nu ook verhalen door burgers gepubliceerd in de vorm van blogs. In 2010 heeft de Rechtbank van Rotterdam geoordeeld dat een bloggende onderwijzer de functioneringsnorm heeft geschonden¹⁷¹. De onderwijzer had onder zijn eigen naam een blog waarop verhalen gepubliceerd werden die gebaseerd waren op de werkelijkheid. Een collega van de onderwijzer kwam per toeval het blog op internet tegen.

Ondanks een verzoek van de directeur van de school verwijderde de onderwijzer het blog niet. De rechtbank oordeelt dat de onderwijzer had moeten voorzien dat zijn collega's de verhalen als kwetsend kunnen ervaren en zijn vertrouwen in hem verliezen (Aanwijzing 15e en 15f). Daarnaast is het oordeel van de rechtbank dat de voorbeeldfunctie van een onderwijzer in het gedrang komt. De onderwijzer hield niet voldoende afstand van de realiteit¹⁷².

3.6.2 Ambtenaren en werk gerelateerde meningen over het werk

Ambtenaren hebben in de samenleving verschillende rollen die ze vervullen. De rol als privépersoon van de ambtenaar als burger kan conflicteren “met het functioneren als ambtenaar bij de uitoefening van meningsuiting”¹⁷³.

¹⁶⁵ AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.

¹⁶⁶ Van den Hoff, 2011, p.35.

¹⁶⁷ Van der Hoff, 2011, p.38.

¹⁶⁸ CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, LJN: BK9640.

¹⁶⁹ CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, LJN: BK9640, paragraaf 3.4.

¹⁷⁰ Van den Hoff, 2011, p.39.

¹⁷¹ Rechtbank Rotterdam, 25 januari 2010, LJN: BL0899.

¹⁷² Van den Hoff, 2011, p.39.

¹⁷³ Van den Hoff, 2011, p.40.

De CRvB heeft meerdere uitspraken gedaan met betrekking tot de ambtenaar van de Koninklijke Luchtmacht. Deze ambtenaar heeft een zeer uitgesproken mening over het bezitten en inzetten van kernwapens door de krijgsmacht¹⁷⁴. De CRvB¹⁷⁵ concludeert dat “vrijheid van meningsuiting niet toelaat dat verminderde inzetbaarheid of geschiktheid kan voortvloeien uit het uiten van een mening die niet in overeenstemming is met het regeringsbeleid maar dat een voorbehoud¹⁷⁶ ten aanzien van die vrijheid wel gemaakt kan worden”¹⁷⁷. Het voorbehoud is gemaakt door de leidinggevende en houdt in dat de ambtenaar terughoudendheid en voorzichtigheid in acht moet nemen als het gaat om een onderwerp dat politiek geladen is of dat een directe relatie heeft met de krijgsmacht¹⁷⁸. De terughoudendheid en voorzichtigheid dient er voor te zorgen dat andere collega’s niet worden gekwetst of beledigd. Bovenstaande casus laat zien dat een ambtenaar toch wel enige vrijheid heeft om zijn privémening over werkaangelegenheden te uiten¹⁷⁹.

Dit is echter niet zo wanneer een ambtenaar zijn mening over werkaangelegenheden uit tegenover journalisten. In een casus uit 1993 spreekt een gemeenteambtenaar uit frustratie over de gang van zaken omtrent de verkoop van een gymzaal met een journalist. Aan deze journalist vertelt hij welke uitkomst hij het liefst wenst. Op basis van het gesprek heeft de journalist hierover een artikel geschreven maar de inhoud komt volgens de ambtenaar niet overeen met wat hij gezegd heeft. Naar aanleiding van het artikel heeft de desbetreffende gemeente als werkgever het vertrouwen in de ambtenaar opgezegd. De ambtenaar wordt door de rechtbank van Alkmaar verantwoordelijk gehouden voor de inhoud van het artikel¹⁸⁰. Met de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het artikel hangt ook het oordeel samen dat de functioneringsnorm geschonden is. Het gaat hier om zowel het functioneren van de ambtenaar als de organisatie zelf¹⁸¹.

Een andere casus betreft een hoge gemeenteambtenaar die per e-mail aan een raadslid van de oppositie informatie had verstrekt. Hierbij had hij zijn persoonlijke mening gegeven over een onderwerp waarop nog besluitvorming moest plaatsvinden¹⁸². Gezien zijn positie had hij zich volgens de rechter moeten realiseren dat hij zorgvuldig met gevoelige informatie moet omgaan maar ook dat “zijn optreden naar buiten toe beeldvormend is”¹⁸³. De gemeenteambtenaar heeft nog (vergeefs) een beroep gedaan op het recht van vrijheid van meningsuiting en daarbij aangegeven dat hij de functioneringsnorm niet heeft overschreden. De rechter oordeelde echter anders. Het beroep op vrije meningsuiting faalt namelijk omdat “de grenzen van de in de artikel 125a Ambtenarenwet neergelegde functioneringsnorm zijn overschreden”¹⁸⁴.

¹⁷⁴ Van den Hoff, 2011, p.40.

¹⁷⁵ CRvB, 11 mei 1983, nr. MAW 1981/K 9, TAR 1986/206.

¹⁷⁶ CRvB, 5 juni 1986, nr. MAW 1983/K 9, TAR 1986/209.

¹⁷⁷ Van den Hoff, 2011, p.40.

¹⁷⁸ Van den Hoff, 2011, p.40.

¹⁷⁹ Van den Hoff, 2011, p.41.

¹⁸⁰ Rechtbank Alkmaar, 25 november 1993, nr. AAW 92/1210, TAR 1994/50.

¹⁸¹ Van den Hoff, 2011, p.42.

¹⁸² Rechtbank ‘s-Gravenhage, 1 juni 2011, nr. 10/5399 AW, TAR 2011/127.

¹⁸³ Rechtbank ‘s-Gravenhage, 1 juni 2011, nr. 10/5399 AW, TAR 2011/127.

¹⁸⁴ Rechtbank ‘s-Gravenhage, 1 juni 2011, nr. 10/5399 AW, TAR 2011/127.



Recentelijk heeft zich ook een voorval voorgedaan waarbij een ambtenaar haar privémening online kenbaar heeft gemaakt. Het gaat hier om de tweets van voormalig districtschef Gerda Dijksman, die ook al eerder in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze casus is (naar alle waarschijnlijkheid) intern opgelost maar het vermoeden is dat het hier ook ging om een overschrijding van de functioneringsnorm uit artikel 125a Ambtenarenwet. Gerda Dijksman heeft twee keer via twitter haar mening geopenbaard over de PVV en een incident met twee dodelijke slachtoffers. In de tweede tweet suggereerde ze dat de twee dode burgers, die gevonden waren in een woning, het slachtoffer waren geworden van huiselijk geweld. In werkelijkheid ging het om koolmonoxidevergiftiging. Naar aanleiding van de verkeerde werk gerelateerde suggestie werd ze geschorst en uiteindelijk uit haar functie ontheven.

Uit de schorsing en de ontheving uit de functie kan opgemaakt worden dat de grenzen van de in artikel 125a Ambtenarenwet neergelegde functioneringsnorm zijn overschreden. Zowel de invulling van de eigen functie als de goede functionering van de politie waren niet meer met redelijkheid te verzekeren vanwege haar tweet inzake de koolmonoxidevergiftiging.

3.6.3 Rechtspraak inzake social media

In paragraaf 3.1.2 is al eerder het thema aangesneden dat de formulering van artikel 7 Grondwet over de vrijheid van meningsuiting eigenlijk niet goed meer hanteerbaar is voor nieuwe uitingsmiddelen zoals internet en sociale netwerken. In de loop van de decennia zijn er wel voorstellen geweest om de formulering van het grondrecht te wijzigen, maar dit is tot op de dag vandaag niet gedaan. De reden hiervoor is dat de vrijheid van meningsuiting in hoge mate is gevormd door rechtspraak. Dit betreft in de meeste gevallen uitspraken waarbij het niet gaat om uitingsmiddelen zoals sociale netwerken.

Als gekeken wordt naar rechtspraak over vrijheid van meningsuiting via social media, dan is er vrijwel weinig tot niets over te vinden. Recentelijk zijn er wel twee uitspraken¹⁸⁵ gedaan over goed werknemerschap versus vrijheid van meningsuiting waarbij social media een belangrijke rol speelde. Een belangrijke uitspraak in dit verband is de uitspraak van de kantonrechter in Arnhem. Een (inmiddels ex-) werknemer van Blokker B.V. had, ondanks een officiële waarschuwing, via Facebook door middel van een grove belediging zijn ongenoegen geuit over zijn leidinggevende en het bedrijf zelf. Hoewel de werknemer zich tegenover de kantonrechter beriep op zijn vrijheid van meningsuiting, oordeelde de kantonrechter anders:

“Met vrijheid van meningsuiting heeft dit bericht, inhoudende een grovelijke belediging van Blokker, niets te maken, zo begint de kantonrechter haar motivering. Die vrijheid wordt overigens begrensd door de beginselen van zorgvuldigheid die de werknemer jegens zijn werkgever in acht dient te nemen, zo vervolgt de kantonrechter. De conclusie is dat een goed werknemer dit bericht niet had behoren te plaatsen”¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Rechtbank Arnhem, 19 maart 2012, 800536, LJN BV9483; Rechtbank Maastricht, 8 februari 2012, 458518, LJN BV3122.

¹⁸⁶ Schabos, 2012, p.2.

Daarnaast oordeelt de kantonrechter uit Arnhem, in tegenstelling tot de voorzieningenrechter uit Maastricht, dat het privékarakter van Facebook betrekkelijk is en zo ook het begrip 'vrienden'¹⁸⁷. De berichten die geplaatst worden op Facebook kunnen doorgestuurd worden, zodat ook anderen dan alleen de 'vrienden' van de werknemer kennis kunnen nemen van het bericht in kwestie¹⁸⁸. Anders gezegd; van een privé-omgeving op Facebook is geen sprake.

De voorzieningenrechter uit Maastricht oordeelde eerder al dat "conversaties via social media in beginsel beschouwd moeten worden als privé en dus onder het grondrecht van vrijheid van meningsuiting vallen"¹⁸⁹ tenzij duidelijk blijkt dat deze conversaties een zakelijk karakter hebben. In deze zaak ging het om een (ex)werknemer van een dansschool die via onder andere Facebook en Twitter relaties van de ex-werkgever benaderde, dit terwijl de werknemer gebonden was aan een relatiebeding. De uitspraak van de rechter was dat "het voeren van niet-zakelijk getinte gesprekken met relaties, niet in strijd is met het relatiebeding, maar onder de vrijheid van meningsuiting valt"¹⁹⁰.

Een belangrijk aandachtspunt is hier de werking van de grondrechten. Beide casussen, die bovenstaand beschreven worden, betreffen werknemers van particuliere bedrijven en geen ambtenaren. De grondrechten van burgers hebben een horizontale werking wat inhoudt dat ze ten opzichte van elkaar vrije en gelijkwaardige personen zijn die hun eigen onderlinge relatie kunnen inrichten¹⁹¹. Dit geldt ook voor de relatie tussen werkgever en werknemer. In deze hoedanigheid hebben burgers dan ook geen bescherming nodig van grondrechten en kunnen ze ook niet beperkt worden. Toch weegt de burgerlijke rechter het belang van de vrijheid van meningsuiting af tegen andere belangen of normen, zoals in geval van de uitspraak van de rechtbank Arnhem de norm van goed werknemerschap.

3.6.4 Rechtspraak concreet vertaald

Het is in ieder geval heel duidelijk dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens indien dit de goede functionering van de overheidsorganisatie of de goede invulling van zijn functie verstoort. Toch blijft het lastig om te bepalen wat een ambtenaar wel of niet mag zeggen of schrijven. Dit komt door de overschrijdingen en uitingen van gedachten en gevoelens pas achteraf getoetst en gehandhaafd mogen worden.

In bovenstaande jurisprudentie wordt wel verdere invulling gegeven aan deze eisen. Zo is het bijvoorbeeld verboden om gevoelige informatie naar buiten te brengen of collega's te kwetsen. Ook blijkt dat een ambtenaar wel zijn mening mag openbaren over beleid waarbij hij niet betrokken is geweest tijdens de ontwikkeling hiervan. Echter blijft het lastig om heel concreet per situatie aan te geven wat wel en niet mag. Iedere situatie is namelijk anders.

¹⁸⁷ Schabos, 2012, p.2.

¹⁸⁸ Schabos, 2012, p.2.

¹⁸⁹ Schabos, 2012, p.1.

¹⁹⁰ Schabos, 2012, p.1.

¹⁹¹ Bellekom e.a., 2007, p.365.



3.7 Samengevat

De vrijheid van meningsuiting behoort tot één van de grondrechten die beschreven staan in de Nederlandse Grondwet en het EVRM en geeft burgers de vrijheid om hun mening of overtuiging, zonder overheidsinmenging vooraf, vrij kenbaar te maken. Dat vrijheid van meningsuiting gezien wordt als een fundamenteel grondrecht voor iedere burger, betekent niet dat onbeperkte uitoefening van het grondrecht ook altijd mogelijk is. Onbeperkte uitoefening van de grondrechten kan er namelijk voor zorgen dat het algemeen belang geschaad wordt of dat vrijheden van anderen aangetast worden¹⁹². Daarom is het in bepaalde gevallen noodzakelijk om de grondrechten te beperken, ondanks het feit dat ze bedoeld zijn om de burgers te beschermen tegen de overheid.

In 1983 is bij een grondwetherziening door de grondwetgever erkend dat de grondrechten uit de Grondwet een verticale werking hebben tussen overheidsorganisaties en ambtenaren. Deze grondrechten kunnen beperkt worden omdat een ongelimiteerde uitoefening als onaanvaardbaar wordt beschouwd. Gelet op artikel 7 Grondwet mag deze beperking alleen geregeld worden bij een wet in formele zin, in dit geval de Ambtenarenwet.

De Ambtenarenwet regelt de rechtspositie van de ambtenaren maar ook de beperking van de grondrechten. Artikel 125a Ambtenarenwet maakt het mogelijk om een drietal grondrechten te beperken waaronder de vrijheid van meningsuiting. De beperking van dit grondrecht door ambtenaren houdt verband met het vereiste dat een overheidsorganisatie naar behoren moeten kunnen functioneren¹⁹³. Het artikel beschrijft dan ook dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens indien deze de goede invulling van de functie van de ambtenaar zelf of de goede functionering van de openbare dienst in gevaar brengt. Het in diskrediet brengen van een publieke organisatie door als ambtenaar gebruik te maken van vrijheid van meningsuiting is niet in overeenstemming met artikel 125a Ambtenarenwet.

Naast de Ambtenarenwet gelden op lager niveau ook regelingen waarin de rechtspositie van de ambtenaren verder uitgewerkt wordt zoals de ARAR, CAR en UWO. Hierbij valt te denken aan de beperkingen maar ook disciplinaire maatregelen.

Iedere casus aangaande een schending van de functioneringsnorm artikel 125a Ambtenarenwet wordt afzonderlijk getoetst aan de wet- en regelgeving maar ook de jurisprudentie. De functioneringsnorm voor de ambtenaar staat centraal in alle casussen die aan over de vrijheid van meningsuiting. De openbaringen en uitingen die een ambtenaar doet, dienen geen inhoudelijk schade aan te richten aan de openbare dienst. Wanneer een ambtenaar andere ideeën heeft, is dit geen reden om meteen beperkingen op te leggen. Wel kan een voorbehoud opgelegd worden.

Openbaringen en uitingen die persoonlijk, kwetsend en beschuldigend zijn tegenover collega's maar ook de openbare dienst kunnen beperkt worden op grond van de inhoud. Dit is onder andere te zien bij de bloggende onderwijzer. Verder mag de meningsuiting

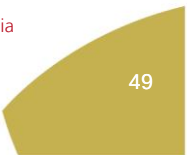
¹⁹² Bellekom e.a., 2007, p.359.

¹⁹³ Helsen, 2011, p. 1.

3

van ambtenaren ook beperkt worden wanneer de uitingen het werk van de ambtenaar in gevaar brengen zoals de gemeenteambtenaar en Dijkman.

Een ander belangrijk uitgangspunt bij het beperken van vrijheid van meningsuiting is de proportionaliteit. Een disciplinaire maatregel die opgelegd wordt naar aanleiding van de schending van de functioneringsnorm, mag niet zwaarder zijn dan het vergrijp. Wanneer de schending van de functioneringsnorm helemaal niet aan de orde is, dan dient de beperking achterwege gelaten te worden zoals bij de publicerende belastingambtenaar.



Social media, integriteit en goed ambtenaarschap

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar welke mogelijkheden een overheidsorganisatie heeft om het gebruik van social media van haar ambtenaren te beperken. Doordat de formulering van de grondrechten (nog) niet gemoderniseerd is, zijn de mogelijkheden tot beperking voornamelijk gebaseerd op artikel 125a Ambtenarenwet en de bijbehorende jurisprudentie. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet in hoeverre het integriteitsbeleid een rol kan spelen bij het reguleren van social media. De rechten en plichten van een ambtenaar op het gebied van integriteit en goed ambtenaarschap dienen hier als belangrijke kapstokbepalingen.

4.1 Social media in relatie tot integriteit

Social media worden gezien als nieuwe communicatiemiddelen. Kenmerkend aan deze nieuwe middelen is dat het laagdrempelig is, de gebruiker bepaald wat nieuws is en dat het bereik heel groot is. Ondanks de nieuwe vormen van communicatie blijft echter de essentie en het primaire kenmerk van de communicatie hetzelfde, namelijk het overbrengen en/of delen van informatie. Het verspreiden en delen van (gevoelige) informatie betrekking tot (het beleid) van de overheidsorganisatie door ambtenaren is in geen enkel geval toegestaan. Zoals Nieuwenkamp en Lapperre (2011) het aangeven:

“De regels voor de virtuele wereld zijn in wezen niet anders dan voor de fysieke wereld”¹⁹⁴.

Zowel in een artikel in de krant als op een forum of weblog mag je als ambtenaar de overheidsorganisatie niet in diskrediet brengen. De regels worden echter door het gebruik van social media wel op scherp gezet volgens Nieuwenkamp en Lapperre. Dit komt doordat ambtenaren en overheidsorganisaties onervaren zijn met de kenmerken van moderne communicatiemiddelen¹⁹⁵. Zo vindt bij het plaatsen van berichten via social media vaak geen check op het bericht plaats door derden en ontbreekt de mogelijkheid om eventuele correcties in het bericht door te voeren.

Voorvallen zoals de tweet van Dijkman over koolmonoxide zorgen er volgens Hoekstra en Belling (2012) voor dat de integriteit van de overheid wordt aangetast. Dit komt omdat de waarden van een overheidsorganisatie, zoals betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid, in het geding komen¹⁹⁶. Hoe zorgvuldig en betrouwbaar kom je bijvoorbeeld over als overheidsorganisatie wanneer een medewerker een bericht naar buiten brengt wat de organisatie in diskrediet brengt? Ambtenaren zijn de vertegenwoordigers van de overheid en de mate van de integriteit van de overheid wordt

¹⁹⁴ Nieuwenkamp en Lapperre, 2011, p.133.

¹⁹⁵ Nieuwenkamp en Lapperre, 2011, p.133.

¹⁹⁶ Hoekstra en Belling, 2012, p.1.



derhalve door hen bepaald. Het is dan ook van groot belang dat ambtenaren zich integer gedragen.

Het grondrecht vrijheid van meningsuiting speelt een belangrijke rol bij het gebruik van social media. In het voorgaande hoofdstuk is al aan bod gekomen dat de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren niet onbeperkt is en dat er mogelijkheden bestaan voor overheidsorganisaties om dat te beperken. De grondslag hiervoor ligt in artikel 125a Ambtenarenwet. In dit artikel bevindt zich de zogenaamde functioneringsnorm. Samengevat houdt de norm in dat “de ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien dit de goede invulling van zijn functie of het functioneren van de openbare dienst in gevaar brengt”¹⁹⁷. Wat onder een goede invulling van de functie van de ambtenaar wordt verstaan, wordt echter niet uiteengezet in een bepaling in de Ambtenarenwet.

De functioneringsnorm uit artikel 125a Ambtenarenwet kan gezien worden als een specifieke eis voor hoe een ambtenaar zich dient te gedragen terzake van onder andere de vrijheid van meningsuiting. In de Ambtenarenwet is naast artikel 125a Ambtenarenwet tevens een bepaling opgenomen waarin wordt bepaald dat zowel het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich te gedragen als een goed werkgever en goed ambtenaar¹⁹⁸. Het betreft artikel 125ter Ambtenarenwet en dit artikel wordt ook wel gezien als een ‘kapstokartikel’ voor de nadere invulling van de verplichtingen van werknemer en werkgever¹⁹⁹. Dit komt door het feit dat deze bepalingen een open norm zijn waardoor er ruimte is voor eigen invulling.

Voor het goed werkgeverschap houdt dit bijvoorbeeld in dat het bevoegd gezag de ambtenaar moet behandelen zoals dit verwacht mag worden van een goed werkgever²⁰⁰. Daarnaast is de ambtenaar verplicht zich te gedragen als een goed ambtenaar. Van een ambtenaar mag worden verwacht dat hij of zij zich verantwoordelijk voelt voor de integriteit en het goed functioneren van het overheidsorgaan waar hij of zij tewerkgesteld is²⁰¹. Dit betekent dat hij of zij onder andere aanwijzingen en opdrachten van de leidinggevende zo goed en zorgvuldig mogelijk uitvoert, loyaal is ten opzicht van het bevoegd gezag en tevens zijn of haar taak integer en onpartijdig uitvoert²⁰². Hierbij is het van belang dat iedere schijn van belangenverstrengeling wordt voorkomen.

4.2 Integriteit

Bij de uitwerking van het begrip goed ambtenaarschap blijkt dat onder andere integriteit een belangrijke rol speelt omdat de ambtenaar geacht wordt zich verantwoordelijk te voelen voor de integriteit. Maar wat is integriteit? Volgens Van Dale staat integriteit voor onschendbaarheid, maar er zijn ook definities te vinden als heelheid of onaangetast. De

¹⁹⁷ Hoekstra en Belling, 2012, p.1-2.

¹⁹⁸ Artikel 125ter Ambtenarenwet.

¹⁹⁹ Klinckhamers, 2009, p.245; Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3.

²⁰⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 21.

²⁰¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 10.

²⁰² Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 21.

regering omschreef in 2004 integriteit als “een gezindheid van onkreukbaar, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid”²⁰³.

De bovenstaande opsomming geeft goed weer dat er geen eenduidige definitie voor het begrip integriteit is. De verklaring hiervoor is dat de invulling van het desbetreffende begrip direct verbonden is aan de maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden. Deze maatschappelijke geaccepteerde normen en waarden zijn weer gebonden aan “de tijd” en veranderen in de loop van de jaren mee met de samenleving.

Toch bestaat een mogelijkheid om het begrip integriteit te definiëren, namelijk door integriteit uit te werken gekoppeld aan de begrippen goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap. Op deze manier legt onder andere het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) het begrip integriteit uit.

Om meer te weten te komen over goed werkgeverschap en ambtenaarschap (gekoppeld aan integriteit) is het van belang om eerst de opkomst en daarmee de achtergrond van integriteit uiteen te zetten.

4.2.1 De opkomst van integriteit in de Ambtenarenwet

Voordat integriteit zo’n belangrijke rol heeft gekregen, is er wel een tijd aan vooraf gegaan waarin allerlei zaken in gang zijn gezet om de integriteit binnen de wetgeving op het huidige niveau te krijgen.

In 1992 heeft de toespraak van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, er voor gezorgd dat bestuurlijke integriteit een bespreekbaar thema werd. Tot die tijd was het onderwerp integriteit namelijk vrijwel ongeroerd gebleven en de aandacht die het kreeg was slechts incidenteel²⁰⁴. Sindsdien zijn er verschillende initiatieven geweest om de integriteit binnen de overheid beter te kunnen regelen vanwege het feit dat “een integer overheidsapparaat onmisbaar is voor een goed functionerend openbaar bestuur”²⁰⁵.

Zo zijn onder meer in 1997 en 2001 (eerste) wijzigingen doorgevoerd als het gaat om verplichte melding en registratie van nevenwerkzaamheden en een verbod op sommige van deze werkzaamheden²⁰⁶. In 2003 achtte de overheid het toch noodzakelijk om een wettelijke verplichting tot het voeren van een integriteitsbeleid door te voeren, welke op 22 december 2005 van kracht ging. Tegelijkertijd ging de bepaling met betrekking tot goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap van kracht.

De wetswijziging van 2005 had zodoende betrekking op de wijziging in verband met goed werkgeverschap, goed ambtelijk handelen en algemene regels over integriteit²⁰⁷. Uit de memorie van toelichting behorende tot de wetswijziging van 22 december 2005 blijkt dat bovenstaande onderwerpen nauw met elkaar samen hangen. De overheid legt in de memorie van toelichting uit dat met goed werkgeverschap wordt bedoeld op de plicht van de overheidswerkgever om ervoor te zorgen dat ambtenaren niet onnodig bloot worden

²⁰³ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 7.

²⁰⁴ Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1996, p.1.

²⁰⁵ Kamerstukken II, 2000-2001, 27602, nr. 3, p.1.

²⁰⁶ Kamerstukken II, 2000-2001, 27602, nr. 3, p.1.

²⁰⁷ Klinckhamer, 2009, p.249.



gesteld aan integriteitsrisico's en verleidingen. De werknemer dient hiertegen beschermd te worden door de werkgever²⁰⁸.

Het verplicht stellen van het voeren van integriteitsbeleid is een gevolg van één van de speerpunten van het kabinetsbeleid in 2003-2004: "het herstel van en het versterken van de aandacht voor de gemeenschappelijke waarden en normen van onze Nederlandse samenleving"²⁰⁹. Het standpunt van het kabinet was dat de overheid het goede voorbeeld dient te geven aan de samenleving. Van de overheid mag verwacht worden dat hij zijn taak in overeenstemming met de democratische en rechtstatelijke kaders en op een eerlijke en onbevooroordeelde wijze vervuld. Deze kenmerken zijn noodzakelijk voor het beeld van de samenleving om de overheid te kunnen zien als "een hoogwaardige, gezaghebbende en betrouwbare overheid"²¹⁰. Een aantasting van het beeld over de overheid kan grote gevolgen hebben. Zoals de Rijksoverheid het zelf verwoordt; "Een aantasting van de kwaliteit en integriteit van het overheidshandelen hebben grote impact op het gezag van de overheid en daarmee de effectiviteit van het overheidsoptreden. Aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burger verliest."²¹¹.

4.3 Integriteit in relatie tot goed ambtenaarschap

Integriteit komt onder andere tot uiting in goed ambtenaarschap. Het ministerie van BZK geeft aan dat integriteit voor een ambtenaar betekent dat hij "op een zorgvuldige wijze omgaat met de bevoegdheden en middelen waarover hij beschikt, ten behoeve van het publieke belang dat hij dient"²¹². Hierbij dient de ambtenaar zich te houden aan (zoals het ministerie van BZK verwoordt) de letter en de geest van de geldende wetten, regels en procedures en dient tevens rekening te houden met de in het geding zijnde belang en is hij bereid om zijn overwegingen te toetsen en daarover verantwoording af te leggen over zijn handelen²¹³.

Ambtenaren voeren de taken uit van de overheid en zijn daarmee (mede) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het overheidsoptreden. Zoals voorafgaand al in paragraaf 4.3 al aan bod is gekomen, heeft aantasting van de integriteit en de kwaliteit van het overheidsoptreden grote impact op de betrouwbaarheid van de overheid. Essentieel voor de waarborging van de betrouwbaarheid van de overheid is dat de waarden, die verbonden zijn aan het werken bij de overheid, helder en kenbaar, zijn. Deze waarden vormen namelijk de kern van het goed ambtenaarschap²¹⁴.

In de afgelopen jaren is het belang van deze waarden en daarmee het integer ambtelijk handelen alleen maar toegenomen. Voor ambtenaren neemt de beslissingsruimte steeds meer toe omdat niet alles in de wetgeving vastgelegd kan worden. Hierdoor worden alleen hoofdlijnen vastgelegd en bij concrete situaties heeft de ambtenaar de behoefte en

²⁰⁸ Kamerstukken I, 2005-2006, 29436, C, p.3.

²⁰⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

²¹⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

²¹¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

²¹² Ministerie BZK, 2007, p. 7.

²¹³ Ministerie BZK, 2007, p. 7; BIOS, 2013.

²¹⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

de ruimte om met specifieke feiten rekening te houden²¹⁵. Maar ook de horizontalisering van de ambtelijke verhoudingen en de nadruk op interactieve beleidsvoering hebben ervoor gezorgd dat er meer ruimte is gekomen voor de individuele verantwoordelijkheid van de ambtenaar²¹⁶. Dit betekent ook dat de ambtenaar zich des te meer bewust moet zijn van de eisen die gesteld worden aan ambtenaarschap in de vorm van beginselen.

“De grondslag voor de ambtelijke integriteit ligt in een aantal rechtsstatelijke en democratische beginselen besloten”²¹⁷.

De rechtsstatelijke beginselen geven duidelijk weer dat de overheid bij al haar handelen gebonden is aan de wetgeving. Het legaliteitsbeginsel is hiervan een goed voorbeeld en “houdt in dat de overheid uitsluitend bevoegdheden heeft voor zover deze in een wet aan het overheidsorgaan zijn toebedeeld”²¹⁸. Daarnaast mogen deze bevoegdheden slechts worden aangewend voor het doel waarvoor ze door de wetgever zijn verstrekt. Deze twee beginselen zijn essentieel voor de waarborg tegen een goed overheidsoptreden. Daarnaast zijn tevens andere beginselen van behoorlijk bestuur die een belangrijke rol spelen in het kader van integriteit. Het gaat hier om:

- het zorgvuldigheidsbeginsel;
- het gelijkheidsbeginsel;
- een afweging van alle betrokken belangen;
- het motiveringsbeginsel;
- het evenredigheidsbeginsel;
- het honoreren van het opgewekte gerechtvaardigde vertrouwen.

Een belangrijk democratische beginsel is dat de politiek ambtsdrager verantwoordelijk is voor alles wat in de publieke organisatie door ambtenaren wordt gedaan of nagelaten. De politiek ambtsdrager kan ook te allen tijde ter verantwoording worden geroepen voor het gevoerde beleid van de overheid. Het doel van de overheid is het algemeen belang van de burger te behartigen en daarom dient in het beleid steeds voorrang gegeven te worden aan het belang van de burger in het algemeen²¹⁹. De belangen van de burgers worden behartigd met collectieve middelen wat betekent dat deze zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet dienen te worden.

Door de overheid is in de periode 2003-2004 uitgezocht in hoeverre de Ambtenarenwet een instrument zou kunnen zijn om deze beginselen te waarborgen in de wet. Hier kwam naar voren dat een groot deel van de beginselen die betrekking hebben op de ambtelijke ethiek gezien hun aard zich meer lenen voor uitwerking in onder meer gedragscodes dan voor opname in de Ambtenarenwet zelf²²⁰. In de Ambtenarenwet zijn dan ook verschillende artikelen opgenomen waarin beschreven wordt dat het bevoegd gezag als werkgever verantwoordelijk is voor het bevorderen van het integriteitsbewustzijn.

²¹⁵ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 8.

²¹⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

²¹⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 6.

²¹⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 6.

²¹⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 7.

²²⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3-4.

4.4 Integriteit in relatie tot goed werkgeverschap

Van een goed werkgever mag ten aanzien van integriteit worden verwacht dat hij zijn ambtenaren beschermd tegen onnodige verleidingen en zoveel mogelijk de integriteitsrisico's probeert weg te nemen. Dit doet de werkgever door:

- het integriteitsbewustzijn en het verantwoord optreden van ambtenaren te bevorderen, bijvoorbeeld aan de hand van een schriftelijk vastgestelde en evenwichtig integriteitsbeleid;
- Zelf als werkgever het goede voorbeeld te geven;
- Het creëren van een veilige cultuur waarin gesproken kan en mag worden over integriteit;
- Goed gedrag te belonen maar ook op te treden tegen onbehoorlijk gedrag²²¹.

De Ambtenarenwet biedt verschillende handvatten om deze verwachtingen ook waar te kunnen maken. Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn in de Ambtenarenwet verschillende rechtspositionele voorschriften beschreven inzake goed werkgeverschap in de vorm van integriteit.

Ter stimulering van een vroegtijdige bewustwording van de beginselen van het ambtenaarschap wordt voorts in artikel 125quinquies lid 1 onder a Ambtenarenwet voorzien in een verplichte aflegging van de eed of belofte bij de aanstelling als ambtenaar. Daarnaast wordt in hetzelfde artikel ook beschreven welke andere voorschriften bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMVB) moeten worden vastgelegd. Het gaat hier onder meer om de openbaarmaking van maar ook het verbieden van nevenwerkzaamheden en een klokkenluidersregeling.

Artikel 125quater verplicht het bevoegd gezag van de ambtenaren om een integriteitsbeleid te voeren dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijke handelen. In dit integriteitsbeleid dient onder meer aandacht te worden besteed aan "het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie"²²². De verankering van het integriteitsbeleid in het personeelsbeleid wordt geregeld in hetzelfde artikel onder b. Hierbij kan gedacht worden aan integriteit aan de orde stellen in zowel functioneringsgesprekken als werkoverleggen.

Naast het integriteitsbeleid dient het bevoegd gezag ook zorg te dragen voor een gedragscode voor ambtelijk handelen²²³. In een gedragscode wordt het ethisch bewegingskader en de nadere concretisering beschreven waarbinnen de ambtenaar dient te handelen.

Concrete invulling van zowel het integriteitsbeleid als de gedragscode wordt neergelegd bij het bevoegd gezag van de publieke organisatie zelf. De bepalingen zijn zo geschreven dat er ruimte is voor de desbetreffende publieke organisatie om de inhoud toe te spitsen op de eigen organisatie. Deze discretionaire ruimte zorgt ervoor dat iedere organisatie

²²¹ BIOS, 2013.

²²² Artikel 125quater onder a Ambtenarenwet

²²³ Artikel 125quater onder c Ambtenarenwet

zowel het beleid en de gedragscode kan afstemmen op hun type organisatie en de integriteitsgevoeligheid van het takenpakket ²²⁴.

4.5 Samengevat

Ondanks de nieuwe moderne communicatievormen blijven de regels omtrent het gebruik van deze nieuwe vormen ongewijzigd ten opzichte van de 'oude' communicatievormen. Het gevaar zit hem wel in de onervarenheid van de kenmerken van social media. Het plaatsen van een bericht gaat zo gemakkelijk dat vooraf geen extra check wordt gedaan door een derde of dat er mogelijkheden bestaan om eventuele correcties door te voeren.

Voorvallen waarbij een overheidsorganisatie in het diskrediet worden gebracht, zorgen ervoor dat de integriteit van de overheid wordt aangetast. Hierbij komen namelijk de waarden van een overheidsorganisatie in het geding, zoals betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid. Als vertegenwoordigers van de overheid dienen ambtenaren zich daarom integer te gedragen.

De overheid heeft de mogelijkheid om de vrijheid van meningsuiting te beperken en de grondslag ligt hiervoor in artikel 125a Ambtenarenwet. In dit artikel bevindt zich de zogenaamde functioneringsnorm en houdt onder meer in dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens, indien dit de goede invulling van zijn functie of het functioneren van de overheidsorganisatie in gevaar brengt. Deze functioneringsnorm kan gezien worden als een specifieke eis van hoe een ambtenaar zich dient te gedragen inzake onder andere de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast bepaalt artikel 125ter Ambtenarenwet tevens dat zowel het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich te gedragen als een goed werkgever en goed ambtenaar ²²⁵. Goed gedragen houdt in dat van een ambtenaar verwacht mag worden dat hij of zij zich verantwoordelijk voelt voor de integriteit en het goed functioneren van het overheidsorgaan waar hij of zij tewerkgesteld is ²²⁶. Integriteit speelt een belangrijke rol en houdt in een ambtenaar op een zorgvuldige manier omgaat met de bevoegdheden en middelen waarover de ambtenaar beschikt ten behoeve van het dienen van het publiek belang ²²⁷. Hierbij dient de ambtenaar zich te houden aan (zoals het ministerie van BZK verwoordt) de letter en de geest van de geldende wetten, regels en procedures en dient tevens rekening te houden met de in het geding zijnde belang en is hij bereid om zijn overwegingen te toetsen en daarover verantwoording af te leggen over zijn handelen ²²⁸.

²²⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 9.

²²⁵ Artikel 125ter Ambtenarenwet.

²²⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 10.

²²⁷ Ministerie BZK, 2007, p. 7.

²²⁸ Ministerie BZK, 2007, p. 7; BIOS, 2013.



Goed werkgeverschap houdt in dat het bevoegd gezag de ambtenaar moet behandelen zoals dit verwacht mag worden van een goed werkgever²²⁹. Concreet betekent dit dat van een goed werkgever verwacht mag worden dat hij zijn ambtenaren beschermd tegen onnodige verleidingen en zoveel mogelijk de integriteitsrisico's probeert weg te nemen. Dit doet de werkgever door het integriteitsbewustzijn en het verantwoord optreden van ambtenaren te bevorderen, onder andere aan de hand van een schriftelijk vastgestelde en evenwichtig integriteitsbeleid.

²²⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 21.

Integriteitsbeleid

Goed werkgeverschap, goed ambtenaarschap en integriteit hangen nauw met elkaar samen. In het kader van goed werkgeverschap dient een werkgever zijn ambtenaren te beschermen tegen onnodige verleidingen en zoveel mogelijk de integriteitsrisico's proberen weg te nemen aan de hand van een integriteitsbeleid te voeren. Met de regulering van het gebruik van social media door ambtenaren kan tevens getracht worden om de integriteitsrisico's zo veel mogelijk weg te nemen. De verschillende instrumenten van en het integriteitsbeleid zelf worden in dit hoofdstuk uiteengezet.

5.1 Integriteitsschendingen

Op basis van de Ambtenarenwet dient een goede werkgever zijn ambtenaren te beschermen tegen onnodige verleidingen en integriteitsrisico's proberen weg te nemen. De Ambtenarenwet reikt een aantal (verplichte) instrumenten aan waarmee dit onder andere gerealiseerd dient te worden zoals een integriteitsbeleid en een gedragscode.

Concrete invulling van zowel het integriteitsbeleid als de gedragscode wordt neergelegd bij (het bevoegd gezag van) de publieke organisatie zelf. Deze discretionaire ruimte zorgt ervoor dat iedere organisatie het beleid en de gedragscode kan afstemmen op hun type organisatie en de integriteitsgevoeligheid van het takenpakket²³⁰. Afhankelijk van het type organisatie zijn er namelijk integriteitsschendingen die ambtenaren kunnen begaan. Van integriteitsschendingen wordt gesproken wanneer er gehandeld wordt in strijd met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels²³¹.

Van den Heuvel en Huberts (1999) hebben een lijst met categorieën met integriteitsschendingen opgesteld, die veelal gebruikt wordt om schendingen te kwalificeren. De meest voorkomende en gebruikte categorieën betreffen onder meer corruptie, belangenverstrengeling en onverenigbare functies en activiteiten²³². Op de categorie "Misdragingen (buiten werktijd)" na, hebben alle categorieën in deze lijst betrekking op schendingen die onder werktijd en uit hoofde van een functie worden gepleegd.

Onder "misdragingen (buiten werktijd)" wordt verstaan: (strafbare) misdragingen buiten werktijd in het geval die in enig verband staan tot het functioneren van de betrokkene, van buitengewoon ernstige aard zijn of die schadelijk zijn voor de geloofwaardigheid van de betreffende dienst, het betreffende stadsdeel of gemeente in haar geheel"²³³. Zoals buiten werktijd ook al aangeeft, gaat het niet om wat medewerkers binnen hun functie doen maar daarbuiten. Dit houdt ook in dat niet alle misdragingen buiten werktijd gemeld hoeven te worden maar alleen die misdragingen die in enig verband staan tot het

²³⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 9.

²³¹ Van der Veer, 2006, p.21.

²³² Zie voor meer soorten integriteit: De Koningh & Van der Wouw, 2006, p.4.

²³³ De Koningh en Van de Wouw, 2006, p. 4.



functioneren van de betrokken ambtenaren en van buitengewoon ernstige aard zijn of die schadelijk zijn voor de geloofwaardigheid.

Vaak worden alle misdragingen niet gemeld. Een oorzaak hiervan is dat diensten of gemeenten andere interpretaties hebben omtrent de ernst van dergelijke misdragingen.

5.1.1 Rechtspraak inzake integriteitsschendingen

Concrete voorbeelden van ambtenaren die zich voor het gebruik van social media zich moesten verantwoorden omdat ze in strijd handelden met het integriteitsbeleid zijn nog niet bekend. Wel zijn er andere uitspraken van de CRvB waarbij na een integriteitsschending een disciplinaire maatregel is opgelegd op grond van plichtsverzuim²³⁴. Hieruit kan opgemaakt worden dat “plichtsverzuim slechts kan worden aangenomen en dus disciplinaire maatregelen slechts kunnen worden opgelegd voor zover die in verband staan tot het functioneren van de betrokkene”²³⁵. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van de CRvB uit 1991²³⁶ waarbij een voldoende relatie wordt aangenomen wanneer een fiscaal ambtenaar in privétijd zich schuldig maakt aan belastingfraude²³⁷.

Een ander voorbeeld van ernstig plichtsverzuim volgens de CRvB is het doorrijden van na een aanrijding van een politieagent en het doen van valse aangifte van diefstal van zijn auto²³⁸. De CRvB was dan ook van mening dat het ontslagbesluit in dit geval gehandhaafd kon blijven. Bij deze uitspraak is een relatie gelegd met de functie en de gedraging van de desbetreffende ambtenaar buiten werktijd. Tevens kan het ook van belang zijn of er sprake is van een benadeling van de eigen werkgever²³⁹. In een uitspraak²⁴⁰ van de CRvB in 1997 werd de steunfraude, gepleegd door een administratief medewerker van een gemeente, gekwalificeerd als ernstig plichtsverzuim.

5.2 De invulling en uitvoering van integriteitsbeleid

In het artikel 125quater onder a en b Ambtenarenwet staan zowel de richtlijnen van het integriteitsbeleid als de instrumenten om integriteit onder de aandacht te brengen vrij concreet beschreven. De richtlijnen zijn het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie²⁴¹. De verankering van het integriteitsbeleid in het personeelsbeleid wordt geregeld in het artikel onder b. Instrumenten die hiervoor in ieder geval gebruikt dienen te worden zijn de functioneringsgesprekken, werkoverleggen en scholing en vorming op het gebied van integriteit.

De overheid maakt, in tegenstelling tot het artikel aangaande goed ambtenaarschap en werkgeverschap, geen gebruik van een open norm in de bepalingen van het voeren van integriteitsbeleid. Wel zit er een open norm in de wetgeving als het gaat om de invulling van integriteit, die ook weer gerelateerd is aan goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap. Voordat het integriteitsbeleid opgesteld kan worden volgens de

²³⁴ CRvB 2 oktober 1997, TAR 1997/230; CRvB 25 februari 1999, TAR 1999/69.

²³⁵ de Koningh en Van de Wouw, 2006, p. 97.

²³⁶ CRvB 17 december 1991, TAR 1992/36.

²³⁷ de Koningh en Van de Wouw, 2006, p. 97.

²³⁸ de Koningh en Van de Wouw, 2006, p.97; CRvB 29 november 2001, TAR 2002/41.

²³⁹ de Koningh en Van de Wouw, 2006, p. 97.

²⁴⁰ CRvB 2 oktober 1997, TAR 1997/230.

²⁴¹ Artikel 125quater onder a Ambtenarenwet

richtlijnen beschreven in de wet, is het van belang dat de overheidsorganisatie gaat nadenken over welke normen en waarden ze willen waarborgen. Met andere woorden dienen ze eerst te bepalen wat in de ogen van de organisatie onder integer handelen valt voordat het beleid opgesteld kan worden.

Een belangrijk aanvullend onderdeel op het integriteitsbeleid is de gedragscode. De gedragscode kan gezien worden als een handleiding of een leidraad voor de ambtenaar waarin de nadere invulling en concretisering van goed ambtenaarschap beschreven staat²⁴². Voordat de gedragscode nader uitgewerkt wordt, is het van belang om eerst naar het overkoepelende integriteitsbeleid te kijken.

5.2.1 Integriteit als grondhouding

Integer handelen kan op meerdere niveaus betrekking hebben, zoals op het niveau van het individu of de organisatie. Kijkend naar de integriteitsschendingen die begaan kunnen worden, ligt de nadruk vooral op het handelen van het individu binnen de context van een organisatie, wat ook wel omschreven kan worden als een sociale constructie waar individuen samenkomen.

De heersende gedachte van onder andere Van den Heuvel en Huberts (2003) is dat een integriteitsbeleid betrekking moet hebben op zowel de cultuur, de structuur als op het personeelsbeleid van de betreffende organisatie²⁴³. Binnen een organisatie zijn de structuur en de cultuur onmiskenbaar met elkaar verbonden. De organisatiestructuur gaat erover dat er voorschriften, procedures en richtlijnen nodig zijn "om naleving van het door de organisatie beoogde integriteitsbeleid mogelijk te maken"²⁴⁴. Alleen zijn deze regels, procedures en richtlijnen niet het belangrijkste. Het belangrijkste kan verwoord worden als:

"integriteit is een grondhouding, een kwestie van mentaliteit, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien"²⁴⁵.

Het gevaar bij het vaststellen van regels, procedures en instrumenten is dat er een houding ontstaat binnen de organisatie dat integriteit daarmee ook "geregeld" is. Voorgaande betekent ook dat er een belangrijke plaats moet worden ingeruimd voor de cultuur in de organisatie²⁴⁶. Een belangrijk stap is het bespreekbaar maken van het onderwerp integriteit omdat dit "de enige manier is om helderheid te krijgen over wat wel en wat niet mag en om duidelijkheid te verschaffen over de in de organisatie vigerende waarden normen"²⁴⁷. Daarnaast is de voorbeeldfunctie van het management en/of bestuurders van de organisatie van groot belang. Van medewerkers kan namelijk niet worden verwacht dat zij zich wel gedragen volgens de normen, indien door het management en/of de bestuurders

²⁴² Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 4.

²⁴³ Van der Veer, 2006, p.23; Van den Heuvel en Huberts, 2003.

²⁴⁴ Van der Veer, 2006, p.23.

²⁴⁵ Gezamenlijke publicatie van VNG, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Ministerie van BZK. 2011, p. 6.

²⁴⁶ Gezamenlijke publicatie van VNG, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Ministerie van BZK. 2011, p. 6.

²⁴⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 11.



deze normen ook niet worden uitgedragen²⁴⁸. Van den Heuvel e.a. (1999) geven ook nog aan dat het niet alleen gaat om het zelf nalaten van normovertreding maar dat ook het actief optreden tegen normvervalsing van essentieel belang is²⁴⁹.

Op basis van bovenstaande informatie kan geconcludeerd worden dat de cultuur een belangrijk hulpmiddel is bij het creëren van integriteitsbewustzijn maar ook het blijven prikkelen van bijvoorbeeld integriteitsvragen. Enkele voorbeelden van instrumenten die gericht zijn op de organisatiecultuur van de organisatie zijn de integriteitstrainingen en de gedragscode.

Het integriteitsbeleid gericht op het personeelsbeleid gaat onder andere over het agenderen van het thema integriteit tijdens werkoverleggen en functioneringsgesprekken maar ook de registratie van nevenwerkzaamheden en het afleggen van de ambtseed of belofte.

5.2.2 Preventief - of repressief beleid

Huberts e.a. (1999) geven aan dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen preventief en repressief integriteitsbeleid. Preventief beleid heeft uiteraard als doel om integriteitschendingen te voorkomen of te verminderen aan de hand van onder meer een gedragscode of de ambtseed. Bij repressief beleid spreekt vanzelf dat het de bedoeling is om overtredingen te bestraffen²⁵⁰. Echter kan het opleggen van (disciplinaire) straffen ook een afschrikkende werking hebben, waardoor het repressief beleid tevens preventief van aard is²⁵¹. Dit wordt onder meer beaamd door het Ministerie van BZK, waarin zij duidelijk naar voren laten komen dat het optreden tegen integriteitsschendingen een krachtig signaal afgeeft over de normen waarvoor de organisatie staat²⁵².

In de huidige literatuur worden beide beleidsmethoden behandeld, maar de nadruk lijkt te liggen op het voorschrijven van preventief beleid. Het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam is hier een goed voorbeeld van. Amsterdam geldt als één van de voorlopers op het gebied van de ontwikkeling van integriteitsbeleid. Binnen het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam is nadrukkelijk voor gekozen om "niet een eenzijdig repressief beleid te voeren alleen gericht op het reageren op schendingen"²⁵³. Ze geven aan dat het risico groot is dat medewerkers zich zullen gaan verzetten en derhalve het repressieve beleid averechts gaat werken. Daarom zet Amsterdam nadrukkelijk in op een preventief beleid met, zoals zij dat verwoorden, een handhavingsbeleid als een onmisbaar sluitstuk²⁵⁴. Het optreden tegen integriteitsschendingen geeft namelijk een krachtig signaal af over de normen en waarden die belangrijk zijn voor de organisatie.

²⁴⁸ Van den Heuvel e.a., 1999.

²⁴⁹ Van den Heuvel e.a., 1999.

²⁵⁰ Huberts e.a., 2003, p.39; Van der Veer, 2006, p.9.

²⁵¹ Van der Veer, 2006, p.9.

²⁵² Ministerie BZK, 2007, p.7.

²⁵³ Bureau Integriteit, 2006, p.4.

²⁵⁴ Bureau Integriteit, 2006, p.4.

5.3 Gedragscodes en richtlijnen

Het integriteitsbeleid wordt onder meer ingevuld aan de hand van voorschriften en procedures. Hierbij speelt in ieder geval de gedragscode een nadrukkelijke rol vanwege de verplichting vanuit de wetgeving. Daarnaast heeft een overheidsorganisatie de mogelijkheid om de verdere invulling van het integriteitsbeleid te regelen via onder meer richtlijnen.

5.3.1 Gedragscode

De gedragscode is een aanvullend preventief onderdeel op het integriteitsbeleid en kan gezien worden als een handleiding of een leidraad voor de ambtenaar waarin de nadere invulling en concretisering van goed ambtenaarschap beschreven staat. De Ambtenarenwet biedt ruimte om de gedragscode toe te kunnen spitsen op de eigen organisatie. Het doel van een gedragscode is een ethisch afwegingskader te bieden en het ethisch bewustzijn van betrokkenen te ontwikkelen²⁵⁵.

Een publieke organisatie dient te beseffen dat een gedragscode alleen werkt wanneer de medewerkers bekend zijn met het "hoe en waarom van de code"²⁵⁶. De bottom up benadering sluit hier het beste bij aan. Het uitgangspunt is dat de participatie van alle ambtenaren binnen de organisatie van essentieel belang is voor het bereiken van het doel. Het betreft een vorm van procesbenadering; door de discussies en het overleg die leiden tot een gedragscode, wordt het ethisch bewustzijn van de ambtenaar gestimuleerd en ontwikkeld²⁵⁷.

De regering geeft in een memorie van toelichting over de wijziging van de ambtenarenwet in 2003-2004 aan dat de gedragscode mogelijk een rol zou kunnen vervullen bij individuele ambtenarenzaken met betrekking tot disciplinaire straffen²⁵⁸. Dit blijkt uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 1999²⁵⁹ waarin onderschreven wordt dat een ambtenaar ongeschikt was voor zijn functie. De ambtenaar werd verweten dat hij zich bij verschillende gelegenheden niet aan de beschreven regels in de gedragscode had gehouden, wat tenslotte leidde tot het ongeschiktheidsontslag²⁶⁰. De rechtbank heeft destijds geoordeeld dat de ambtenaar in strijd met de gedragscode had gehandeld. Dit in combinatie met een aantal andere feiten heeft de Centrale Raad van Beroep doen besluiten dat bij de ambtenaar sprake was van "een onaanvaardbaar gebrek aan distantie, waardoor het ongeschiktheidsontslag stand kon houden"²⁶¹.

5.3.2 Richtlijnen

Veel wetten, waaronder de Ambtenarenwet, bevatten uitvoeringsbesluiten die toegewezen worden aan bestuursorganen. Deze uitvoeringsbesluiten bevatten enkel uitgangspunten waaraan het beleid dient te voldoen, maar geen concrete invulling van dit beleid. Het bevoegd bestuursorgaan dient deze invulling aan de hand van beleidsregels in

²⁵⁵ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 10.

²⁵⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

²⁵⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 10.

²⁵⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 16.

²⁵⁹ CRvB, 6 mei 1999, LJN:AA3987.

²⁶⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 16.

²⁶¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 16.



te vullen. Beleidsregels zijn beschreven in artikel 1:3 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) en kan omschreven worden als “een bij besluit vastgestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan”²⁶². Bij besluit betekent dat de beleidsregels schriftelijk vastgelegd worden en juridische grondslag hebben.

Een richtlijn heeft daarentegen geen juridische grondslag. In de praktijk worden deze richtlijnen vaak gebruikt om het gebruik van die desbetreffende bestuursbevoegdheden te sturen. Er zijn verschillende types richtlijnen namelijk wetsinterpreterende, technisch-wetenschappelijke en beleidsadviezen. Alle typen hebben hetzelfde doel, namelijk de voorspelbaarheid, kwaliteit en uniformiteit van de wetsuitvoering te bevorderen²⁶³.

De richtlijnen aangaande beleidsadviezen betreffen aanbevelingen die van waarde zijn met betrekking tot “de punten waarop de wet beoordelings- of beleidsvrijheid toekent aan bestuursorganen”²⁶⁴. Veel richtlijnen met beleidsadviezen worden door het bevoegde bestuursorgaan van de gemeente of provincie voor eigen rekening genomen. Dit houdt in dat de richtlijn nu aanvaard is als een beleidsregel en onder meer door de rechter op dezelfde wijze getoetst kan worden als een ‘gewone beleidsregel’²⁶⁵.

5.4 Social media in een integriteitsbeleid

Steeds meer organisaties en deskundigen zijn zich in de afgelopen tijd gaan beseffen dat het onmisbaar is om regels omtrent het gebruik van social media in het integriteitsbeleid op te nemen. Voorheen deden (en wellicht nog steeds) organisaties “een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en het gezonde verstand van de mederwerkers”²⁶⁶. Hoekstra en Belling (2012) geven aan dat bij het besef tegelijkertijd ook enige schroom en verlegenheid te bespeuren is bij deze organisaties. Dit komt omdat dergelijke voorwaarden impliceren dat er dan ook sprake zal zijn van controles.

Naar aanleiding van het besef van de noodzaak zijn meerdere organisaties aan de slag gegaan met het beschrijven en vaststellen van regels maar een groot deel van de overheidsorganisaties is er ook nog niet mee bezig. Uit een onderzoek van Kok uit 2011 onder 291 gemeenten blijkt dat 23% van de 291 gemeenten een richtlijn heeft opgesteld en dat 25% van deze gemeenten er mee bezig is. Een van de gemeente gaf als reden voor het opstellen van een richtlijn: “Je blijft ambtenaar dus ook bij gebruik social media de integriteitscode in acht nemen”²⁶⁷. De gemeenten die nog geen richtlijn opgesteld hebben geven als voornaamste redenen aan dat het gebruik social media niet anders dan op bijvoorbeeld een verjaardag maar ook bijvoorbeeld dat ze twijfels hebben over de handhaving van de richtlijn.

Zowel het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), Hoekstra en Belling (2012) en Kok (2011) adviseren ten sterkste om regels op te stellen aangaande het gebruik

²⁶² Artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht.

²⁶³ Van Wijk e.a., 2005, p.236.

²⁶⁴ Van Wijk e.a., 2005, p.237.

²⁶⁵ Van Wijk e.a., 2005, p.237.

²⁶⁶ Hoekstra en Belling, 2012, p.1.

²⁶⁷ Kok, 2011b

van social media door ambtenaren. Hoekstra en Belling zijn van mening dat “een werkgever vanwege het publieke belang niet simpelweg kan volstaan met een beroep op het vertrouwen van de eigen verantwoordelijkheden het gezonde verstand van de medewerkers”²⁶⁸. De werkgever dient in het kader van goed werkgeverschap zijn verantwoordelijkheid te nemen en de werknemers te beschermen tegen eventuele risico’s.

Ter aanvulling op het advies van Hoekstra en Belling wordt tevens aangegeven dat het raadzaam is om verschillende functietypen te definiëren, namelijk:

- *Ambtenaren van voorlichting en communicatie*;
Voor de opkomst van social media onderhielden zij ook al contacten met de media en het is daarom vanzelfsprekend dat social media ook toegevoegd wordt aan het takenpakket.
- *Politieke ambtsdragers, ambtelijke top en zware beleidsadviseurs*;
Zij hebben ten eerste een voorbeeldfunctie maar kunnen ook vanuit de samenleving aangesproken worden op bijvoorbeeld beleidsonderwerpen.
- *Overige ambtenaren*²⁶⁹;
Overige ambtenaren hebben geen functie en bevoegdheid om zich te mengen in bijvoorbeeld een discussie. Mocht de ambtenaar toch willen reageren, dan moet hij zich houden aan de regels van de functioneringsnorm.

5.5 Gedragscode versus richtlijn

Zoals eerder beschreven zijn er twee mogelijkheden om social media en de beleidsregels omtrent het gebruik daarvan in het integriteitsbeleid mee te nemen, namelijk de gedragscode of een richtlijn. Maar welke van de twee mogelijkheden is het beste? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn een drietal gedragscodes en een drietal richtlijnen vergeleken met elkaar.

5.5.1 Gedragscodes

De drietal gedragscodes die vergeleken worden zijn allemaal afkomstig van overheidsorganisaties op verschillende niveaus. Het gaat hier om de gemeente Apeldoorn, het Ministerie van Algemene Zaken en het Regionaal Samenwerkingsorgaan Gooi en Vechtstreek (Brandweer Gooi en Vechtstreek).

De gedragscodes van de drie overheidsorganisaties behandelen allemaal dezelfde onderwerpen inzake integriteit waaronder goed ambtenaarschap, omgaan met vertrouwelijke informatie en nevenwerkzaamheden. Gemeente Apeldoorn en het Ministerie van Algemene Zaken beschrijven de regels aan de hand van bepalingen en hebben in de bijlage van de gedragscode een toelichting van deze bepalingen bijgevoegd. Het onderwerp social media wordt niet specifiek benoemd in de gedragscodes.

Een voorbeeld van zo’n bepaling in een gedragscode is artikel 3:1 van de gedragscode van de gemeente Apeldoorn:

²⁶⁸ Hoekstra en Belling, 2012, p.3.

²⁶⁹ Hoekstra en Belling, 2012, p.3.



“Een ambtenaar gaat binnen en buiten zijn werk zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij vanuit zijn functie beschikt”²⁷⁰.

Brandweer Gooi en Vechtstreek wijkt enigszins af met de gedragscode omdat ze geen gebruik maken van bepalingen. De toelichting maakt onderdeel uit van gedragscode en de regels zijn opgenomen in het verhaal. Tevens geeft deze gedragscode bij een aantal onderwerpen een concreet voorbeeld van wat wel of niet is toegestaan.

In de toelichting van de gedragscode van het Ministerie van Algemene Zaken wordt tevens verwezen naar de kernwaarden van de overheid. Er wordt aangegeven dat op deze waarden teruggevallen kan worden indien er een situatie voordoet waarop aan de hand van een gedragscode of ander integriteitsmaatregel geen antwoord gegeven kan worden²⁷¹.

5.5.2 Richtlijnen

Naast de drie gedragscodes worden ook drie richtlijnen met betrekking tot social media bekeken. Deze richtlijnen zijn tevens afkomstig van overheidsorganisaties op verschillende niveaus. Het gaat hier om het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de gemeente Amsterdam en de provincie Overijssel.

Alle drie de richtlijnen geven allemaal eigen (gedrags)regels voor medewerkers gericht op hoe ze zich moeten gedragen op social media. Hierbij valt te denken aan “Houd ook in privé rekening met je ambtenaarschap”²⁷², “Zet berichtgeving over onenigheid binnen de organisatie niet op externe netwerken”²⁷³ maar ook “Laat perswoordvoering over aan de voorlichters”²⁷⁴. De regels worden bij twee richtlijnen verder uitgewerkt in een toelichting. Naast de regels heeft de gemeente Amsterdam randvoorwaarden en extra informatie opgenomen in de richtlijn over bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, goed werkgeverschap en “Online=offline”. De gemeente Amsterdam geeft duidelijk in de richtlijn dat je je als ambtenaar zowel online hetzelfde dient te gedragen als fysieke wereld. In de richtlijn vermeldt de gemeente Amsterdam tevens nog een belangrijk uitgangspunt, namelijk dat de richtlijn geen specifieke kwesties kan oplossen. Het doel van de richtlijn is om een

Hoewel de richtlijnen van de gemeente Amsterdam en de provincie Overijssel veel op elkaar lijken, wijkt de richtlijn van het Ministerie voor Veiligheid en Justitie in verhouding erg af. Hier zijn de regels een onderdeel van de richtlijn maar er wordt in deze richtlijn ook uitleg gegeven over hoe je een twitteraccount moet aanmaken en wat de basisregels zijn als het gaat om twitteren.

De richtlijnen bevatten allemaal regels omtrent het gebruik van social media of een bepaalde toepassing van social media maar in feite is de doelstelling allemaal hetzelfde; de ambtenaar handvatten geven voor het gebruik van social media.

²⁷⁰ Gemeente Apeldoorn, 2007, p.2.

²⁷¹ Ministerie van Algemene Zaken, 2010, p.8.

²⁷² Gemeente Amsterdam, 2012, p.18.

²⁷³ Provincie Overijssel, 2010, p.1.

²⁷⁴ Gemeente Amsterdam, 2012, p.19.

5.5.3 Welke mogelijkheid is de beste?

Naar aanleiding van bovenstaande informatie kan geconcludeerd worden dat gedragscodes voornamelijk (algemene) bepalingen over de verschillende onderwerpen aangaande integriteit. Richtlijnen geven de mogelijkheid om heel specifiek in te gaan op regels omtrent het gebruik van social media vanwege de grote beleidsvrijheid voor het invullen van een richtlijn. Zo zou ook specifiek aangegeven kunnen worden wat wel en niet mag.

Gezien de onervarenheid van de meeste ambtenaren op het gebied van social media, waarover in hoofdstuk 4 al gesproken is, is een richtlijn de beste mogelijkheid voor het opleggen van regels omtrent het gebruik van social media.

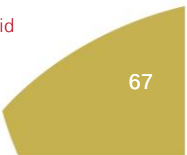
5.6 Samengevat

Een publieke organisatie heeft de verplichting om een integriteitsbeleid te voeren, waarbij in de wetgeving veel onderdelen en instrumenten van het beleid zijn vastgesteld. De concrete invulling van het integriteitsbeleid en bijbehorende instrumenten wordt neergelegd bij (het bevoegd gezag van) de publieke organisatie zelf. Hierdoor heeft de organisatie de mogelijkheid om het beleid en de instrumenten af te stemmen op hun type organisatie en de integriteitsgevoeligheid van het takenpakket.

Binnen het integriteitsbeleid is het belangrijk om zowel de structuur, cultuur en het personeelsbeleid te beschrijven. Integer handelen kan namelijk op meerdere niveaus betrekking hebben, zoals het individu of de organisatie. Kijkende naar de integriteitsschendingen die begaan kunnen worden, ligt de nadruk vooral op het handelen van het individu binnen de context van een organisatie. De organisatiestructuur zorgt voor de voorschriften, procedures en richtlijnen die nodig zijn voor de naleving van het beoogde integriteitsbeleid maar de regels zijn niet het belangrijkste. Integriteit moet gezien worden als een grondhouding, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien dus het is erg belangrijk om dit bespreekbaar te maken. De gedragscode is een aanvullend preventief onderdeel op het integriteitsbeleid en kan gezien worden als een handleiding of een leidraad voor de ambtenaar. Naast de gedragscode kunnen ook beleidsregels vastgesteld worden ter invulling van het integriteitsbeleid. Een voorbeeld hiervan is een richtlijn. Echter heeft een richtlijn geen juridische grondslag, terwijl een gedragscode dit wel heeft.

Steeds meer organisaties en deskundigen zijn zich in de afgelopen tijd gaan beseffen dat het onmisbaar is om regels omtrent het gebruik van social media in het integriteitsbeleid op te nemen. Voorheen deden (en wellicht nog steeds doen) organisaties "een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en het gezonde verstand van de medewerkers"²⁷⁵. Als gekeken wordt naar social media, dan zijn er twee mogelijkheden om regels op te leggen inzake het gebruik van social media, namelijk de gedragscode of de richtlijn. Na het vergelijken van deze twee middelen kan geconcludeerd worden dat een richtlijn de beste mogelijkheid is voor het opleggen van regels omtrent het gebruik van social media. De reden hiervoor is dat richtlijnen de mogelijkheid bieden om heel specifiek in te gaan op regels omtrent het gebruik van social media vanwege de grote beleidsvrijheid voor in het invullen van een richtlijn.

²⁷⁵ Hoekstra en Belling, 2012, p.1.



Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende deelvragen uiteengezet die ter ondersteuning voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag dienen. Met dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is een overheidsorganisatie als werkgever in het licht van vrijheid van meningsuiting bevoegd om het gebruik van social media door ambtenaren te reguleren en welke rol kan een instrument van het integriteitsbeleid hierin spelen?

Social media maken het mogelijk om via sociale netwerken online gedachten en/of gevoelens te openbaren zonder overheidsinmenging vooraf. Het recht tot het openbaren van gedachten en/of gevoelens vindt zijn grondslag in artikel 7 van de Grondwet inzake vrijheid van meningsuiting en lid 3 van dit artikel bevat de waarborging voor de openbaringen via social media. Vrijheid van meningsuiting wordt gezien als een fundamenteel recht van burgers en samen, met andere grondrechten die beschreven staan in de Grondwet, bieden zij bescherming aan de burgers tegenover de staat.

6.1 Ambtenaren als vertegenwoordigers van de overheid

Voor 1983 konden ambtenaren, als werknemers van een publieke organisatie, zich niet beroepen op de grondrechten uit de Grondwet. Pas in 1983 heeft de grondwetgever tijdens een grondwetherziening erkend dat de grondrechten tevens een verticale werking hebben tussen ambtenaren en overheidsorganisaties. De aparte erkenning met betrekking tot de grondrechten voor ambtenaren laat onder meer zien dat ambtenaren een andere rechtspositie hebben dan 'gewone' werknemers. Deze bijzondere rechtspositie van de ambtenaren vloeit voort uit het feit dat de overheid hun werkgever is. Ambtenaren worden gezien als bijzondere werknemers omdat ze werkzaamheden uitvoeren voor de overheid, waarover het bevoegd gezag van de publieke organisatie verantwoording moet afleggen aan de samenleving. Anders gezegd kunnen ambtenaren gezien worden als de vertegenwoordigers van de overheid.

De bijzondere positie van ambtenaren vindt zijn grondslag in de Grondwet omdat er een aparte bepaling is opgenomen waarin beschreven staat dat de rechtspositie van de ambtenaren geregeld wordt in de wet. Sinds 1929 wordt de rechtspositie van de ambtenaren geregeld in de Ambtenarenwet. Hierin wordt de rechtspositie geregeld en staan onder meer verplichtingen beschreven waaraan een ambtenaar dient te voldoen zoals goed ambtenaarschap.

6.2 Beperken van grondrechten

Hoewel vrijheid van meningsuiting gezien wordt als een fundamenteel grondrecht voor iedere burger, betekent dit niet dat onbeperkte uitoefening van het grondrecht ook altijd mogelijk is. Onbeperkte uitoefening van de grondrechten kan er namelijk voor zorgen dat het algemeen belang geschaad wordt of dat vrijheden van anderen aangetast worden²⁷⁶.

²⁷⁶ Bellekom e.a., 2007, p.359.



Daarom is het in bepaalde gevallen noodzakelijk om de grondrechten te beperken, ondanks het feit dat ze bedoeld zijn om de burgers te beschermen tegen de overheid.

Grondrechten kunnen alleen beperkt bij een wet in formele zin. Voor ambtenaren wordt de beperking van een drietal grondrechten beschreven in artikel 125a Ambtenarenwet. Het gaat hier om de vrijheid van vergadering en betoging, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting.

De beperking van onder meer de vrijheid van meningsuiting door ambtenaren houdt verband met het vereiste dat een overheidsorganisatie naar behoren moeten kunnen functioneren²⁷⁷ en daarom bevat artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet een functioneringsnorm. Deze functioneringsnorm geeft aan dat een ambtenaar zich dient te onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens indien deze de goede invulling van de functie van de ambtenaar zelf of de goede functionering van de openbare dienst in gevaar brengt.

Het in diskrediet brengen van een publieke organisatie door als ambtenaar gebruik te maken van vrijheid van meningsuiting is dan ook niet in overeenstemming met artikel 125a Ambtenarenwet. De ambtenaar heeft derhalve recht op vrijheid van meningsuiting zolang hij binnen de neergelegde grenzen van artikel 125a Ambtenarenwet blijft.

Wanneer een ambtenaar toch gebruik maakt van zijn vrijheid van meningsuiting om naar buiten te treden, dan hangt de aanvaardbaarheid af van de vraag of één van de neergelegde grenzen in artikel 125a Ambtenarenwet is overschreden.

Doordat preventieve toetsing verboden is op artikel 7 Grondwet, kunnen overschrijdingen en uitingen van gedachten of gevoelens pas achteraf getoetst en gehandhaafd worden. Het is daarom lastig om vooraf te bepalen wat een ambtenaar wel of niet mag zeggen of schrijven omdat het sterk afhankelijk is van de casus.

Artikel 125a Ambtenarenwet speelt in de jurisprudentie een belangrijke rol als het gaat om casussen inzake de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Bij iedere casus wordt getoetst of er sprake is van een schending van deze norm op grond van de wet- en regelgeving maar ook de jurisprudentie. Zoals beschreven dienen de openbaringen en uitingen die een ambtenaar doet geen inhoudelijke schade aan te richten aan de openbare dienst. Wanneer een ambtenaar andere ideeën heeft over een onderwerp is dit nog geen reden om meteen beperkingen op te leggen. Wel kan er bijvoorbeeld een voorbehoud opgelegd worden aan een ambtenaar, zodat bijvoorbeeld rekening gehouden dient te worden met andere collegae.

Openbaringen en uitingen die persoonlijk, kwetsend en/of beschuldigend zijn tegenover collegae maar ook de openbare dienst kunnen beperkt worden op grond van de inhoud van de uitingen en openbaringen. Daarnaast mogen op grond van jurisprudentie ook de meningsuiting van ambtenaren beperkt worden wanneer de uitingen het werk van de ambtenaar in gevaar brengen.

Een ander belangrijk uitgangspunt bij het beperken van de vrijheid van meningsuiting is de proportionaliteit. Wanneer aannemelijk gemaakt kan worden dat er sprake is van schending van de functioneringsnorm, dan kan de ambtenaar een disciplinaire maatregel

²⁷⁷ Helsen, 2011, p. 1.

opgelegd krijgen. Hierbij geldt dat de maatregel niet zwaarder mag zijn dan het vergrijp maar in verhouding met elkaar moet staan. De disciplinaire maatregelen zijn opgenomen in de regelingen waarin de rechtspositie van de ambtenaren nader uitgewerkt worden zoals de ARAR en CAR.

6.3 Goed ambtenaarschap

De functioneringsnorm uit artikel 125a Ambtenarenwet kan gezien worden als een specifieke eis van hoe een ambtenaar zich dient te gedragen inzake onder andere de vrijheid van meningsuiting. In de Ambtenarenwet is naast artikel 125a Ambtenarenwet tevens een bepaling opgenomen waarin wordt bepaald dat zowel het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich te gedragen als een goed werkgever en goed ambtenaar. Het betreft artikel 125ter Ambtenarenwet en dit artikel wordt ook wel gezien als een 'kapstokartikel' voor de nadere invulling van de verplichtingen van werknemer en werkgever²⁷⁸. Dit komt door het feit dat deze bepalingen een open norm bevatten waardoor er ruimte is voor eigen invulling.

Goed ambtenaarschap houdt in dat van een ambtenaar verwacht mag worden dat hij zich verantwoordelijk voelt voor de integriteit en het goed functioneren van het overheidsorgaan waar hij of zij tewerkgesteld is. Dit betekent onder meer dat hij onder andere aanwijzingen en opdrachten van de leidinggevende zo goed en zorgvuldig mogelijk uitvoert, loyaal is ten opzichte van het bevoegd gezag en tevens zijn taak integer en onpartijdig uitvoert. Goed werkgeverschap houdt in dat het bevoegd gezag de ambtenaar moet behandelen zoals dit verwacht mag worden van een goed werkgever. Concreet betekent dit dat van een goed werkgever verwacht mag worden dat hij zijn ambtenaren beschermd tegen onnodige verleidingen en zoveel mogelijk de integriteitsrisico's probeert weg te nemen.

Zowel bij het goed ambtenaarschap als het goed werkgeverschap speelt integriteit een belangrijke rol. Integriteit houdt in het kader van goed ambtenaarschap in dat een ambtenaar op een zorgvuldige manier omgaat met de bevoegdheden en middelen waarover de ambtenaar beschikt ten behoeve van het dienen van het publiek belang. Hierbij dient de ambtenaar zich te houden aan (zoals het ministerie van BZK verwoordt) de letter en de geest van de geldende wetten, regels en procedures. Goed werkgeverschap betekent onder andere het weg nemen van zoveel mogelijk integriteitsrisico's en dit doet de werkgever door het integriteitsbewustzijn en het verantwoord optreden van ambtenaren te bevorderen, zelf als goede werkgever het goede voorbeeld geven, het creëren van een veilige cultuur waarin er gesproken kan worden over integriteit en goed gedrag belonen, maar ook op te treden tegen onbehoorlijk gedrag.

Op basis van artikel 125quater Ambtenarenwet is een publieke organisatie zelfs verplicht om een integriteitsbeleid te voeren, waarbij een aantal onderdelen en instrumenten van het beleid tevens verplicht zijn. Deze bepalingen zijn vastgesteld om het bevoegd gezag als werkgever verantwoordelijk te maken voor het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en het verantwoord optreden van ambtenaren. De Ambtenarenwet geeft richtlijnen voor de invulling van het integriteitsbeleid maar de concrete invulling over wat integer handelen inhoudt, ligt bij (het bevoegd gezag van) de publieke organisatie zelf. Op deze manier

²⁷⁸ Klinckhamers, 2009, p.245; Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nr. 3.



heeft de publieke organisatie de mogelijkheid om de inhoud van het beleid en de instrumenten af te stemmen op hun type organisatie en de integriteitsgevoeligheid van het takenpakket.

Binnen het integriteitsbeleid is het belangrijk om zowel de structuur, cultuur en het personeelsbeleid te beschrijven. Integer handelen kan namelijk op meerdere niveaus betrekking hebben, zoals het individu of de organisatie. De organisatiestructuur zorgt voor de voorschriften, procedures en richtlijnen die nodig zijn voor de naleving van het beoogde integriteitsbeleid maar de regels zijn niet het belangrijkste. Integriteit moet gezien worden als een grondhouding, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien dus het is erg belangrijk om dit bespreekbaar te maken. De gedragscode is een aanvullend preventief onderdeel op het integriteitsbeleid en kan gezien worden als een handleiding of een leidraad voor de ambtenaar. Naast de verplichte instrumenten vanuit de wet kan een publiek organisatie ook andere instrumenten onderdeel maken van een integriteitsbeleid zoals een richtlijn of procedure.

6.4 Social media onderdeel van het integriteitsbeleid

Of een ambtenaar nu via de virtuele of fysieke wereld zijn gedachten en uitingen openbaart, in beide gevallen mag van een ambtenaar verwacht worden dat hij geen openbaringen doet die invloed hebben op het functioneren van de organisatie of de vervulling van zijn eigen functie. Er wordt geen onderscheid in regels gemaakt tussen deze twee werelden. Echter worden deze regels wel door het gebruik van social media wel op scherp gezet. Dit komt doordat ambtenaren en overheidsorganisaties onervaren zijn met de kenmerken van moderne communicatiemiddelen.

Steeds meer organisaties en deskundigen zijn zich dan ook in de afgelopen tijd gaan beseffen dat het onmisbaar is om regels omtrent het gebruik van social media in het integriteitsbeleid op te nemen. Voorheen deden (en wellicht nog steeds doen) organisaties "een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en het gezonde verstand van de medewerkers"²⁷⁹.

Meerdere organisaties zijn aan de slag gegaan met het beschrijven en vaststellen van regels maar een groot deel van de overheidsorganisaties is er ook nog niet mee bezig. Verschillende deskundigen en instanties zoals Hoekstra en Belling, Kok en het BIOS adviseren ten sterkste om regels op te stellen aangaande het gebruik van social media door ambtenaren. Ze geven aan dat de werkgever in het kader van goed werkgeverschap zijn verantwoordelijkheid dient te nemen en de werknemers te beschermen tegen eventuele risico's op het gebied van social media.

Als gekeken wordt naar social media, dan zijn de twee mogelijkheden om regels op te leggen inzake het gebruik van social media de gedragscode of de richtlijn. Na het vergelijken van deze twee middelen kan geconcludeerd worden dat een richtlijn de beste mogelijkheid is voor het opleggen van regels omtrent het gebruik van social media. Een richtlijn biedt vanwege de beleidsvrijheid namelijk de mogelijkheid om allerlei verschillende aspecten uiteen te zetten die de desbetreffende overheidsorganisatie belangrijk vindt. Een voorbeeld hiervan is de definiëring van de verschillende functietypen van de organisatie.

²⁷⁹ Hoekstra en Belling, 2012, p.1.

Aanbevelingen

Concrete voorbeelden van ambtenaren die veroordeeld zijn op basis van in strijd handelend met de functioneringsnorm in de Ambtenarenwet zijn nog niet bekend. Echter betekent dit niet dat Veiligheidsregio Twente hoeft af te wachten als het gaat om het gebruik van social media te reguleren. Naar aanleiding van de conclusies van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gegeven.

1. Meer integriteitsbewustzijn creëren omtrent het gebruik van social media

In het kader van goed werkgeverschap is Veiligheidsregio Twente onder andere verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk wegnemen van integriteitsrisico's. Om de integriteitsrisico's met betrekking tot social media zo veel te beperken is het van belang dat er meer integriteitsbewustzijn wordt gecreëerd omtrent het gebruik van social media. Ambtenaren dienen zich bewust te worden van de gevaren van social media.

Om dit bewustzijn te vergroten en te (blijven) stimuleren dient onder meer de dialoog aangegaan te worden met de ambtenaren over wat wel en niet geschreven kan worden op social media. Door over het onderwerp te praten maar ook voorlichting te geven wordt een gezamenlijke mening maar ook draagvlak gecreëerd over wat wel en niet aanvaardbaar is.

2. Richtlijn opstellen voor het gebruik van social media

Naast het creëren van meer integriteitsbewustzijn is het tevens van belang dat de regels omtrent het gebruik van social media onderdeel uitmaken van het integriteitsbeleid. Dit kan het beste gerealiseerd worden door de regels vast te leggen in een richtlijn. Een richtlijn biedt vanwege de beleidsvrijheid namelijk de mogelijkheid om allerlei verschillende aspecten uiteen te zetten die de desbetreffende overheidsorganisatie belangrijk vindt. Voor Brandweer Twente valt te denken aan praktische zaken zoals do's en don'ts en de beschrijvingen van de verschillende functietypen en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden inzake social media.

De vastgestelde richtlijn fungeert als basisdocument waarmee de medewerkers aangesproken kunnen worden op hun gedrag.

In het kader van het creëren van draagvlak is het belangrijk dat deze regels niet zomaar van bovenaf aan de ambtenaren worden opgelegd, want dat gaat niet werken. Het beste is om de ambtenaren (of een afvaardiging die representatief is aan de groep ambtenaren) te betrekken bij het ontwikkelen van deze richtlijn. Deze bottom-up benadering zorgt ervoor dat de ambtenaren bekend zijn met de achtergrond en de onderliggende gedachten van de regels en dat daardoor de regels ook eerder geaccepteerd worden.



3. Goed gedrag belonen en optreden tegen onbehoorlijk gedrag

De eerste twee aanbevelingen hebben voornamelijk een preventieve focus en zitten dus aan de voorkant van het proces. Echter betekent die niet dat het proces aan de achterkant van keten, de mogelijkheid tot het belonen van goed gedrag maar vooral het optreden tegen onbehoorlijk gedrag, vergeten dient te worden.

Op basis van de wet- en regelgeving kunnen namelijk verschillende disciplinaire maatregelen opgelegd worden aan ambtenaren. De laatste aanbeveling is om ook aandacht, zij het wel in mindere mate, te vestigen op de mogelijke gevolgen van verkeerd gebruik van social media. De voornaamste reden is dat ambtenaren dan weten dat een overtreding van de functioneringsnorm kan leiden tot het opleggen van een disciplinaire maatregel. Het opleggen van disciplinaire maatregelen is een vorm van repressief beleid maar kan tevens een afschrikkende werking hebben waardoor het repressief beleid tevens preventief werkt. Daarnaast voorkomt het ook normvervaging van de regels omtrent het gebruik van social media.

Hoewel niet aan repressief beleid te ontkomen is en een krachtig signaal kan afgeven over de normen en waarde die belangrijk zijn voor de organisatie, wordt wel strikt geadviseerd om vooral de nadruk te leggen op het preventief beleid. Het integreren van het gebruik van social media in het integriteitsbeleid zorgt ervoor dat er over nagedacht en gediscussieerd gaat worden zodat het onderdeel wordt van de cultuur en grondhouding inzake integriteit.

Discussie

Zoals aangegeven in de inleiding is het doel van dit onderzoek om Brandweer Twente handvatten te geven hoe zij als publieke organisatie het gebruik van social media kan gaan reguleren met inachtneming van de voorwaarden in de geldende wet- en regelgeving. Bij dit onderzoek ligt de focus voornamelijk op het bestuderen van juridische bronnen zoals wetgeving en de wetgeschiedenis daarvan, juridische literatuur en rechtspraak.

Er zijn momenteel nog weinig tot geen juridische bronnen over social media in relatie tot de vrijheid van meningsuiting en de overschrijding van de functioneringsnorm uit artikel 125a Ambtenarenwet beschikbaar. Daarom is uitgeweken naar secundaire literatuur over afzonderlijk het grondrecht vrijheid van meningsuiting, social media en ambtenaren. Daarnaast is tevens gebruik gemaakt van jurisprudentie omtrent ambtenaren en de vrijheid van meningsuiting. Aan de hand van deze informatie is de centrale onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen beantwoord. Een belangrijke conclusie is dat de meeste literatuur of wetgeving gedeeltelijk of volledig van toepassing zijn op social media.

Opvallend is het dat er vrijwel nog geen jurisprudentie is inzake ambtenaren en de vrijheid van meningsuiting in relatie tot social media. Gezien de voorbeelden die besproken worden in het onderzoek doen deze casussen zich wel voor. Het zou kunnen dat de organisaties niet de moeite nemen om de casus te melden of dat ze bijvoorbeeld niet weten hoe ze moeten omgaan met zo'n casus. Op basis van de verkregen informatie tijdens dit onderzoek kan hier echter geen betrouwbare uitspraak over gedaan worden.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie maar de vraag is hoe lang deze informatie, waaronder de wetgeving, nog van toepassing is in deze hoedanigheid. De Commissie Grondrechten heeft namelijk al aanbevelingen gedaan om de formuleringen van de grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, te moderniseren. Daarnaast stond vorig jaar bijvoorbeeld ook een bericht op de nieuwssite nu.nl dat het Ministerie van Algemene Zaken had aangegeven dat ook e-mailverkeer en andere vormen van elektronische communicatie binnenkort grondwettelijk beschermd worden²⁸⁰.

²⁸⁰ Nu.nl, 2012.



Doordat dit onderzoek ter afronding is van de master Bestuurskunde, met als specialisatie 'Recht en Bestuur', ligt de focus voornamelijk op het bestuderen van juridische bronnen. Tevens is op kleine schaal gebruik gemaakt van een vergelijkend onderzoek. Bij de vergelijkend onderzoek is echter geen gebruik gemaakt van een uitgebreide inhoudsanalyse door middel van een tekstanalyse en codering. Gezien de omvang van het juridische onderzoek is het vergelijkend onderzoek erg beperkt gebleven in verband met de tijdspanne. Een mogelijk vervolgonderzoek zou zich dan ook kunnen richten op een uitgebreide analyse van richtlijnen omtrent social media. In dit onderzoek zou dan onder meer meegenomen kunnen worden hoe bijvoorbeeld andere veiligheidsregio's omgaan met social media en bijbehorende richtlijnen.

Literatuurlijst

Akkermans, P.W.C., Bax, C. J., Verhey, L.F.M. (1988) Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland. Heerlen: Open Universiteit.

Bekkers, V.J.J.M. e.a. (2009) De virtuele lont in het kruidvat. Den Haag: Lemma.

Bellekom, T.L., Heringa, A.W., van der Velde, J., Verhey, L.F.M. (2007) Compendium van het Staatsrecht. Deventer: Kluwer.

Berlo, D. van (2008) Ambtenaars 2.0. Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken aan een overheid 2.0. Den Haag: Media Groep.

Binnenlands Bestuur (2010) Brandweer Flevoland mag niet meer twitteren. Homepage-b: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/nieuws/brandweer-flevoland-mag-niet-meer-twitteren.571972.lynkx>. Geraadpleegd op 3 augustus 2012.

Boon, P.J. (1993) Zonder voorafgaand verlov – de vrijheid van meningsuiting in het Nederlandse recht. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Bovens, e.a. (red) (2001) Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alpen aan de Rijn: Kluwer.

Boverman, E., van Duijn, L., de Graaf, P. en Ritzema, J. (2011) Politie, Twitter en Gezag. Politie Nederland.

Bureau Integriteit (2006) Handreiking straftoepassing bij integriteitschendingen. Homepage-b: <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/integriteit-0/bureau-integriteit/2006/handreiking/>. Geraadpleegd op 5 november 2012

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) (2009) Modelgedragscode integriteit sector rijk.

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) (2013) Wat is integriteit. Homepage-b: <http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html>. Geraadpleegd op 13 maart 2013

Bunschoten (2009) Tekst & Commentaar Grondwet, vrijheid van meningsuiting bij: Grondwet, artikel 7. Kluwer Navigator.

Commissie Grondrechten (2000a) Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk.

Commissie Grondrechten (2000b) Samenvatting rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk.

Dijk, J.A.G.M van (2001) De netwerkmaatschappij – Sociale aspecten van nieuwe media. Alphen aan den Rijn: Samsom.



Ellison, N., Vitak, J., Gray, R., Lampe, C. & Brooks, B. (2011). "Cultivating Social Resources on Facebook: Signals of Relational Investment and their Role in Social Capital Processes." Paper presented at the iCS-OII 2011 "A Decade in Internet Time" Symposium. Oxford, UK.

Frissen, V., van Staden, M., Huijboom, N., Kotterink, B., Huveneers, S., Kuipers, M., Bodea, G. (2008) Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur. Delft: TNO.

Gemeente Amsterdam (2012) Richtlijnen Social media. Homepage-b: http://www.amsterdam.nl/gemeente/bedrijfsvoering/stijlweb/middelen/digitale-middelen/social_media/. Geraadpleegd op 22 mei 2013.

Gemeente Apeldoorn (2007) Gedragscode ambtelijke integriteit 2009 (versie 2). Homepage-b: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Apeldoorn/40939/40939_2.html. Geraadpleegd op 22 mei 2013.

Heetman, G.J.J.J. e.a. (2011) Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Gezamenlijke publicatie van VNG, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Ministerie van BZK.

Helsen, H.W.J. (2011) Lexplicatie, wettelijk kader bij: Ambtenarenwet, artikel 125a [gedragsregels]. Kluwer navigator.

Hemels, J. (1982) Massamedia als medespelers. Toegang tot het studieveld van de massacommunicatie. Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C. en Verberk, S. (1999) Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid. Utrecht: Uitgeverij Lemma

Heuvel, J.H.J. van den en L.W.J.C. Huberts (2003) Integriteitsbeleid van gemeenten. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C., Huberts, K. Steenbergen & Z. van der Wal, Z. (2010) Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Amsterdam.

Hoekema, A.J. (1991) Legitimiteit door legaliteit, over het recht van de overheid. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Hoekstra, A., Belling, A. (2012) Sociale media en integriteit; what's new pussycat?. Artikel gepubliceerd in HR Overheid, maart 2012.

Hoffmans, A. (2006) Ambtelijke integriteit: hoe meer regels, hoe meer integer? Artikel gepubliceerd in het Sociaal Recht. Aflevering 6, juni 2006. Homepage-b: http://www.pelsrijcken.nl/?store=nieuws_detail&id=137&pageID=150. Geraadpleegd op 31 maart 2013.

Hol, A.M. (2007) Naar een overheidsethiek. Artikel gepubliceerd in het Kwartaalblad voor Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten. Aflevering 4, december 2007, jaargang 4, p. 116-117.

Huberts, L.W.J.C. (2005) Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past... Amsterdam:Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije universiteit Amsterdam.

Huijskens, C. (2011) De onafwendbare revolutie van social media. Homepage-b: <http://www.gidsonline.nl/?m=generic&f=detail&id=47495>. Geraadpleegd op 14 augustus 2012.

Klinckhamers, J.W. (2009) Goed werkgeverschap in het ambtenarenrecht. Artikel gepubliceerd in het Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (TAR). 2009, nummer 5, p 245-255.

Koeleman, H. (2009) Twitteren op je werk en andere mogelijkheden van social media voor interne communicatie. Deventer: Kluwer.

Kok, D. (2011a) Alleen aanwezig zijn op social media is niet genoeg. Een onderzoek naar het gebruik van social media door gemeenten in Nederland'. Homepage-b: <http://www.socialmediameetlat.nl/>. geraadpleegd op 20 maart 2013.

Kok, D. (2011b) Voorbeeld van social media protocol voor gemeenten? Homepage-b: http://www.decommunicatiedesk.nl/artikel/-/marketing_artikel/305045/Voorbeeld+van+social+media+protocol+voor+gemeenten?p_p_auth=umF7K61c. Geraadpleegd op 22 maart 2013.

Koningh, H. de; Wouw, F. van de (2006) Handboek Integriteit – Ervaringen uit de praktijk en achtergronden. Van Gorcum: Assen.

Kortmann, C.J.A.M. (2001) Constitutioneel recht. Deventer: Kluwer.

Infopunt Veiligheid (NIFV) (2012) Sociale media: luisteren en produceren. Kennispublicatie Veilig omgaan met sociale media.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Arbeidszaken Openbare Sector, Afdeling Kennisinstructuur en Analyse, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2007) Integriteit van de overheid – een onderzoek naar de integriteitsbeleving van het overheidspersoneel. Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2010) Gedragscode Integriteit van het Ministerie van Algemene Zaken. Homepage-b: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-2084.html>. Geraadpleegd op 22 mei 2013.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) De Veiligheidsregio – Wet Veiligheidsregio: hoe, wat en waarom?

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) Werken in de publieke sector – Feiten en cijfers 2012. Den Haag



Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) Beginnen met twitteren. Homepage-b: <http://ixpressie.nl/wp-content/uploads/2012/03/Min-VJ-Twittertips-1-maart-2011.pdf>. Geraadpleegd op 22 mei 2013.

Nieuwenkamp, R., Lapperre, R.P. (2011) Kansen en bedreigingen van sociale media voor ambtenaren. Homepage-b: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Integriteit_en_social_media/Kansen_en_bedeigingen_van_sociale_media_voor_ambtenaren__CAOP_2011.pdf. Geraadpleegd op 17 mei 2013.

NRC Handelsblad (2011) Politiechef uit functie ontheven om controversiële Twitterberichten. Homepage-b: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/02/25/politiechef-uit-functie-ontheven-om-controversiele-twitterberichten/>. Geraadpleegd op 3 augustus 2012.

Nu.nl (2012) E-mail en privéberichten sociale media beschermd in grondwet. Homepage-b: <http://www.nu.nl/internet/2921211/e-mail-en-priveberichten-sociale-media-beschermd-in-grondwet.html>. Geraadpleegd op 25 mei 2013.

Pot, C.W, van den, Elzinga, D.J., Lange, R. de, Hoogers, H.G. (2006) Handboek van het Nederlandse Staatsrecht. Kluwer: Deventer

Provincie Overijssel (2010) Richtlijnen social media. Homepage-b: <http://www.overijssel.nl/overijssel/huisstijl-overijssel/bouwstenen/richtlijnen-social/>. Geraadpleegd op 22 mei 2013.

Raad voor het Binnenlands bestuur (1996) Bestuurlijke integriteit. 's-Gravenhage: Raad voor het Binnenlands bestuur.

Regionaal Samenwerkingsorgaan Gooi en Vechtstreek (2011) Gedragscode. Homepage-b: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Gooi%20en%20Vechtstreek/85184.html>. Geraadpleegd op 22 mei 2013.

Schabos, F. (2012) Vrijheid van meningsuiting versus goed werknemerschap. Homepage-b: http://www.hekkelman.nl/userfiles/File/vrijheid_van_meningsuiting_femkeschabos_april2012.pdf. Geraadpleegd op 31 oktober 2012.

Schneider, M.A. (2008) Ambtenaren en Grondrechten – de beperking van grondrechten in de Ambtenarenwet. Artikel gepubliceerd in het Kwartaalblad voor Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten. Aflevering 1, maart 2008, jaargang 5, p.37-43.

Slot, M.; Frissen, V.A.J. (2007). Users in the 'golden' age of the information society'. Observatorio Journal, 3

Stichting de Nationale Denktank (2010) Zelf Vertrouwen.

TNO (2011) Visie op Sociale Media in de Openbare Orde en Veiligheid. Den Haag, TNO.

Stichting Publicatie Jaarboeken – Gemeentelijke overleg: CAR en UWO-gemeenten. Homepage-b: <http://www.werknemersbijdeoverheid.nl/overzicht->

inhoud/arbeidsvoorwaardenoverleg/gemeentelijk-overleg-car-en-uwo-gemeenten.
Geraadpleegd op 26 september 2012.

Van den Hoff, N.F. (2011) Geen betere censuur dan zelfcensuur – Vrijheid van meningsuiting in sociale media voor privémeningen van ambtenaren. Universiteit Leiden

Veiligheidsregio Twente (2011) Organisatieplan. Definitief vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRT op 11 april 2011.

Veiligheidsregio Twente (2012) Overgangsprotocol Regionalisering Brandweer Twente. Definitief vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRT op 16 mei 2012.

Veer, J.C.V. van der (2006) Wegnemen van Verleidingen – een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses als onderdeel van het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam. Vrije Universiteit van Amsterdam.

Verhoeven, N. (2010) Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs. Boom Onderwijs.

Verhulp, E. (1997) Vrijheid van meningsuiting van werknemers en ambtenaren. Den Haag: SDU.

Verhulp, E. (2010) Inleiding Nederlands ambtenarenrecht. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Wijk, H.D. van, Konijnenbelt, W., Male, R.M. van (2005) Hoofdstukken van bestuursrecht. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie BV.

Zijlstra, S.E. (2009) Bestuurlijk organisatierecht. Deventer: Kluwer.

Zutphen, A.H. van (1998) De ambtenaar. Artikel gepubliceerd in Arbeidsrecht – maandblad voor de praktijk. 1998, 46.

Kamerstukken Eerste en Tweede Kamer

Memorie van toelichting – Wijziging Ambtenarenwet 1929: Kamerstukken II, 1985/86, 19495, nr. 3

Memorie van toelichting – Wet Veiligheidsregio's: Kamerstukken II, 2006/07, 31117, nr.3

Memorie van toelichting – Wijziging Ambtenarenwet 1929: Kamerstukken II, 2003-2004, 29436, nr. 3

Memorie van toelichting – Wijziging Ambtenarenwet 1929: Kamerstukken II, 2000-2001, 27602, nr. 3

Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid: Kamerstukken II, 1972-1973, 12944, nr. 2

Memorie van toelichting – Wijziging Grondwet: Kamerstukken II, 1975-1976, 13872, nr. 3

Memorie van toelichting – wijziging Ambtenarenwet 1929: Kamerstukken I, 2005-2006, 29436, C



Wet- en regelgeving

Ambtenarenwet
Algemeen Rijksambtenarenreglement
Algemene Wet Bestuursrecht
Aanwijzing inzake externe contacten van rijksambtenaren
Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)
Grondwet
Uitwerkingsovereenkomst
Wet Gemeenschappelijke regelingen.
Wet Veiligheidsregio's.
Gemeenschappelijk regeling Veiligheidsregio Twente

Jurisprudentie

Arrondissementsrechtbank Alkmaar 25 november 1993, TAR 1994/50
ARRvS 10 januari 1983, AB 1983, 306 (Paspoortinstructie)
ARRvS 6 mei 1983, AB 514 (geluidswagen)
ARRvS 9 maart 1984, Gem St. 6782
CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, LJN: BK9640.
CRvB 17 december 1991, TAR 1992/36
CRvB 2 oktober 1997, TAR 1997/230
CRvB 25 februari 1999, TAR 1999/69
CRvB 29 november 2001, TAR 2002/41
CRvB, 5 juni 1986, nr. MAW 1983/K 9, TAR 1986/209.
CRvB, 11 mei 1983, nr. MAW 1981/K 9, TAR 1986/206.
CRvB, 6 mei 1999, LJN:AA3987.
EHRM 25 november 1999 (Nilsen & Johnsson/Norway)
EHRM 12 juli 2001 (Feldek/Slovakia)
EHRM 26 april 1979 nr. [1979-04-26/NNJ_58136], LJN: AC6568 (Sunday Times), paragraaf 49, NJ 1980, 146.
EHRM 5 november 2002, (Demuth/Zwitserland), par.42
EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523 (Huvig-Kruslin/Frankrijk)
EHRM 26 april 1979 nr. [1979-04-26/NJ_58136], LJN: AC6568 (Sunday-Times), NJ 1980, 146
EHRM 29 september 1995 nr. C85/94, LJN: AD2397, NJ 1996 545 m.nt. Dommering.
EHRM 25 november 1996, NJ 1998, 359 m.nt. EJD (Wingrove)
HR 28 november 1950, NJ 1951, 138, Sittard
HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427
HR 24 januari 1967, NJ, 270, Nederland Ontwapent.
HR 28 november 1950, NJ 1951, 137, Tilburg
HR november 1986, LJN: AC0030, NJ 1987 226 m.nt. P.A. Stein (Spoorwegstaking)
Rechtbank Arnhem, 19 maart 2012, 800536, LJN BV9483.
Rechtbank Maastricht, 8 februari 2012, 458518, LJN BV3122.
LJN-nummer:AA3987 Zaaknr. 97/5694AW
Rechtbank Alkmaar, 25 november 1993, nr. AAW 92/1210, TAR 1994/50.



0

Rechtbank Rotterdam, 25 januari 2010, 09/1836, LJN: BL0899.
Rechtbank 's-Gravenhage, 1 juni 2011, nr. 10/5399 AW, TAR 2011/127.

Adviezen

AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.