

Geen betere censuur dan zelfcensuur

**Vrijheid van meningsuiting in sociale media voor
privémeningen van ambtenaren**

Mw. mr. drs. N.F. van den Hoff
(S0330000)
06 – 83 59 61 51
Art125aAW@yahoo.com

Staats- en Bestuursrecht
Universiteit Leiden
15 juli 2011
mr. J.-P. Loof

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
DANKWOORD	5
INLEIDING	6
HOOFDSTUK 1 - VRIJHEID VAN MENINGSUITING	8
1.1 INLEIDING	8
1.2 VRIJHEID VAN MENINGSUITING WETTELIJK VASTGELEGD	9
1.2.1 ARTIKEL 7 GW	9
1.2.2 INTERNATIONALE BEPALINGEN	12
1.2.3 ARTIKEL 10 EVRM	13
1.2.4 ARTIKEL 19 UVRM EN 19 IVBPR	14
1.2.5 ARTIKEL 11 EU-HANDVEST	15
1.3 TOEPASSEN EN BEPERKEN VAN DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING	15
1.4 CONCLUSIE	18
HOOFDSTUK 2 - INTERNET – HET NIEUWSTE MEDIUM: SOCIALE MEDIA	19
2.1 INLEIDING	19
2.2 FUNCTIONALITEITEN VAN SOCIALE MEDIA APPLICATIES	20
2.2.1 LINKEDIN – WWW.LINKEDIN.COM	21
2.2.2 FACEBOOK – WWW.FACEBOOK.COM	21
2.2.3 TWITTER – WWW.TWITTER.COM	22
2.3 ONLINE OPENBAREN	23
2.4 CONCLUSIE	25
HOOFDSTUK 3 - AMBTENAAR	27
3.1 INLEIDING	27
3.2 ARTIKEL 1 AW, 1 ARAR, 1 SUB B CAR-UWO, AANWIJZING 1 EN EHRM-JURISPRUDENTIE	28
3.3 AMBTENAAR EN ZIJN VRIJHEID VAN MENINGSUITING WETTELIJK VASTGELEGD	29
3.3.1 ARTIKEL 125A LID 1 AW	29
3.3.2 ARTIKEL 125TER AW, 50 LID 1 ARAR EN 15:1 CAR-UWO	31
3.3.3 AANWIJZING 15	31
3.3.4 JURISPRUDENTIE ARTIKEL 10 EVRM	32
3.3.5 GEDRAGSCODES EN RICHTLIJNEN	33
3.4 TOEPASSEN EN BEPERKEN VAN DE AMBTENAAR EN ZIJN VRIJHEID VAN MENINGSUITING	34
3.4.1 EEN KWESTIE VAN IDENTITEIT	35
3.4.2 HOGE BOMEN	37
3.4.3 WIE FICTIE SCHRIJFT DIE BLIJFT ... OF NIET?	38
3.4.4 MENINGEN OVER HET WERK	40
3.4.5 POLITIEKE MENINGEN	43

3.5 CONCLUSIE	46
----------------------	-----------

<u>HOOFDSTUK 4 - VRIJHEID VAN MENINGSUITING IN SOCIALE MEDIA VOOR PRIVÉMENINGEN VAN AMBTENAREN</u>	48
---	-----------

4.1 IS ER EEN SCHEIDSLIJN TE TREKKEN TUSSEN EEN UTING DIE DE AMBTENAAR IN FUNCTIE VERRICHT EN DE UTING DIE DE AMBTENAAR ALS PRIVÉPERSOON VERRICHT?	48
4.2 ONLINE- OF OFFLINECRITERIA	49
4.2.1 DYNAMIEK	49
4.2.2 ACHTER SLOT EN GRENDEL	50
4.3 IS ER EEN PROBLEEM TEN AANZIEN VAN DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING VAN AMBTENAREN?	51
4.4 SLOTCONCLUSIE	53

5. AANBEVELINGEN	55
-------------------------	-----------

BIJLAGEN	57
-----------------	-----------

LITERATUURLIJST	57
JURISPRUDENTIELIJST	59
OVERZICHT VAN OPGENOMEN LINKS	61



Dit werk is auteursrechtelijk beschermd volgens Created Commons.

Naamsvermelding. Het is toegestaan het werk te kopiëren, distribueren, vertonen, en op te voeren, en om afgeleid materiaal te maken dat op hierop gebaseerd is – maar uitsluitend onder naamsvermelding.

Niet-commercieel. Het is toegestaan het werk te kopiëren, vertonen, distribueren en opvoeren, alsmede materiaal dat hierop gebaseerd is, mits niet voor commerciële doeleinden.

GelijkDelen. Het is toegestaan om van de scriptie afgeleid materiaal te maken onder de voorwaarde dat het onder dezelfde licentie vrijgegeven wordt als het originele werk.

Dankwoord

Ik heb met veel plezier aan deze masterscriptie gewerkt en waardeer de steun die ik kreeg. Het was niet altijd even gemakkelijk aangezien de verschillende deelonderwerpen wel uitgebreid beschreven zijn, maar over de combinatie nog weinig te vinden is.

Tijdens het onderzoek hebben veel personen hun enthousiasme voor het onderwerp geuit en zijn aanbiedingen gedaan om mijn kennis te delen. Dit geeft een bijzonder gevoel, want blijkbaar ben ik bezig met een onderzoek dat maatschappelijke relevantie kan hebben.

Er zijn altijd personen die op de een of andere wijze, al dan niet bewust, bijgedragen hebben. Enkele personen wil ik daarom persoonlijk bedanken. In eerste instantie mijn oud-directeur van de Dienst Persoons- en Geo-Informatie van de Gemeente Amsterdam, de heer R. Hoff. In een van onze eerste overleggen gaf hij onbewust het onderwerp voor mijn scriptie aan. In latere gesprekken hebben we gedachten gewisseld over wat de uitkomst zou kunnen zijn. En de docenten van de Universiteit Leiden die mij mijn enthousiasme voor de grondrechten hebben leren kennen.

Ten tweede wil ik mijn scriptiebegeleider de heer J.-P. Loof bedanken. Door zijn opmerkingen heeft hij mijn scriptie helpen aanscherpen en hij heeft goede tips en contacten gegeven. Zoals emeritusprofessor mr. R.C. Niessen met wie ik een interessant gesprek heb gevoerd. Ten derde wil ik iedereen bedanken die (on)bewust aan mijn masterscriptie heeft bijgedragen, zoals deelnemers aan forumdiscussies.

Hiermee zet ik een punt achter mijn studie Staats- en Bestuursrecht. Het zal waarschijnlijk geen punt achter mijn studiecarière zijn.

mw. drs. N.F. van den Hoff

Utrecht 2011

Inleiding

Net als andere onderzoekers ben ik aangelopen tegen het gebrek aan materiaal. Veel zaken met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren lijken niet voor de rechter te komen of ze zijn er echt niet. Door het gebrek aan passend materiaal heb ik relevante jurisprudentie uit het pre-internettijdperk en uit het strafrecht gebruikt. Het uiten van de mening via artikelen en interviews heeft in sommige gevallen net zo een grote impact gehad als een berichtje van maximaal 140 tekens op Twitter. Maar daarover later meer.

Vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren kent een eigen conjunctuur. Bij het tot stand komen van grondwetswijzigingen trad het onderwerp naar de voorgrond. In de periode rond de wijziging zijn literatuur en artikelen te vinden. De grootste golf aan publicaties kwam in 1972 naar aanleiding van het ministeriële besluit van de minister-president, te weten: de 'Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren'. De meest recente versie van de aanwijzingen dateert alweer uit 1998. Door de nieuwe communicatiemiddelen kan het zijn dat we in een nieuwe hoogconjunctuur komen.

Er zijn verschillende soorten uitingen. De inhoud van de uiting kan verschillen. De ambtenaar kan in functie uitingen doen. Deze vallen buiten het bereik van mijn scriptie. Andere uitingen zijn bedoeld om al dan niet bewust misstanden binnen de organisatie of het werkveld aan de kaak te stellen. Deze klokkenluidersuitingen behandel ik niet, net zomin als belediging of smaad en schending van de geheimhoudingsplicht.

De uitingen waarover ik mijn licht laat schijnen zijn uitingen die de ambtenaar als privépersoon op internet plaatst. De uitingen kunnen zowel over het werkveld, de organisatie als overige onderwerpen gaan.

Is er een scheidslijn te trekken tussen de uiting die de ambtenaar uit hoofde van zijn functie verricht en de uiting die de ambtenaar als privépersoon verricht? Als die scheidslijn er is waar kan die scheidslijn dan getrokken worden?

Er zijn veel initiatieven van ambtenaren en afdelingen communicatie om regels te geven voor het gebruik van internet en de nieuwe media. Ambtenaren2.0 is in Nederland de grootste en daardoor op dit moment waarschijnlijk de belangrijkste op dit gebied. Ambtenaren2.0 geeft voornamelijk tips hoe internet ingezet kan worden

bij de besluitvorming, het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid en de onderlinge samenwerking tussen ambtenaren. Een klein aandachtsgebied is het reguleren van het gebruik van internet door ambtenaren in het kader van hun functie. Er wordt echter niets gezegd over het openbaren van privémeningen.

Nu er niet gesproken wordt over privémeningen en er bijna geen materiaal is mag ik dan concluderen dat er geen probleem ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is? Of worden zaken binnenskamers afgedaan?

De eerste vraag zal ik in het onderstaande proberen te beantwoorden. Mocht ik in mijn onderzoek het antwoord op de tweede vraag vinden zal ik daar zeker niet aan voorbijgaan.

Hoofdstuk 1 - Vrijheid van meningsuiting

De *vrijheid van meningsuiting* in sociale media voor privémeningen van ambtenaren. Wat is vrijheid van meningsuiting en waar is het geregeld? Wat zijn uitingen? In dit hoofdstuk behandel ik hoe de vrijheid van meningsuiting in Nederland geregeld is. Aan de hand van de rechtsregels en jurisprudentie geef ik een schets van de huidige stand van zaken. Buitenbeschouwing laat ik de oorsprong van de grondrechten¹, de horizontale werking en de beperkingssystematiek.

1.1 Inleiding

De vrijheid van meningsuiting is een grondrecht voor iedereen in Nederland. Dit grondrecht is opgenomen in de Grondwet. De grondrechten behoren tot de fundamentele rechten van de mens en zijn de meest onaantastbare rechten in een samenleving. Klassieke grondrechten – waar de vrijheid van meningsuiting toe behoort – beschermen individuen tegen inmengingen door de overheid in hun vrijheden. Het grondrecht biedt een waarborg en kan door het individu tegenover de overheid in rechte afgedwongen worden. Grondrechten worden gezien als noodzakelijk in een democratische samenleving (algemeen belang) en voor de persoonlijke ontwikkeling van het individu (persoonlijk belang). Samen dragen ze bij aan een menswaardige samenleving.²

De overheid heeft tegenwoordig steeds vaker een zorgplicht om te bewerkstelligen dat het individu daadwerkelijk zijn grondrechten kan uitoefenen. Deze zorgplicht staat min of meer tegenover (of misschien beter: naast) de traditionele verplichting tot onthouding van inmenging. Kortmann spreekt van de 'socialiserende interpretatie van klassieke grondrechten'³, een andere aanduiding is de term 'positieve verplichting'.⁴ Van de overheid wordt verwacht dat ze het mogelijk maakt dat het individu van zijn klassieke grondrecht feitelijk gebruik kan maken.⁵ Met andere woorden de juiste omstandigheden moet creëren.

1 Zie voor uitgebreide beschouwing over de vrijheid van meningsuiting Boon 1993 of meer recent Nieuwenhuis 2011. Handig om hierbij te raadplegen is Vermeulen 2000.

2 Zie: John Mill 'On liberty', Verhulp 1997 p. 3 e.v. of Nieuwenhuis 2011 p. 21 e.v.

3 Kortmann 2008, p.399.

4 Vande Lanotte & Haeck 2005, p. 99.

5 Zie o.m. EHRM 16 december 2008, appl.no. 23883/06 (*Khurshid Mustafa en Tarzibachi/Zweden*), EHRC 2009/17, m.nt J.H. Gerards.

1.2 Vrijheid van meningsuiting wettelijk vastgelegd

1.2.1 Artikel 7 Gw

De vrijheid van meningsuiting wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de democratische staat. Het grondrecht is voor het eerst in de Grondwet (Gw) van 1815 opgenomen als vrijheid van drukpers. Het artikel wordt sinds de Grondwetsherziening van 1983 aangeduid met de vrijheid van meningsuiting en is vastgelegd in artikel 7 Gw.⁶ Deze Grondwetsherziening bracht geen grote veranderingen te weeg in het sinds 1848 geldende artikel.

Het grondrecht regelt voor het individu het verbod op censuur en het recht op openbaren. Voor de overheid regelt het de beperkingen die ze op het grondrecht kan aanbrengen. In artikel 7 Gw staat:

1. *Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*
2. *De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.*
3. *Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.*
4. *De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.*

Het eerste lid bevat de kern van het grondrecht, namelijk dat de verantwoordelijkheid volgens de wet van “eenieder” de grens bepaalt van de vrijheid van meningsuiting. De Hoge Raad (HR) beschrijft de kern als “het geestelijk domein”.⁷ Niemand hoeft voordat hij zijn mening (gedachten of gevoelens) wil uiten (openbaren) eerst toestemming te vragen (verlof). Het lid bevat daarmee een verbod voor de overheid vooraf censuur te plegen. Het ontbreken van het vragen van toestemming betekent niet dat achteraf geen verbod op het (verder) uiten of een sanctie vanwege de inhoud opgelegd kan worden.⁸

De rechter legt de begrippen van art. 7 Gw lid 1 ruim uit. Onder gedachten en gevoelens wordt tevens berichtgeving van de periodieke pers begrepen.⁹ En drukpers schaaft bijna alles onder zich dat leesbare tekens bevat.¹⁰ Verder worden aan drukpers vergelijkbare vermenigvuldigingstechnieken gelijkgesteld.¹¹

Het openbaren vindt plaats wanneer van de uiting door anderen kennisgenomen kan

6 Kortmann 2008, p.90.

7 HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 (APV Tilburg).

8 HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 (APV Tilburg).

9 Boon 1993, p. 46.

10 ARRvS 6 mei 1983, AB 514 (Geluidswagen).

11 HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427.

worden. Afhankelijk van de wijze of de vorm van de uiting is de groep groter of kleiner, openbaar of besloten.

De vrijheid om te openbaren kan volgens dit lid alleen bij formele wet beperkt worden.

Het recht om te verspreiden is in de jurisprudentie geregeld en wordt een connex recht genoemd, omdat het een afgeleide is van de vrijheid van meningsuiting. Het uiten van een mening is niet volledig zonder deze te verspreiden. Het verspreidingsrecht behoort tot de periferie van het grondrecht en kan daarom eenvoudiger beperkt worden. De HR omschrijft het als het ruimtelijke aspect.¹²

De HR regelt verspreiden sinds 1892 met het Haags ventverbodarrrest.¹³ In dit arrest is vastgesteld dat onder openbaren tevens verspreiden moet worden verstaan en de verspreiding mag door de gemeenteraad worden beperkt.¹⁴ In 1950¹⁵ vindt de HR dat 'openbaren' beperkter moet worden uitgelegd. Er komt een onderscheid tussen openbaren en verspreiden. Alleen wetten in formele zin kunnen het openbaren beperken. Verspreiding wordt sinds dat moment geregeld via jurisprudentie, waarbij voor alle vormen van verspreiding dezelfde voorwaarden aan de beperkingsmogelijkheden gesteld worden.¹⁶ De beperkingsmogelijkheid door lagere regelgevers¹⁷ geldt ten aanzien van de verspreiding zolang het geen algeheel verbod of vergunningstelsel is.

Het derde lid breidt de werking van de vrijheid van meningsuiting uit naar andere dan de genoemde en nieuwe nog onbekende communicatiemiddelen. Hier lijkt de beperking "wegens de inhoud" aan te geven dat voor de vorm of wijze van verspreiden wel voorafgaand verloop nodig zou kunnen zijn. Dit lid komt voort uit de voortschrijdende (technologische) ontwikkelingen. Het beoogt ruimte te bieden voor andere en toekomstige communicatiemiddelen. Over grotere wijzigingen (bv. vergarings- of informatierecht en techniekneutraal) kon de Tweede Kamer bij de grondwetsherziening van 1983 geen overeenstemming bereiken en dat is tot op heden zo gebleven.

Het onderscheid tussen inhoud en de door de grondwetgever bedoelde vorm in plaats, tijd en wijze werkt voor de traditionele uitingen die bij vaststelling van het lid bekend waren, namelijk toneel, film, et cetera. Bij experimentele kunst buiten de muren van een theater en voor de nieuwe wijzen van uiten via de elektronische weg komt het minder passend over. De grondwetgever lijkt vooralsnog vast te houden

12 HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 137 (APV Tilburg).

13 HR 7 november 1892.

14 Boon 1993, p.16 e.v..

15 HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 137 (APV Tilburg).

16 Boon 1993, p.28.

17 HR 31 mei 1939 (Heereveen).

aan een langzamerhand onhoudbare tweedeling tussen uiten en verspreiden.

Er is een mate van rechtsongelijkheid in rechtsbescherming door lid 1 en lid 3. De (verspreidings)jurisprudentie met betrekking tot het eerste lid is redelijk uitgekristalliseerd en voor het derde lid niet. Op grond van het derde lid kunnen preventieve beperkingen ten aanzien van de uitingwijze oftewel de uitingvorm gesteld worden, maar niet aan de inhoud. Dit onderscheid is bij het eerste lid afwezig.

De complicatie bij het derde lid is dat uitingen eventueel onder artikel 13 Gw (briefgeheim), de Telecommunicatie of Mediawet zouden kunnen komen te vallen. Dit heeft rechtstreeks verband met de nieuwe (tele-) communicatiemiddelen. Internet biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om woord, beeld en geluid samen te voegen en via je 'eigen' kanaal 'uit te zenden' (verspreiden) en daarbij volgers te genereren. Daarbij vallen uiten en verspreiden samen. Een vergelijking met de geluidswagen¹⁸ gaat niet op vanwege de grootte van het verspreidingsgebied en het gemak waarmee over de uiting beschikt kan worden voor verdere verspreiding.

Nu past de rechter interpretatie toe, omdat niet duidelijk is onder welk beschermingsbereik nieuwe technieken vallen. Met nieuwe communicatietechnieken die meerdere functies kennen wordt deze problematiek almaar groter. Bijvoorbeeld een telefoon die gebruikt kan worden om te bellen, internetten en televisie te kijken. De problematiek wordt complexer doordat het onderscheid tussen media vervaagd. Zoals het voorbeeld over het 'eigen' kanaal.

Met de komst van nieuwe (tele-)communicatiemiddelen komt de rechterlijke macht voor nieuwe vragen te staan die door de wetgeving nog niet zijn ingekaderd. Momenteel is er nog geen duidelijkheid over wanneer nieuwe wetsvoorstellen verwacht kunnen worden en discussiëren voor- en tegenstanders over de gewenste wetsvoorstellen.

Een techniekneutrale formulering zou verdergaande beperkingen van de vrijheid van drukpers mogelijk kunnen maken.¹⁹ De bestaande (verspreidings)jurisprudentie kan door een wetswijziging haar relevantie verliezen en daarmee de rechtsonzekerheid vergroten. Verder wordt gevreesd dat wat 'online geldt ook offline gaat gelden'²⁰, in plaats van het omgekeerde dat nu veelal het uitgangspunt is.²¹ Een voorbeeld uit Frankrijk, waar geldt dat een uiting een klachttermijn van drie maanden heeft. Echter nu de publicatie op internet staat heeft het Hof uitgesproken dat elke dag dat de uiting op internet blijft staan de klachttermijn opnieuw begint. Vertaald naar de

18 ARRvS 6 mei 1983, AB 514 (Geluidswagen).

19 Commissie Grondrechten 2000, p.86.

20 Kuitenbrouwer 2000.

21 Koops 2006, p. 77-108, paragraaf 4.5.

klassieke vorm van openbaren, betekent dit dat de klachttermijn geldt zolang niet elk boek vernietigd is. Dit effect is onwenselijk. Op internet is het nagenoeg onmogelijk om alle versies van de uiting zelfstandig te verwijderen zoals uit recente jurisprudentie²² blijkt.

Naast de techniekneutrale formulering, kritiek op het verspreidingrecht en het pleidooi voor behoud van rechtsbescherming schuift het landschap van de openbaarheid in plaats, tijd en ruimte. Daarover in paragraaf 2.3 meer.

De Raad van Europa lijkt zich sneller aan te passen aan de nieuwe communicatiemiddelen. Een verklaring over de informatiemaatschappij is de 'declaration of the committee of ministers on human rights and the rule of law in the information society'.

*"Freedom of expression, information and communication should be respected in a digital as well as in a non-digital environment, and should not be subject to restrictions other than those provided for in Article 10 of the ECHR, simply because communication is carried in digital form."*²³

Hiermee wordt een voorzet gegeven voor de nadere ontwikkeling van een grondwetsvoorstel en het behoud van de rechtsbescherming 'wat offline geldt, geldt online'.²⁴

1.2.2 Internationale bepalingen

Door globalisering en internationalisering van het recht en de internationale erkenning van sommige grondrechten is de vrijheid van meningsuiting niet meer alleen geregeld in de Grondwet. In verschillende internationale verdragen is de vrijheid van meningsuiting vastgelegd.

Op grond van artikelen 93 en 94 Gw zijn bepalingen uit verdragen die 'ieder verbindend zijn' rechtstreeks geldend binnen de Nederlandse rechtsorde en bepalingen uit de wet die in strijd zijn met die 'ieder verbindende' verdragsbepalingen moeten buiten toepassing gelaten worden. Ondanks het toetsingsverbod uit artikel 120 Gw kan de rechter wel toetsen aan (klassieke) grondrechten opgenomen in internationale verdragen.

De artikelen in de verdragen en de Grondwet verschillen qua inhoud en daardoor in de mate van rechtsbescherming die geboden wordt.

22 Rechtbank Amsterdam 21 februari 2011, nr. 480977 / KG ZA 11-103 Pee/BB, LJN: BP5180, paragraaf 4.14 en Rechtbank Amsterdam 10 februari 2011 nr. 479566 / KG ZA 11-9 WT/MB, LJN: BP3926. Het is bijna onmogelijk omdat wanneer iets op internet is geplaatst andere gebruikers de informatie hergebruiken door middel van verwijzingen door links of in de tekst, (delen van) de informatie letterlijk overnemen en zoekmachines de informatie labelen zodat iedereen toegang heeft.

23 Ministers' deputies CM Documents 2005, par. I, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=849061>.

24 Kamerstukken II 1997/98, 25880, nr. 2, Nota 'Wetgeving voor de elektronische snelweg'.

1.2.3 Artikel 10 EVRM

In artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) uit 1950 staat:

1. *Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.*
2. *Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn 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 of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.*

Het in lid 1 verwoorde recht is uitgebreider dan in de Grondwet. Het omvat tevens het koesteren van een mening en het ontvangen van inlichtingen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) erkent de bescherming van 'symbolic speech'.²⁵ Dat is je mening uiten door feitelijk handelen, zoals het verbranden van een vlag.

Lid 2 benoemt de beperkingsmogelijkheden en is voor de Nederlandse rechtspraak van groot belang. De verwijzing naar de beperking bij wet betekent niet hetzelfde als in artikel 7 Gw. Hier is een wet een materiële wet, zoals uit de jurisprudentie blijkt.²⁶

Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie voorwaarden gesteld aan wettelijke bepalingen die de uitingsvrijheid beperken. Deze bepalingen moeten toegankelijk, kenbaar en voorzienbaar zijn en daarnaast moet er voldoende zwaarwegend algemeen belang zijn dat noodzaakt tot de inperking van de uitingsvrijheid.²⁷ Het EHRM laat verdragstaten een beoordelingsmarge toe bij het opleggen van een beperking. Deze beoordelingsmarge is kleiner wanneer sprake is van een beperking van de publieke meningsvorming over onderwerpen van algemeen belang.²⁸ Het EHRM erkent dat openbare en besloten meningsuiting door het artikel beschermd worden alsmede dat bijdragen aan politieke meningsvorming of 'debat over onderwerpen van algemeen belang' een zwaardere bescherming genieten.²⁹

Dit artikel biedt een toets op de proportionaliteit die wetgever en rechterlijke macht in acht moeten nemen; er moet gecontroleerd worden of er sprake is van een

25 ECRM 3 maart 1986, 11674/85 en ECRM 3 oktober 1983, 9278/81.

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

27 EHRM 26 april 1979 nr. [1979-04-26/NJ_58136], LJN: AC6568 (*Sunday-Times*), paragraaf 49, NJ 1980, 146.

28 EHRM 5 november 2002, (*Demuth/Zwitserland*), par. 42.

29 EHRM 25 november 1999 (*Nilsen & Johnsson/Norway*) en EHRM 12 juli 2001 (*Feldek/Slovakia*).

evenredige verhouding tussen de aantasting van de uitingsvrijheid en het legitieme doel dat daarmee wordt nagestreefd.

De bescherming door dit artikel lijkt ruimer vanwege een grotere reikwijdte. De beschermingsruimte wordt echter ingeperkt doordat een ander wetbegrip gehanteerd wordt. Namelijk het materiële in plaats het formele. Daarnaast geeft het EHRM in de jurisprudentie aan dat censuur niet uitgesloten is.³⁰

Dit artikel en bijbehorende jurisprudentie (paragraaf 3.3.4) zijn in de Nederlandse rechtspraak leidend, mede omdat het voorziet in een uitgebreidere bescherming en het in dit (communicatie)tijdperk beter toepasbaar is.

1.2.4 Artikelen 19 UVRM en 19 IVBPR

Nadat de Tweede Wereldoorlog had laten zien hoe grondrechten met voeten getreden konden worden, heeft de Verenigde Naties in 1948 de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens opgesteld. Artikel 19 betreft de vrijheid van meningsuiting:

Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.

Dit artikel leidde in 1966 tot artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR):

1. *Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.*
2. *Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te garen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.*
3. *Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn:*
 - a. *in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;*
 - b. *in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.*

Het eerste lid geeft recht “zonder inmenging” een mening te hebben. Dit is een uitbreiding ten opzicht van artikel 10 EVRM. Verder wordt in lid 3 sub b de openbare

³⁰ EHRM 25 november 1996, NJ 1998, 359 m.nt. EJD (*Wingrove*).

orde aangehaald terwijl in het EVRM gesproken wordt over het “voorkomen van wanordelijkheden”.³¹

Klachten over niet naleving van het verdrag worden door het 'Human Rights Committee', dat bij het verdrag is ingesteld, behandeld. Na ratificatie leveren staten rapportages aan over de naleving van het verdrag.

1.2.5 Artikel 11 EU-Handvest

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft lange tijd rechtgesproken terwijl de grondrechten niet door de gemeenschap waren vastgelegd. Het HvJEU gebruikte als uitgangspunt de Grondwet van of de geratificeerde verdragen door de lidstaat.³² Via deze u-bochtconstructie heeft het HvJEU de grondrechtenbescherming kunnen toepassen. Sinds kort heeft de Europese Unie haar eigen 'Grondwet'. In artikel 11 van het EU-Handvest voor de grondrechten uit 2000 wordt de vrijheid van meningsuiting geregeld. De tekst van het artikel verschilt nauwelijks met die van artikel 10 EVRM. In een uitspraak van 2003 geeft het HvJEU aan dat het grondrecht in relatie tot haar functie in de maatschappij moet worden gezien. Hiermee maakt het HvJEU duidelijk dat het grondrecht niet absoluut is. De beperking die volgens het HvJEU gesteld mag worden, moet voldoen aan het doelcriterium ten behoeve van het algemeen belang. De doelen mogen niet beschouwd worden als onevenredige en onduidelbare ingrepen waardoor de kern van het grondrecht zou worden aangetast.³³

1.3 Toepassen en beperken van de vrijheid van meningsuiting

De grondrechten uit de Grondwet hebben een verticale werking. Dit betekent dat het individu zich ten overstaan van de rechter tegenover de overheid rechtstreeks op het grondrecht kan beroepen. De horizontale werking³⁴ van grondrechten – tussen burgers onderling – laat ik buiten beschouwing.

Bij de Grondwetsherziening 1983 heeft de grondwetgever erkend dat de verticale werking van toepassing is tussen overheidsinstellingen en ambtenaren.³⁵ Deze verticale werking werd voor die tijd wel aangenomen, maar was niet uitgesproken of

31 Boon 1993, p.52.

32 HvJEG 12 november 1969, (*Stauder*) *Jur.* 1969, p.419.

33 HvJEG 12 juni 2003, (*Schmidberger/Oostenrijk*), zaak C-112/00, *CMLRev.* 2003, p. 1499-1510 m.nt. Brown.

34 Aldus ook Burkens e.a. 2001; Boon 1993; Nieuwenhuis 2011.

35 *Kamerstukken II* 1985/86, nr. 19495, 3, p.2.

vastgelegd bij formele wet. De grondwettelijke eisen aan beperkingen van de vrijheid van meningsuiting zijn daardoor allemaal direct van toepassing in de verhouding tussen de overheid en haar ambtenaren. Deze erkenning heeft geleid tot aanpassing van de Ambtenarenwet 1929 en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Waarover in hoofdstuk 3 meer.

Om het grondrecht toe te passen moet eerst de inhoud oftewel de reikwijdte van het grondrecht bepaald worden. Pas als dat bepaald is, kan de mogelijkheid tot beperking van het grondrecht vastgesteld worden.

De grondrechten uit de Grondwet mogen alleen bij formele wet beperkt worden (tenzij de Grondwet toestaat dat de formele wetgever de beperkingsbevoegdheid delegeert aan een lagere regelgever). Controle op de uitoefening van het grondrecht kan alleen achteraf, zoals bovenstaand beschreven is. De beperking is een bevoegdheid van de overheid en zolang ze binnen deze bevoegdheid blijft, is er geen sprake van schending van het grondrecht. Het voert te ver om uitgebreid in te gaan op de beperking(systematiek).³⁶ Voor artikel 7 Gw zijn beperkingsmogelijkheden in geval van een uitzonderingstoestand geregeld in artikel 103 Gw.

Voor de vrijheid van meningsuiting geldt dat de grondwetgever voorschriften kan geven op grond waarvan het recht beperkt wordt, lagere regelgevers mogen na delegatie eventueel beperkingen opleggen mits zij niet de inhoud van de uiting betreffen. De wetgever kan alleen delegeren wanneer hij ten aanzien van het betreffende onderwerp een specifieke wet opstelt waarin hij de delegatie regelt.

Formeelwettelijke bepalingen die de uitingsvrijheid beperken zijn onder meer te vinden in het Wetboek van Strafrecht, denk aan de artikelen inzake smaad (art. 261 Sr) belediging (art. 266 Sr) en aantasting van de eer en goede naam (art. 6:106 BW). Ook het artikel over onrechtmatige daad uit het Burgerlijk Wetboek (art. 6:162 BW) kan (met name in horizontale verhoudingen) als voldoende formeelwettelijke basis voor een inperking van de uitingsvrijheid gelden.³⁷

Grondrechten uit internationale verdragen werken in de verhouding tussen burger en overheid rechtstreeks. Het individu kan zich voor de rechter tegenover de overheid beroepen op het verdragsrechtelijke grondrecht dat in zijn ogen geschonden wordt.³⁸

Mits het betreffende recht voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is geformuleerd –

³⁶ Zie over beperkingen en de systematiek: o.a. Kortmann 2008; Nieuwenhuis 2011.

³⁷ Hof Amsterdam 23 februari 2010, nr.200026921, 259245/KG ZA 08-1222, *Computerrecht* 2010, 75; Rechtbank Almelo 7 oktober 2009, nr. 105550 / KG ZA 09-303, *LJN*: BK0004, *NJF* 2009, 479.

³⁸ Hoge Raad 7 november 1986, *LJN*: AC0030, *NJ* 1987 226 m.nt. P.A. Stein (Spoonwegstaking).

er mag geen ruimte voor beoordelingsvrijheid zijn. Is er ruimte voor beoordelingsvrijheid dan werkt het recht niet rechtstreeks.

De grondrechten in de internationale verdragen kunnen door materiële wetten worden beperkt. Dit is een minder vergaande rechtsbescherming dan de Grondwet biedt. Jurisprudentie van het EHRM en de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State hebben vastgesteld dat ongeschreven recht³⁹ danwel beleidsregels⁴⁰ een beperking tot stand kunnen brengen.

Voor het individu is het van belang dat de zwaarste bescherming voorrang heeft wanneer meerdere bepalingen gelijktijdig van toepassing zijn (artt. 60 EVRM en 5 lid 2 IVBPR).

Om misbruik van het grondrecht of beperking van het recht te voorkomen zijn beperkingsmogelijkheden opgenomen in de verdragsartikelen 17⁴¹ en 18⁴² EVRM, 29⁴³ en 30⁴⁴ UVRM, 19 lid 3 IVBPR en 10 EVRM lid 2. In de beperkingsmogelijkheden keert het proportionaliteitsvereiste terug.

De beperking moet volgens het EHRM voldoen aan doelcriteria.⁴⁵ De beperking mag daarom alleen opgelegd worden wanneer bepaalde, in het verdragsartikel genoemde, belangen daarmee gediend zijn.⁴⁶

In artikel 20⁴⁷ IVBPR worden een aantal verplichte aanvullende beperkingen van de uitingsvrijheid aan staten opgelegd. Bevat een uiting de in dit artikel genoemde onderwerpen, dan is de uiting verboden. Nederland heeft bij de ratificatie van het verdrag een voorbehoud gemaakt bij het eerste lid, zodat zij aan deze verplichting niet gebonden is.⁴⁸

39 EHRM 24 april 1990, *NJ* 1991, 523 (*Huvig-Kruslin/Frankrijk*).

40 ARRvS 10 januari 1983, *AB* 1983, 306 (*Paspoortinstructie*).

41 Artikel 17. Verbod van misbruik van recht – Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.

42 Artikel 18. Inperking van de toepassing van beperkingen op rechten – De beperkingen die volgens dit Verdrag op de omschreven rechten en vrijheden zijn toegestaan, mogen slechts worden toegepast ten behoeve van het doel waarvoor zij zijn gegeven.

43 Artikel 29.

1. Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.
2. In de uitoefening van zijn rechten en vrijheden zal een ieder slechts onderworpen zijn aan die beperkingen, welke bij de wet zijn vastgesteld en wel uitsluitend ter verzekering van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap.
3. Deze rechten en vrijheden mogen in geen geval worden uitgeoefend in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

44 Artikel 30. Geen bepaling in deze Verklaring zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontleen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben.

45 Algra e.a. 1999, p.87.

46 Burkens e.a 2001, p. 134.

47 Artikel 20.

1. Alle oorlogspropaganda wordt bij de wet verboden.
2. Het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haatgevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, wordt bij de wet verboden.

48 "Article 20, paragraph 1: "The Kingdom of the Netherlands does not accept the obligation set out in this provision in the case of the Netherlands." "[The Kingdom of the Netherlands] clarify that although the reservations [...] are partly of an interpretational nature, [it] has preferred reservations to interpretational declarations in all cases, since if the latter form were used doubt might arise concerning whether the text of the Covenant allows for the interpretation put upon it. By using the reservation form the Kingdom of the Netherlands wishes to ensure in all cases that the relevant obligations arising out of the Covenant will not apply to the Kingdom, or will apply only in the way indicated. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec

1.4 Conclusie

De grondrechtelijke vrijheid van meningsuiting is in nationaal en internationaal recht vastgelegd. De artikelen 10 EVRM, 19 IVBPR en 11 EU-Handvest en onze Grondwet verschillen. De artikelen uit de verdragen spreken niet alleen over gedachten en gevoelens, maar tevens over inlichtingen en verspreiden. In Nederland is verspreiden via jurisprudentie geregeld. Verder zijn de verdragsartikelen techniekneutraal geformuleerd.

Het feit dat niet in elk artikel het grondrecht op dezelfde wijze is geformuleerd vormt geen bedreiging voor de uitoefening van het recht. De zwaarste bescherming heeft voorrang. In Nederland hanteert de rechter daarom artikel 10 EVRM en de bijbehorende jurisprudentie als leidraad. Dit heeft de grootste reikwijdte. De overheid kan beperkingen aan de uitoefening van het grondrecht opleggen, maar is gehouden met verschillende vereisten rekening te houden.

Echter in 1983 waren de mogelijkheden tot het gebruik van (tele-)communicatiemiddelen nog niet zo uitgebreid. De uitoefening van het grondrecht in de nieuwe media verloopt voorlopig volgens het adagium: "wat offline geldt, geldt online" en artikel 10 EVRM en de verklaring van de Raad van Ministers van de Raad van Europa ondersteunen dat. De rechterlijke macht zal de openbarings- en verspreidingsjurisprudentie nieuwe impulsen moeten geven als de wetgever dit nalaat.

De regering heeft bij de grondwetswijziging 1983 vastgesteld dat de grondrechten onverkort gelden voor ambtenaren. Dit is de basis voor mijn verhandeling.

Hoofdstuk 2 - Internet – het nieuwste medium: sociale media

De vrijheid van meningsuiting *in sociale media* voor privémeningen van ambtenaren. Wat zijn sociale media en hoe functioneren ze. In dit hoofdstuk ga ik in op de achtergrond van sociale media en baken ik af over welke sociale media mijn verhandeling handelt. Daarnaast behandel ik het online openbaren en jurisprudentie over meningsuiting op internet.

2.1 Inleiding

Internet is het nieuwste medium dat voor openbaren en verspreiden gebruikt kan worden. Ondanks dat internet enkele decennia bestaat is de problematiek met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting op internet nog betrekkelijk jong. Dit komt doordat pas de laatste jaren de toegang tot internet plaatsonafhankelijk is geworden met de komst van de smartphones (mobiele telefoons die een verbinding met internet kunnen maken) en de ongebreidelde groei van gebruikers die iets van zich willen laten horen. De werking van internet alsmede de oorzaken voor de groei blijven buitenbeschouwing.

Aan de hand van een aantal bekende fenomenen op internet bespreek ik de problematiek die zich aandient. Sociale media zoals Facebook, LinkedIn en Twitter passeren de revue. Een korte uitleg over de functies van deze applicaties⁴⁹ geeft inzicht in de nieuwe mogelijkheden van communiceren. Een kanttekening moet gemaakt worden. Omdat deze applicaties regelmatig worden geactualiseerd, kan het zijn dat sommige functies (in de toekomst) achterhaald zijn. Wanneer een functie van belang is voor mijn verhandeling dan geef ik dat expliciet aan.

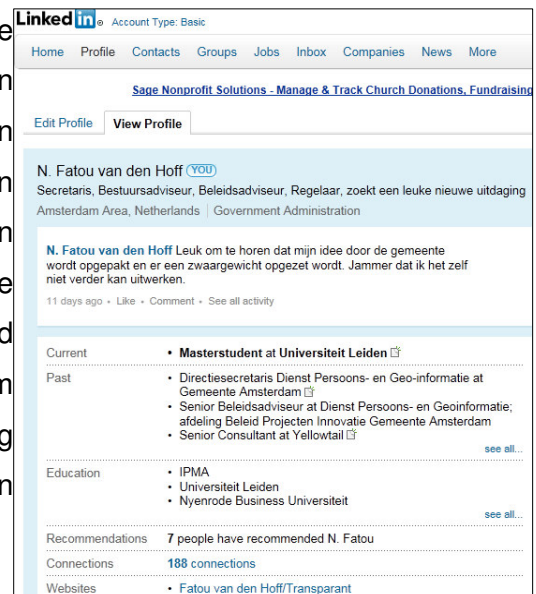
Is het uiten van een mening via een hybride sociale netwerksite te beschouwen als openbaren? En maakt het uit of de uiting zichtbaar is voor een beperkte en afgeschermdde groep contacten via een afgesloten profiel? Ter beantwoording van deze vragen gebruik ik civiele en strafrechtelijke jurisprudentie over meningsuiting op internet vanwege de afwezigheid hiervan in het staats- en bestuursrecht. In het verleden heeft de CRvB de HR gevolgd ten aanzien van vrijheid van meningsuiting. Op basis daarvan neem ik aan dat de CRvB, in elk geval op korte termijn, niet van die lijn afwijkt.

49 <http://nl.wikipedia.org/wiki/Applicatie>

2.2 Functionaliteiten van sociale media applicaties

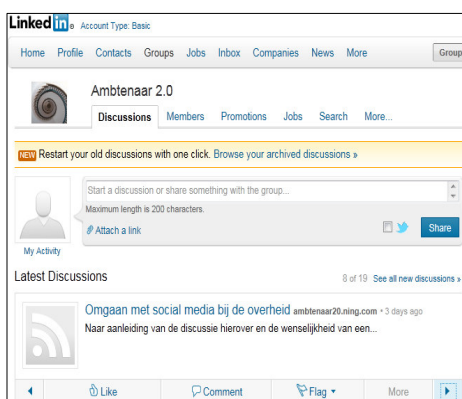
De verschillende hybride sociale media applicaties werken op ongeveer dezelfde wijze. Ze zijn gericht op het virtueel onderhouden van (sociale) contacten, zakelijk of privé, via het virtuele sociale netwerk. Hybride betekent dat verschillende communicatiefuncties in de applicatie aangeboden worden. Zoals schrift (e-mail, chat), geluid (voicechat) en beeld (videochat).

Het onderhouden van contacten kan door een profiel aan te maken in de gewenste applicatie. Bijvoorbeeld LinkedIn (zie afbeelding), Facebook of Twitter. Sommige gebruikers hebben op hun profiel herkenbaar de eigen voor- en of achternaam inclusief een pasfoto, terwijl andere gebruikers alleen een pseudoniem gebruiken en geen pasfoto of een andere afbeelding plaatsen. Na het aanmaken van het profiel met minimaal de verplichte basisinformatie kunnen contacten benaderd worden of benaderen contacten de gebruiker om toegelaten te worden. Contacten krijgen toegang tot de informatie uit het profiel en kunnen contacten uit dat profiel benaderen.



LinkedIn, Facebook en Twitter bieden een functie om het profiel besloten te houden. De profielpagina is dan alleen toegankelijk voor toegelaten contacten en niet vindbaar op het internet. Een openbaar profiel kan iedereen op internet zien. Wanneer een gebruiker met een openbaar profiel informatie van een gebruiker met een gesloten profiel herplaatst wordt die informatie openbaar. De uitwisseling van informatie kan verschillen van 'koffiepraat' tot specialistische kennis.

Op LinkedIn, Facebook, Twitter kunnen (discussie)groepen gevormd worden.



Informatie uit een open groep is voor alle internetgebruikers te lezen en bij een besloten groep alleen voor de leden. Op LinkedIn bepaalt de beheerder van de groep of een groep open of besloten is en of aanmelding voor de groep actief door hem afgehandeld moet worden. Hij kan de status van gesloten naar open te allen tijde wijzigen. Op Facebook is de gebruiker de beheerder van de eigen groep. Hij kan de groep open

(elke gebruiker kan zien wat er gebeurt), besloten (elke gebruiker kan de groep en de deelnemers zien maar niet wat er geschreven wordt) of geheim (alleen deelnemers zien de groep, deelnemers en reacties) maken.

Alle drie de applicaties zijn nu gratis te gebruiken. Voor mijn verhandeling is het van belang dat de functies om groepen en profielen open of besloten te houden blijft bestaan.

2.2.1 LinkedIn – www.Linkedin.com

LinkedIn⁵⁰ is een virtueel internationaal sociaal zakelijk netwerk. Gericht op het onderhouden van zakelijke relaties en het gebruiken van elkaars netwerk. De meeste gebruikers hebben een hogere opleiding of werken in hogere functies. Op LinkedIn zijn ook ambtenaren actief.

Nederland heeft op LinkedIn de hoogste penetratiedichtheid van alle landen dat wil zeggen dat Nederlanders het meeste gebruik maken van LinkedIn.

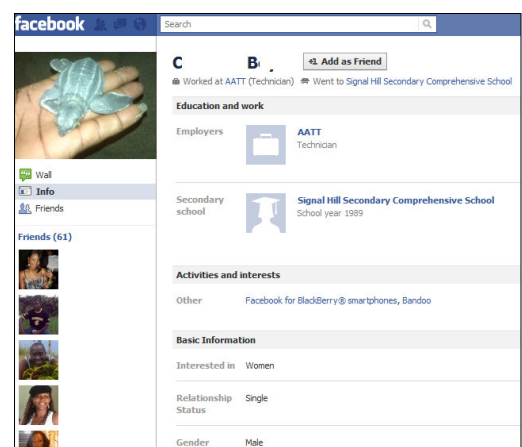
In 2010 is een vestiging in Nederland geopend en is de eerste bijeenkomst wereldwijd van LinkedIn-gebruikers in 'real-life' geweest met Nederlanders en Vlamingen.

LinkedIn is een zakelijk platform en daarom zijn de meeste discussies zakelijk georiënteerd. Een open groep is toegankelijk voor iedereen, zoals 'Ambtenaar2.0'⁵¹ (zie bovenstaande afbeelding) met nu een kleine 5000 leden. Vanwege de zakelijkheid hebben bijna alle gebruikers hun volledige naam opgegeven. Zonder eigen naam is de gebruiker niet of moeilijker vindbaar.

Bij LinkedIn kan de gebruiker kiezen om aanvullend betaalde diensten af te nemen. De betaalde diensten bieden meer functionaliteiten.⁵²

2.2.2 Facebook – www.facebook.com

Facebook⁵³ is een virtueel internationaal sociaal vriendennetwerk. Sinds mei 2008 bestaat er een Nederlandstalige versie. In april 2011 geeft Facebook aan meer dan 700 miljoen gebruikers te hebben. In Nederland is Facebook groter dan Hyves. Hyves is een soortgelijke Nederlandse



50 LinkedIn is actief sinds 5 mei 2003 zie: <http://press.linkedin.com/about/>. Er zijn verschillende boeken over het gebruik van LinkedIn verschenen. De actualiteit van de boeken neemt snel af door de opeenvolging van nieuwe functionaliteiten en veranderingen aan bestaande.

51 http://www.linkedin.com/groups/Hoe-ga-ij-als-ambtenaar-111114.S.57352586?qid=bd8cda02-06bf-4e97-ae5a-0339a6b0d6a4&trk=group_most_popular-0-b-ttl&goback=%2Egmp_111114

52 http://www.linkedin.com/subscriptionv2?displayProducts=&trk=hb_ft_upyracct als deze link niet functioneert dan is onderaan de pagina van LinkedIn een link te vinden 'upgrade my account'.

53 <http://nl.wikipedia.org/wiki/Facebook>.

pagina en wordt voornamelijk door kinderen gebruikt. Meer gebruikers hebben een pseudoniem en informatie is voornamelijk 'koffiepraat'. In de afbeelding een open profielpagina.

2.2.3 Twitter – www.twitter.com

Twitter⁵⁴ is een virtueel sociaal informatienetwerk dat gebruikers (twitteraars) verbind met de laatste informatie die andere gebruikers in hun berichten ('tweet') hebben geplaatst ('tweeten' of 'twitteren'). Twitter is in 2006 opgericht en heeft in 2011 ongeveer 140 miljoen⁵⁵ 'tweets' per dag in 2010 waren dat er nog maar 55 miljoen.⁵⁶

Twitter is een netwerk dat zakelijke en of privécontacten bevat. Afhankelijk van de bedoeling van de 'twitteraar' zijn de 'tweets' inhoudelijk of lijkt het op 'koffiepraat'.

De 'tweet' is direct te lezen nadat hij geplaatst is. Een 'tweet' kan maximaal uit 140 tekens bestaan.

Een 'tweet' wordt ook wel een 'microblog' genoemd. Een 'blog' staat voor 'weblog' en is een elektronisch dagboek waarin de eigenaar berichten of verhalen plaatst die anderen kunnen lezen. Volgers kunnen op een 'tweet' reageren of herplaatsen ('retweeten') op hun eigen profiel.

Een 'tweet' krijgt meestal een 'hashtag'. Dit teken geeft een onderwerp of de kern van de 'tweet' aan, bijvoorbeeld #ambtenaren (zie afbeelding). De 'hashtag' maakt het zoeken eenvoudiger.

Via Twitter verspreidt informatie zich snel. Twitter wordt door veel politici en (hogere) ambtenaren gebruikt om 'volgers' op de hoogte te houden van hun doen en laten. De afbeelding toont het openbare profiel van de Amsterdamse gemeentesecretaris. Volgers kiezen 'twitteraars' vanwege de persoonlijke relatie of omdat ze zakelijk op de hoogte willen blijven.



54 <http://nl.wikipedia.org/wiki/Twitter> of <http://support.twitter.com/groups/31-twitter-basics>.

55 http://www.huffingtonpost.com/2011/03/21/twitter-first-tweet-fifth-anniversary_n_838280.html.

56 <http://www.businessblogshub.com/2010/10/twitter-facts-and-timeline-including-2010/>.

2.3 Online openbaren

Openbaren krijgt online een andere betekenis dan het tot nu toe heeft gehad. De definitie van het begrip 'openbaarheid' is wetsafhankelijk.⁵⁷ Internet is niet gebonden aan een locatie. Wat in Nederland geplaatst wordt (verspreid) kan overal ter wereld gezien worden, mits er toegang tot internet is. Het grote aantal gebruikers leidt tot een overvloed aan informatie en zoeken in een hooiberg.⁵⁸ Daarin kan niets eenvoudig gevonden worden.

Bij het verschuivend landschap van openbaren (van beperkte kring naar wereldwijd) is het in de jurisprudentie aangebrachte onderscheid tussen openbaren en verspreiden van belang. De rechtsbescherming tussen beide onderdelen verschilt. Zoals in paragraaf 1.2.1 beschreven, is het onduidelijk hoe artikel 7 lid 3 Gw inclusief de op de drukpers gerichte verspreidingsjurisprudentie toegepast kan worden op de nieuwe (tele-)communicatie. Voorlopig lijkt inderdaad het adagium te gelden: 'wat offline geldt, geldt online'. De vraag is of dat adagium houdbaar is wanneer het uiten via internet wordt vergeleken met een geluidswagen. De beantwoording van deze vraag laat ik buitenbeschouwing want dat vergt een ander onderzoek.

Vroeger was de krant van gisteren oud nieuws. Tegenwoordig kan die krant jaren later nog gemakkelijk gevonden en gelezen worden via internet. Dit is een zegen voor onderwijsdoeleinden en een vloek wanneer iets verwijderd moet worden. Een eis om de publicist en of zoekmachines een order te geven tot verwijdering van publicaties behoort nu tot de mogelijkheden.⁵⁹ Maar zoals in paragraaf 1.2.1 beschreven, is het volledig verwijderen bijna onmogelijk.

Rechtbank Amsterdam⁶⁰ ziet geen 'chilling effect' in het staken en gestaakt houden van de openbaarmaking en/of verveelvoudiging van een publicatie. Het 'chilling effect' houdt in dat publicisten of gebruikers geen publicaties meer durven te plaatsen uit angst voor ongebreidelde aanklachten. De rechtbank ziet wel een 'chilling effect' bij de ongebreidelde uitoefening van vrijheid van meningsuiting. Hiermee bedoelt ze dat publicisten ongebreideld hun gang kunnen gaan waarmee derden die het centrum van aandacht zijn zullen vrezen dat zij zich in hun doen en laten niet meer vrij voelen om te handelen zoals zij wensen.

57 Van der Hof 2006, p.18.

58 27 miljoen Twitterberichten per dag <http://www.iamthemedial.nl/twitter-27-miljoen-tweets-per-dag>, 130 miljoen uur aan films op YouTube geplaatst in 2010 (35 uur per minuut) http://www.youtube.com/t/press_statistics, in 20 minuten meer dan 3 miljoen berichten geplaatst op Facebook <http://www.digitalbuzzblog.com/facebook-statistics-stats-facts-2011/> en in 2008 meer dan 70 miljoen blogs http://www.marketingfacts.nl/berichten/20080130_hoeveel_weblogs_zijn_er_wereldwijd/. In mei 2009 waren meer dan 109.5 miljoen websites actief http://en.wikipedia.org/wiki/World_Wide_Web#Statistics.

59 Rechtbank Amsterdam, 21 februari 2011, nr. 480977 / KG ZA 11-103 Pee/BB, L/JN: BP5180, paragraaf 4.14 en Rechtbank Amsterdam, 10 februari 2011, nr. 479566 / KG ZA 11-9 WT/MB, L/JN: BP3926.

60 Rechtbank Amsterdam, nr. 480977 / KG ZA 11-103 Pee/BB, L/JN: BP5180, paragraaf 4.12.

Het EHRM daarentegen onderscheidt voor kranten verschillende functies.⁶¹ Namelijk: nieuwsgaring en verspreiding van het nieuws en het bewaren van de archieven. De archieven zijn een belangrijke bron voor 'education and historical research'.⁶² Ze zijn rechtstreeks en meestal gratis raadpleegbaar voor het publiek. De beperking die een archieffunctie opgelegd mag worden door een verdragstaat en de beoordelingsvrijheid kunnen groter zijn dan bij nieuwsgaring en verspreiding.⁶³ Ten aanzien van een rectificatie mag, volgens het EHRM, gevraagd worden deze te koppelen aan het originele bericht.

In de uitspraak van het HvJEG, in Lindqvist, krijgt de privacybescherming op internet een ruim toepassingsbereik. Dommering concludeert naar aanleiding van dat arrest dat het wijzigen van een internetpublicatie al snel een bewerking van de persoonsgegevens is.⁶⁴ Het voert te ver om hierbij stil te staan. In het kader van herplaatsen van informatie is het interessant.

Bovenstaande betekent dat voor een meningsuiting via internet een ander regime kan of misschien wel moet gaan gelden. Recente uitspraken met betrekking tot Blogspot, Hyves en MSN bevestigen dat de verspreidingsjurisprudentie bij art. 7 lid 3 een andere wending krijgt.

Het Hof Amsterdam⁶⁵ concludeert in de zaak Blogspot dat door gebruik te maken van het internet welbewust gekozen wordt voor een medium met een groot potentieel publieksbereik. Het is volgens het Hof een feit van algemene bekendheid dat het gebruik van internet een enorme vlucht heeft genomen. Het Hof ziet daarom geen reden voor wat het publieksbereik betreft een onderscheid te maken tussen radio en televisie enerzijds en internet anderzijds. Het Hof staat stil bij het feit dat niet gebleken is dat de website met een wachtwoord afgeschermd was.

Het Hof Amsterdam⁶⁶ heeft in een zaak, waarin een vrouw die via Hyves een advocaat beschuldigde van pedofilie, geen uitspraak gedaan of er sprake was van openbaren. Het Hof stelde alleen vast dat het Hyves-blog in dit geval slechts een (zeer) beperkt publiek heeft kunnen bereiken.

Het Hof 's-Hertogenbosch⁶⁷ heeft verdachte, een vrouw die via MSN iemand van oplichting beschuldigde, vrijgesproken omdat de bewijsmiddelen niet voldoende waren. De politie had geen onderzoek gedaan naar de omvang van de contacten die

61 EHRM (vierde kamer) 10 maart 2009, nr. 23676/03, 3002/03, *NJ* 2010, 109 m.nt. Dommering.

62 EHRM (vierde kamer) 10 maart 2009, nr. 23676/03, 3002/03, *NJ* 2010, 109 m.nt. Dommering, paragraaf 45.

63 EHRM (vierde kamer) 10 maart 2009, nr. 23676/03, 3002/03, *NJ* 2010, 109 m.nt. Dommering, paragraaf 45.

64 EHRM (vierde kamer) 10 maart 2009, nr. 23676/03, 3002/03 *NJ* 2010, 109 m.nt. Dommering.

65 Gerechtshof Amsterdam, 20 juni 2008, nr. 23-002759-06, *LJN*: BD7024, en Gerechtshof Amsterdam, 23 november 2009, nr. 23-003081-08, *LJN*: BK4139.

66 Hof Amsterdam, 23 februari 2010, nr. 200026921, 259245/KG ZA 08-1222, *LJN*: BL6050, *Computerrecht* 2010, 75.

67 Hof 's-Hertogenbosch, 22 april 2011, nr. 20-001406-10, *LJN*: BQ2450.

toegang tot het MSN-account hadden noch naar de samenstelling van de groep. Deze zaken hebben het niet tot de HR gebracht. De onderstaande zaak wel en het arrest van de HR is recent gepubliceerd.

In 2008 stelt de politierechter Assen⁶⁸ in een vonnis dat een afgeschermd blog, voor 25 familieleden, vrienden en oud-collega's, op Hyves niet te vergelijken is met een opmerking in de huiskamer. In deze strafzaak handelt het om smaad door een vrouw die haar ex van pedofilie beschuldigt. De politierechter vindt dat het bij Hyves om iets wezenlijks anders gaat omdat de informatie onbeperkt bewaard en verspreid kan worden. Het Hof Leeuwarden⁶⁹ stelt in hoger beroep dat welbewust en opzettelijk is gehandeld en in potentie een ruimere kring van personen kennis kon nemen van de uiting doordat de personen die toegang hadden tot het blog verder erover konden beschikken. Daarbij was het voor verdachte niet alleen in theorie voorzienbaar maar ook op voorhand te verwachten dat de uiting verspreid zou worden.

Op 5 juli 2011 heeft de HR uitspraak gedaan.⁷⁰ De juistheid van de rechtsopvatting en de begrijpelijkheid van het oordeel van het Hof worden erkend. Belangrijk in dit arrest is dat: *“Niet aangevoerd is dat verdachte alleen die personen toegang verleende tot haar Hyves-profiel die vertrouwelijke omgang met de daarop te vinden informatie toezegden. Aangevoerd is evenmin dat verdachte in dit specifieke geval om geheimhouding heeft verzocht. Daarmee stemt overeen dat niet is aangevoerd dat het feit dat een buurtgenoot van de aangever bekend was geworden met het tenlastegelegde feit, het gevolg was van een schending van de vertrouwelijkheid waarop de verdachte rekende”*.⁷¹

De hyvester had haar contacten moeten vertellen dat ze geheimhouding verwachtte en dat de informatie die zij in haar blog plaatste niet verder verspreid mocht worden.

2.4 Conclusie

In het begin van dit hoofdstuk heb ik gevraagd of het uiten van een mening via een hybride sociale netwerksite als openbaren beschouwd kan worden? En of het iets uitmaakt wanneer er verschil bestaat wanneer de uiting alleen zichtbaar is voor een beperkte en afgeschermd groep contacten via een afgesloten profiel ?

De functionaliteiten van applicaties ondergaan voortdurend wijzigingen. Functionaliteiten veranderen van toepassing of er komen nieuwe toepassingen bij.

68 Politierechter Assen 4 augustus 2008, nr. 19-606439-08 (Hyves geen huiskamer).

69 Hof Leeuwarden 20 oktober 2009, nr. 2400206908 (Hyves geen huiskamer).

70 HR, 5 juli 2011, 09/05225, *LJN*: BQ2009, (Hyves geen huiskamer).

71 HR, 5 juli 2011, 09/05225, *LJN*: BQ2009, (Hyves geen huiskamer), paragraaf 23.

De 'oude' sociale media worden hybride, waarin alle (tele-)communicatiemethoden geïntegreerd zijn.

In sociale media vindt meningsuiting plaats hoewel de verschillende rechterlijke uitspraken niet altijd even diepgaand op dit grondrecht ingaan. In de zaak Blogspot wordt gesteld dat internet een groot potentieel publieksbereik kent dat vergelijkbaar is met televisie. Dat van openbaren gesproken kan worden lijkt voor de hand te liggen.

De aandacht voor het afschermen met een wachtwoord speelt in Blogspot geen rol, het Hof staat wel stil bij die mogelijkheid. In 'Hyves geen huiskamer' is wel sprake van afscherming doch hieraan hecht het Hof geen waarde. De HR gaat een stap verder en vindt dat de vrouw haar contacten uitdrukkelijk om geheimhouding had moeten vragen.

In deze zaak wordt het aantal contacten niet meegewogen omdat dat in eerste instantie niet ter verdediging is aangevoerd, terwijl in MSN-account vrijspraak geconcludeerd werd vanwege gebrek aan bewijsmiddelen ten aanzien van het aantal en soort contacten.

De jurisprudentie geeft inzicht in de wijze waarop de rechterlijke macht sociale media en internet beschouwt. Het is mijns inziens belangrijk voor de verdere ontwikkeling binnen de rechtspraak en het gebruik van online (tele-)communicatietechnieken in de verspreidingsjurisprudentie, dat meer zaken aan de HR worden voorgelegd.

Hoofdstuk 3 - Ambtenaar

De vrijheid van meningsuiting in sociale media voor privémeningen van *ambtenaren*.
Wie zijn ambtenaren en waar werken ze? In dit hoofdstuk ga ik in op de positie van ambtenaren, hoe hun grondrecht gewaarborgd is en baken ik het begrip af. Verder komt relevante jurisprudentie aan bod.

3.1 Inleiding

De overheid is een bijzondere werkgever. Zij is het hoogste erkende gezag en heeft daaraan verbonden wetgevende en rechtshandhavende plichten. De overheid beschikt over publieke middelen en bijbehorende monopolies en heeft de plicht verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Door deze bijzondere positie heeft de ambtenaar ook een andere positie dan werknemers. De ambtenaar verricht namelijk de taken die de overheid vaststelt, namens diezelfde overheid. Het bevoegd gezag is politiek verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering door ambtenaren.

De wetgever heeft regelingen vastgesteld waarin de rechtspositie van ambtenaren geregeld is. Deze regelingen vloeien voort uit artikel 109 Gw.⁷² Enkele regelingen die de wetgever heeft vastgesteld en die van belang zijn voor mijn verhandeling zijn: de Ambtenarenwet (AW), het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren (Aanwijzingen) en de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitvoeringsovereenkomst (CAR-UWO). De Ambtenarenwet regelt de rechtspositie van de ambtenaar ten opzichte van de overheidswerkgever en geldt voor alle ambtenaren als een algemene wet. Het ARAR en de Aanwijzingen gelden zoals de titels aangeven voor rijksambtenaren en zijn daarmee specifieke regelingen.

⁷² Art. 109 Gw: De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.

3.2 Artikelen 1 Aw, 1 ARAR, 1 sub b CAR-UWO, Aanwijzing 1 en EHRM-jurisprudentie

Er zijn ongeveer één miljoen ambtenaren.⁷³ Het woord ambtenaar wordt in verschillende contexten gebruikt. Volgens het woordenboek⁷⁴ is een ambtenaar iemand die in dienst is bij de overheid. De overheid is een gemeente, provincie of het rijk. De AW definieert in artikel 1 de 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 behooren 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.*

Deze wettelijke definitie maakt het begrip niet eenduidig omdat in verschillende (specifieke) wet- en regelgeving een andere invulling aan het begrip 'ambtenaar' gegeven kan worden.⁷⁵ Het is daarom van belang goed vast te stellen in welke context het begrip 'ambtenaar' gebruikt wordt.

Diverse ambtenaren kunnen onderscheiden worden zoals: rijks-, provincie- en gemeenteambtenaren, politieambtenaren, militaire ambtenaren, ambtenaren in dienst van publiekrechtelijke bestuursorganen of zelfs werknemers in dienst bij private ondernemingen. Door de verschillende vormen die de uitvoering van overheidstaken kent is het niet altijd duidelijk of iemand een ambtenaar is. Twijfel kan bijvoorbeeld ontstaan bij medewerkers van semioverheidsinstellingen, stichtingen opgericht door de overheid of derden die overheidstaken uitvoeren. Sommige beroepen werden voorheen door ambtenaren uitgeoefend, zoals onderwijzend personeel of medewerkers van postkantoren. Het is noodzakelijk om onderscheid te maken omdat niet voor elke ambtenaar dezelfde regels gelden.

Daarnaast worden burgerrechtelijke overeenkomsten gesloten door overheidsinstellingen voor de invulling van formatieplaatsen waar normaal gesproken een ambtenaar aangesteld zou worden. De medewerker zonder aanstelling is geen ambtenaar in de zin van de AW (art. 1 lid 3 AW).

In de jurisprudentie zijn de verschillende elementen nader gedefinieerd.⁷⁶ Het voert echter te ver om daarbij stil te staan.

⁷³ <http://www.inoverheid.nl/artikel/artikelen/1172711/hoeveel-ambtenaren-telt-ons-land.html>

⁷⁴

<http://www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=ambtenaar>.

⁷⁵ HR 7 oktober 1947, AB 1948, p. 370.

⁷⁶ Aldus ook Helsen 2009, 2e druk, p.11 e.v..

Art. 1 ARAR definieert ambtenaren als werkzaam bij het Rijk en de Aanwijzingen 1 en 2d sluiten daar bij aan met de definitie: 'Ambtenaren zijn onder het gezagsbereik van ministers en staatssecretarissen werkzame personen'. En art. 1 sub a CAR-UWO definieert ambtenaren als personen die door een gemeente zijn aangesteld dan wel met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is aangegaan. Deze regelingen wijken af van art. 1 lid 3 AW.

Het EHRM heeft een eigen autonome definitie voor ambtenaar (civil service) gegeven.⁷⁷

Ik beperk me tot de ambtenaren en werknemers werkzaam bij een van de drie bestuurslagen, rijk, provincie of gemeente. Deze 'ambtenaren' zijn aangesteld (eenzijdig of via een burgerrechtelijke arbeidsovereenkomst) of benoemd in functie, echter niet verkozen. Zij hebben geen bijzondere taken die de grondrechten van burgers kunnen beperken zoals de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Voor het publiek maakt het in praktijk weinig uit of een 'ambtenaar' is aangesteld door middel van een eenzijdige aanstelling of via een burgerrechtelijke arbeidsovereenkomst. Ik gebruik het begrip 'ambtenaar' om deze groep aan te duiden.

3.3 Ambtenaar en zijn vrijheid van meningsuiting wettelijk vastgelegd

3.3.1 Artikel 125a lid 1 Aw

Grondrechten kunnen alleen bij formele wet beperkt worden. Dat geldt tevens voor de grondrechten van ambtenaren. Bij de grondwetsherziening 1983 (paragraaf 1.3) bevestigde de wetgever ondubbelzinnig dat de grondrechten in de verhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever gelden. De consequentie van de grondwetsherziening was dat de Aanwijzingen geen recht deden aan de beperking van de grondrechten, omdat deze niet vastgelegd waren bij formele wet. Enkele jaren na de grondwetsherziening is in 1988 artikel 125a AW vastgesteld.⁷⁸ In de

⁷⁷ EHRM 8 december 1999, *EHRC* 2000/13, 28541/95 (*Pellegrin/France*).

64. To that end [...] whether established or employed under contract, the Court considers that it should adopt a functional criterion based on the nature of the employee's duties and responsibilities. [...] it must adopt a restrictive interpretation [...].

65. [...] certain posts involve responsibilities in the general interest or participation in the exercise of powers conferred by public law. The holders of such posts thus wield a portion of the State's sovereign power. The State therefore has a legitimate interest in requiring of these servants a special bond of trust and loyalty. On the other hand, in respect of other posts which do not have this "public administration" aspect, there is no such interest.

66. [...] public servants whose duties typify the specific activities of the public service in so far as the latter is acting as the depositary of public authority responsible for protecting the general interests of the State or other public authorities. A manifest example of such activities is provided by the armed forces and the police. [...] whether the applicant's post entails – in the light of the nature of the duties and responsibilities appertaining to it – direct or indirect participation in the exercise of powers conferred by public law and duties designed to safeguard the general interests of the State or of other public authorities.

⁷⁸ *Stb.* 288, 20 april 1988.

tussen gelegen periode heeft de CRvB rechtgesproken in de geest van het voorliggende wetsvoorstel dat een codificatie van bestaande jurisprudentie inhield.⁷⁹

In artikel 125a lid 1 staat:

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 lid bevat een functioneringsnorm.⁸⁰ De functioneringsnorm geeft aan de ene kant de grens die de ambtenaar niet mag overschrijden en aan de andere kant de waarborg dat het bevoegd gezag deze norm niet mag overschrijden.⁸¹ Het beperken van het grondrecht is niet mogelijk zolang het functioneren van de ambtenaar of de dienst waarbij hij werkzaam is niet geschaad wordt. Het is in eerste instantie aan de ambtenaar om ervoor te zorgen dat hij de functioneringsnorm in acht neemt. Achteraf wordt getoetst of het functioneren van de ambtenaar of de dienst geschaad is (Aanwijzing 14). Dit is in overeenstemming met art. 7 lid 1 Gw dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft.

Artikel 125a lid 1 AW geldt voor het openbaren van persoonlijke opvattingen van de ambtenaar en niet voor uitlatingen die de ambtenaar in overeenstemming met de opdracht van diens bevoegd gezag doet aldus Aanwijzing 13. Dit is een belangrijke toelichting!

Voor rijksambtenaren geldt een aanvullende toets alvorens de werkgever schending van de functioneringsnorm kan vaststellen. Conform artikel 82a ARAR⁸² dient sinds 1992 eerst de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA) geraadpleegd te worden. De AGFA is driemaal om advies gevraagd.⁸³ De twee openbare adviezen (belastingambtenaar en psycholoog) worden in paragraaf 3.4.1 besproken.

79 Boesjes 1988, p. 81-93, aldaar p.85.

80 Aldus ook Rechtbank Alkmaar 25 november 1993, TAR 1994/50; Rechtbank Breda 15 november 1994, TAR 1995/48; CRVB 1995 TAR 1995/142; CRvB 2 november 1995, TAR 1996/3.

81 CRvB 2 november 1995, nr. AW 1994/406-409, L/JN: ZB5501, aldus ook TAR 1996/3 CRvB 2 november 1995, m.nt. Riezebos.

82 ARAR Artikel 82a: De ambtenaar kan niet gestraft worden wegens overtreding van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet, dan nadat daarover advies is ingewonnen van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren. Dit artikel is met het besluit van 13 oktober 1992, Stb 564 in werking getreden.

83 AGFA 2010, p.2/11.

3.3.2 Artikelen 125ter Aw, 50 lid 1 ARAR en 15:1 CAR-UWO

In artikel 125ter AW is vastgelegd dat het bevoegd gezag en de ambtenaar zich als goed werkgever en ambtenaar dienen te gedragen. Dit is uitgewerkt in het ARAR, art. 50 lid 1:

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

Dit geldt voor de rijksambtenaar echter artikel 15:1 CAR-UWO heeft dezelfde bewoording dus geldt dit ook voor gemeenteamttenaren.

Het begrip 'goed ambtenaar' geeft geen duidelijke verwachting weer. Het komt neer op een loyaliteitsvraag, terwijl in artikel 125a AW de functioneringsnorm gehanteerd wordt.⁸⁴ De functioneringsnorm (paragraaf 3.3.1) betreft de vaststelling of het functioneren van de ambtenaar of de dienst geschaad is. De loyaliteitsvraag mag volgens de CRvB niet aan de functioneringsnorm gekoppeld worden. Daarmee zijn beperkingen van de uitingvrijheid om loyaliteit te verzekeren niet toegestaan. Met deze uitspraak van de CRvB blijft een zweem van vaagheid rond het begrip hangen. Door integriteits- en of gedragscodes (paragraaf 3.3.5) proberen overheidsinstanties een verduidelijking aan te brengen. In de codes staan onder andere professionaliteit en morele verantwoordelijkheid centraal.⁸⁵

Naar aanleiding van Van Huet (paragraaf 3.4.2) benadrukt de minister de loyaliteit voor met name leidinggevende ambtenaren bij het uitvoeren van het vastgestelde beleid.⁸⁶ Nadat de politieke lijn door minister en parlement bepaald is dient onthouding van kritiek voorop te staan.

Het overschrijden van de functioneringsnorm speelt een grotere rol in de beschikbare jurisprudentie dan de loyaliteitsvraag.

3.3.3 Aanwijzing 15

Aanwijzing 15 geeft factoren die meewegen bij de vaststelling of de normen uit artikel 125a AW overschreden zijn. De factoren die genoemd worden zijn:

- a. *de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;*
- b. *de politieke gevoeligheid van de materie;*
- c. *het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;*
- d. *de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;*
- e. *de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;*
- f. *de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de*

84 CRvB 2 november 1995, nr. AW 1994/406-409, LJV: ZB5501, aldus ook TAR 1996/3 m. nt. Riezebos.

85 Helsen 2009, p. 189.

86 *Aanhangsel Handelingen II*, 2003/4, nr. 1435, p. 3035-3036.

dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens dienstvervulling.

In de toelichting bij Aanwijzing 14 staat:

”het zal niet altijd duidelijk zijn of de ambtenaar zijn uitlatingen heeft gedaan binnen diens functievervulling, dan wel daarbuiten. Indien de ambtenaar hierover zelf onduidelijkheid laat bestaan, kan dit een factor zijn die meeweegt bij de beoordeling of de norm is overschreden”.

De vermelding, dat een uitlating op persoonlijke titel is gedaan, beschouw ik als een aanvullende (g) factor die in ogenschouw genomen moet worden. In de openbare AGFA adviezen speelt dit een belangrijke rol.

Deze Aanwijzingen worden niet alleen in zaken met betrekking tot rijksambtenaren gebruikt en lijken daarmee verheven tot algemeen geldende regels.

3.3.4 Jurisprudentie artikel 10 EVRM

In paragraaf 1.2.3 is artikel 10 EVRM besproken. In Vogt tegen Duitsland⁸⁷ aanvaardt het EHRM dat artikel 10 tussen overheidswerkgever en werknemer geldt en stelt onder andere de volgende principes vast.

Lid 2 van artikel 10 betreft niet alleen *“‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb; such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’.”*

Verder wordt aan ‘noodzakelijk’ de betekenis gegeven van “implies the existence of a ‘pressing social need’.” en omschrijft het EHRM zijn rol als “[...] to look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was ‘proportionate to the legitimate aim pursued’ and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are ‘relevant and sufficient’.”

Daarbij controleert het EHRM naast de standaardpunten tevens de toepassing van de beoordelingsruimte en of een goede afweging ten aanzien van de feiten gemaakt is. Het EHRM verklaart artikel 10 op ambtenaren van toepassing, en de lidstaten hebben daarbij de mogelijkheid om een proportionele beperking ten aanzien van de discretie op te leggen.⁸⁸

Het EHRM bevestigt dat ambtenaren een grotere verplichting hebben hun vrijheid van meningsuiting verantwoord te gebruiken en dat zwaardere beperkingen opgelegd kunnen worden.

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

88 “[...] it is legitimate for a State to impose on civil servants, on account of their status, a duty of discretion [...]. It therefore falls to the Court, having regard to the circumstances of each case, to determine whether a fair balance has been struck between the fundamental right of the individual to freedom of expression and the legitimate interest of a democratic State in ensuring that its civil service properly furthers the purposes enumerated in Article 10 lid 2. In carrying out this review, the Court will bear in mind that whenever civil servants’ right to freedom of expression is in issue the ‘duties and responsibilities’ referred to in Article 10 lid 2 assume a special significance, which justifies leaving to the national authorities a certain margin of appreciation in determining whether the impugned interference is proportionate to the above aim.”

Wat was de kern in de zaak Vogt?⁸⁹ Vogt is na een jarenlang dienstverband ontslagen omdat ze actief lid is van de Duitse Communistische Partij (DKP). Het EHRM acht niet bewezen dat Vogt haar leerlingen negatief beïnvloed of geïndoctrineerd heeft. En de noodzaak om de leerlingen onder haar invloed vandaan te halen was niet dringend want ze werd pas jaren later ontslagen nadat de disciplinaire stappen ingang gezet waren. Daarbij is het niet bewezen geacht dat de onderwijzeres in school of daarbuiten anticonstitutionele standpunten heeft ingenomen of zich heeft eigen gemaakt. Het feit dat de DKP niet verboden verklaard is maakte het gedrag van Vogt niet onwettig.

Het EHRM ziet daarom niet dat het ontslag noodzakelijk is in een democratische samenleving. Ondanks de beleidsvrijheid van de verdragsstaat is ontslag disproportioneel.

In een soortgelijke zaak tegen Duitsland heeft het EHRM anders gevonnist.

Het EHRM vond bij Otto⁹⁰ de weigering van zijn bevordering niet disproportioneel. De rechercheur bij de Duitse politie wordt ongeschikt geacht voor een promotie vanwege zijn lidmaatschap van 'Die Republikaner', een extreemrechtse partij. In tegenstelling tot Vogt die ontslagen werd, behield Otto zijn baan en miste alleen zijn promotiekans aan het einde van zijn carrière en dat was volgens het EHRM proportioneel.

De beperking van het grondrecht van Otto is bij wet geregeld en dient een legitiem doel. Daarbij is het van belang in een democratische samenleving dat de politie politiek neutraal is, zeker in Duitsland vanwege de ervaring met de Weimar Republiek. Voor een hogere politieambtenaar geldt dat volgens het EHRM des te meer, omdat het publiek van hem uitgebalanceerde standpunten verwacht.

3.3.5 Gedragscodes en richtlijnen

Naast de wettelijke regelingen zijn er naast de integriteitcodes vele gedragscodes en richtlijnen vastgesteld met betrekking tot participatie via sociale media. Bijna elke dienst heeft er een of stelt hem op.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft een richtlijn⁹¹ vastgesteld die overeenkomt met hetgeen in de Aanwijzingen staat. Zo moet de ambtenaar duidelijk aangeven wanneer hij in functie optreedt en dient hij voorzichtig te zijn met het schrijven over het eigen beleidsterrein.

De gemeente Heemstede⁹² adviseert haar ambtenaren bepaalde stijlfiguren niet te gebruiken.

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

90 EHRM, 24 november 2005 nr. 27574/02, LjN: AV4269, RvdW 2006, 157 of NJ 2007, 158 m. nt. Alkema.

91 <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1987334/gedragsregels-voor-ambtenaar-op-internet.html> of

<https://www.pleio.nl/pg/file/read/10054/uitgangspunten-online-communicatie-vanuit-de-rijksoverheid>.

92 <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=98665> en <http://www.vngmagazine.nl/archief/2212/sociale-media-iedereen-kan-het-leren>.

Een andere handleiding is die van Ambtenaar2.0⁹³ die voornamelijk tips geeft over het inzetten van sociale media in het werk. De handleiding is een gezamenlijk product van de discussies tussen deelnemers op Ambtenaar2.0.⁹⁴ Aandacht voor de rechtspositie van de ambtenaar lijkt geen rol te spelen in de discussie. Bij een denktanksessie in aanwezigheid van professor J.E.J. Prins werd geen aandacht gegeven aan haar juridische onderbouwing van hetgeen een ambtenaar in sociale media kan en mag. Van Berlo zet de loyaliteit op de voorgrond door het zich gedragen als goed ambtenaar, namelijk zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar, te benadrukken.

3.4 Toepassen en beperken van de ambtenaar en zijn vrijheid van meningsuiting

Sinds 1829 zijn verschillende casussen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren de revue gepasseerd.⁹⁵ De ambtenaar is een individu met meningen, voorkeuren en actief in het maatschappelijk leven. Zijn grondrechten zijn wettelijk geregeld. Sommige casussen zijn daardoor minder interessant. De door Dijsselbloem genoemde *'voor de dienstbaarheid vereiste objectieve instelling, welke inherent is aan een juiste vervulling van de overheidstaak'*⁹⁶ wordt wel verwacht op de werkplek.

Ontslag vanwege een bestuursfunctie⁹⁷, lidmaatschap van een vakbond⁹⁸ of het geven van een presentatie buiten het werkgebied van de functie⁹⁹ behoort tot het verleden. Deze uitingen van ambtenaren worden als zodanig niet meer beschouwd als ondermijning van het regeringsbeleid. In andere landen ligt het soms net even anders, zoals in uitspraken van het EHRM valt te lezen. Waarover straks meer.

Rond 1972 bij de vaststelling van de Aanwijzingen is veel geschreven over vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Daarna lijkt het onderwerp bijna onaangeroerd

-
- 93 <http://handreikingambtenaar20.pbworks.com/w/page/22798380/FrontPage> en <http://handreikingambtenaar20.pbworks.com/w/page/25075889/Dilemma's,-tips-en-trucs> Voorbeeld uit de handleiding: Wanneer kan mijn politieke leider verantwoordelijk worden gehouden voor mijn privé uitspraken? Wat nu als ik privé een andere mening heb als mijn politiek leider? Privé en werk raken door online toepassingen steeds meer met elkaar verbonden; hoe ga ik hiermee om?
1. Realiseer je dat alles wat je publiekelijk online zet (op welke plek dan ook) verbonden kan worden en wordt met jouw specifieke maatschappelijke verantwoordelijkheid als ambtenaar.
 2. Bepaal dus goed voor jezelf wat je online wilt delen, en/of wat je liever voor jezelf houdt. Vraag en geef collega's, je leidinggevende en/of anderen feedback op specifieke dilemma's of situaties.
- 94 Zie <http://ambtenaar20.ning.com/forum/topics/hoegaja-als-ambtenaar-privé> en http://www.linkedin.com/groups/Hoegaja-als-ambtenaar-111114.S.57352586?gid=fcaf4824-6d5a-471d-8925-28879dde43af&trk=group_most_popular-0-b-tl&qoback=%2Egmp_111114.
- 95 Zie Olde Kalter 1979 en Verhulst 1997 voor een uitgebreid overzicht van de casussen inclusief de ontwikkeling van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren.
- 96 Van der Horst 1967, p.41.
- 97 Bergamin, Van Maarseveen & Van der Tang 1978, p.25.
- 98 Van der Horst 1967, zaak Croll uit 1886, p.10 en zaak Voordewind uit 1933, p.19.
- 99 Van der Horst 1967, zaak dr. Smit uit 1887, p.10.

tot de grondwetsherziening 1983 en de aanpassing van de AW in 1988. Nu duikt het onderwerp op wanneer een ambtenaar zich volgens derden onheus heeft uitgelaten en er Kamervragen worden gesteld.

De meeste casussen sluiten niet (naadloos) aan bij mijn onderzoeksvraag. Vanwege gebrek aan passender materiaal ben ik genoodzaakt ze te gebruiken.

3.4.1 Een kwestie van identiteit

De afstand tussen het werkveld en de inhoud van de meningsuiting is een belangrijk ijkpunt (aanwijzing 15a). Hoe groter die afstand is des te meer kan de ambtenaar zich veroorloven. Mijns inziens is dit vreemd omdat juist specialistische kennis toegevoegde waarde heeft voor een publicatie. In Nederland maakt de ambtenaar meestal (in)direct duidelijk dat hij het op persoonlijk titel heeft geschreven. NRC gaat voor de opiniepagina zelfs ervan uit dat artikelen op persoonlijke titel zijn geschreven¹⁰⁰ en laat deze toevoeging daarom achterwege.

Als eerste beschouw ik de twee AGFA adviezen. Het eerste gepubliceerde advies¹⁰¹ betreft een publicerende belastingambtenaar, dhr. Smit, hem was verboden bij publicaties zijn functie te vermelden. Smit schrijft: *“dat de verhouding tussen de ministeries van Financiën en Justitie verslechterd is”*. En dat hij *“twijfelt of de regelgeving technisch en moreel juist is”*. Smits' persoonlijke mening wijkt af van het beleid van de dienst.

Het eerste bezwaar dat de dienst aanvoert is de algemene bekendheid dat Smit belastingambtenaar is en dat daardoor lezers een relatie leggen met de dienst. Hij kan dus in zijn functie aangesproken worden op zijn mening. Verder vindt de dienst de inhoud schadelijk voor Financiën en heeft de publicatie een aanzuigende werking ten aanzien van procedures hetgeen de dienst benadeelt.

AGFA volgt de door CRvB geformuleerde functioneringsnorm (art. 125a AW): *“De aantasting van goed functioneren van de dienst moet derhalve voldoende ingrijpend en van voldoende gewicht zijn voordat sprake kan zijn van een beperking van de meningsuiting van de ambtenaar.”*¹⁰² Vanwege het feit dat Smit niet betrokken is bij het beleid waarover hij publiceert (aanwijzing 15a) en negatieve reacties van derden geen reden mogen zijn om te concluderen dat de functioneringsnorm is geschonden vindt AGFA geen enkele concrete aanwijzing dat de functioneringsnorm is overschreden.

AGFA oordeelt dat: *“...discussie over publieke aangelegenheden [...] beslist niet uit de weg gegaan behoeft te worden, temeer waar het onderwerpen betreft waarover maatschappelijke*

100 <http://www.nrc.nl/post-voor-nrc/>.

101 AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.

102 AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.

discussie nog niet is uitgekristalliseerd. Discussie kan immers slechts bijdragen aan een goed doordacht en weloverwogen besluitvorming van overheidszijde. [...] deze discussie een zakelijk en objectief karakter dient te hebben en dat meer subjectieve, en ongenueanceerde uitlatingen in een dergelijke discussie minder goed passen."¹⁰³

Het tweede AGFA advies betreft een psycholoog die regelmatig als zelfstandig gevestigd psycholoog als deskundige geraadpleegd wordt.¹⁰⁴ Van de oud-directeur mocht hij op persoonlijke titel optreden. Echter een nieuwe directeur beperkt de mogelijkheden en hij moet optredens vooraf melden en eventuele aanwijzingen in acht nemen. De psycholoog stemt niet in met die instructie en gaat ondertussen verder als deskundige. Als deskundige laat hij zich uit over oud-cliënten en personen die in het nieuws zijn en mogelijk cliënt kunnen worden. De dienst stelt dat door zijn optredens het neutrale, onafhankelijke imago van een gedegen onderzoeksinstituut geschaad is omdat zijn uitspraken aan de dienst toegeschreven worden. Een potentiële cliënt heeft bezwaar tegen de dienst aangetekend en dat is door de rechtbank toegewezen.

AGFA oordeelt dat de functioneringsnorm (art. 125a AW) is geschonden. Het optreden heeft ervoor gezorgd dat: *"hij in ieder geval zichzelf [heeft] gediskwalificeerd als onderzoeker van deze persoon. [...] heeft hij zich blootgesteld aan het risico dat zijn uitlatingen zouden kunnen worden opgevat als vooringenomenheid van de instelling ten aanzien van deze persoon. Vanwege de oppervlakkige aard van de programma's waarin de ambtenaar de uitlatingen heeft gedaan en het indringende karakter van het medium televisie is dit risico geenszins uit te sluiten."* Dit sluit aan bij de Aanwijzingen 15a, c en f en de toelichting op Aanwijzing 14.

Alleen voor een artikel dat handelt over zaken die nauwelijks door de dienst behandeld worden, wordt geen plichtsverzuim aangenomen door AGFA.

Over de meldingsplicht bevestigt AGFA in lijn met de CRvB¹⁰⁵ dat preventieve censuur niet toegestaan is. De instructie om vooraf te melden houdt geen goedkeuring vragen in. De directeur geeft aan dat de psycholoog een grote zelfverantwoordelijkheid heeft en achteraf bekeken wordt of een uitspraak schadelijk voor hem of de dienst is. De afspraak heeft alleen betrekking op de dienstbetrekking en niet op zijn functie als zelfstandig gevestigde psycholoog. AGFA is van mening dat een instructie duidelijk moet zijn en geeft enkele richtlijnen zoals een limitatieve opsomming van onderwerpen en termijnen.

Deze twee adviezen bieden een beperkt zicht op de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Hoe wordt in andere ambtenarenzaken rechtgesproken?

103 AGFA 8 september 1994, TAR 1994/209.

104 AGFA Adviesaanvraag nr. ABB/2006/4941.

105 CRvB 3 januari 1985, TAR 1985/59.

3.4.2 Hoge bomen

Jacques van Huet, clusterdirecteur van vijf penitentiaire inrichtingen is tevens voorzitter van een vereniging voor managementleden. Als voorzitter treedt hij regelmatig in de publiciteit. De voorzieningenrechter concludeert¹⁰⁶ dat hij tijdens zijn optredens weinig oog had voor zijn positie en het onderscheid tussen zijn functies onduidelijk was (Aanwijzingen 14 en 15). In beide functies sprak hij over het gevangenisbeleid.

Volgens de rechter vervullen topambtenaren een onmisbare rol om de organisatie te leiden zoals de minister dat goed acht (art. 125ter AW). Dit beperkt de ruimte bij mediaoptredens.

In de beantwoording van Kamervragen¹⁰⁷, na het optreden van Van Huet, komt de minister met een nieuw criterium. De uitingsvrijheid van de ambtenaar wordt bepaald aan de hand van de beleidsrijpheid van het onderwerp. Er is meer uitingsvrijheid wanneer het beleid in de ontwikkelingsfase is. Nadat de politieke lijn bepaald is door minister en parlement dient onthouding van kritiek voorop te staan. Dit sluit aan bij het AGFA-advies belastingambtenaar en kan gezien worden als een nadere invulling van Aanwijzing 15b/c.

De minister benadrukt tevens de loyaliteit voor met name leidinggevende ambtenaren bij het uitvoeren van het vastgestelde beleid.

De meningen zijn verdeeld over de bewegingsruimte die hoge ambtenaren in het publieke debat¹⁰⁸ mogen nemen. Veel zaken¹⁰⁹ zijn zonder tussenkomst van de rechter afgedaan en volgens mij ook zonder het inwinnen van advies bij AGFA. Onderstaand bespreek ik twee EHRM zaken met betrekking tot hoge ambtenaren.

Wille¹¹⁰ is President van het Administratieve Hof en voormalig Minister van Justitie. Hij geeft in een academische lezing zijn uitleg van de constitutie. Een aanzienlijk aantal mensen deelt zijn uitleg. Echter, de Prins van Liechtenstein stuurt aan het huisadres van Wille een eerste persoonlijke brief waarin hij zegt dat hij Wille in de toekomst niet meer zal benoemen mocht hij voorgedragen worden. Hierna ontvangt Wille nog een soortgelijke brief van de Prins.

Het EHRM concludeert dat het grondrecht van Wille geschonden is want hij had niet kunnen voorzien dat zijn uitspraken in de lezing deze consequentie zou kunnen hebben.¹¹¹

106 Rechtbank Haarlem, 17 mei 2004, nr. Awb 04/644 AW, TAR 2004/118, <http://www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/1346/Misstanden+en+falend+beleid+in+gevangenis>.

107 *Aanhangsel Handelingen II*, 2003/4, nr. 1435, p. 3035-3036.

108 Verhulp 1997, p. 236.

109 Aldus ook Vermaas 1999.

110 EHRM, 28 oktober 1999, 28396/95, L.JN: AE0832, EHRC 1999/7.

111 Zie voor een andere mening van het EHRM: EHRM 2 september 1998 (*Ahmed vs. UK*), Mediaforum 1998/11/12, p. 332-342, m.n. E. Verhulp en *NJCM-Bulletin jrg. 24* (1999), nr. 7, p. 946 e.v. m.nt. C.R. Niessen. Het EHRM heeft in Ahmed zwaar mee laat wegen

Volgens Alkema¹¹² hoeft een hoge ambtenaar (Wille) geen bijzondere bescherming te krijgen voor een uitspraak die hij als minister al gedaan had.

In Diego Nafria stelt het EHRM: 'hoe hoger de positie van de ambtenaar, des te minder hij zich kan permitteren'. Dit is ook de lijn in Otto (paragraaf 3.3.4).

Diego Nafria¹¹³ was volgens het EHRM weinig genuanceerd in zijn klachtbrief aan de leiding van de Spaanse Nationale Bank (SNB). Hij had korte tijd bij een kredietmaatschappij gewerkt waarna hij terugkeert bij SNB. Echter na controle van de kredietmaatschappij zijn sancties opgelegd aan alle (oud)medewerkers. De (oud)medewerkers mogen gedurende twee jaar geen overheidsfunctie bekleden. Diego Nafria dient een klacht in bij de leiding van SNB. Deze brief geeft hij aan twee collega's en hangt hem op het prikbord. Hiervoor wordt hij ontslagen.

Het EHRM constateert geen schending van zijn grondrecht. Hij tastte met zijn openbaarmaking van de brief de goede naam van de leidinggevenden aan door deze op grove wijze te beschuldigen en dit niet te onderbouwen. De inhoud was niet van algemeen belang en zijn vrijheid wordt begrensd door zijn verplichtingen en verantwoordelijkheden als ambtenaar. Door zijn mening op te schrijven concludeert het EHRM dat hij het welbewust heeft gedaan en de consequenties kon overzien. Hij heeft de functioneringsnorm overschreden door de vertrouwensrelatie met zijn directe collega's op het spel te zetten.

3.4.3 Wie fictie schrijft die blijft ... of niet?

Jan van Dalen, politieagent, publiceert de roman 'Sans Rancune' met aan de werkelijkheid ontleende corruptiezaken rondom politiebureau Warmoesstraat. De feiten en het bestaan van corruptie zijn door de dienst bevestigd. Hierdoor oordeelt het CRvB¹¹⁴ dat het algemeen belang om kennis te nemen van de toestanden zwaarder weegt dan het naar buiten toedekken ervan. Dit wil niet zeggen dat ambtenaren alles kunnen opschrijven.



Provincieambtenaar Dick van Vierzen schreef 'Resolutie 2013'.¹¹⁵ Hij meldde misstanden via de klokkenluidersregeling, maar onderzoek wijst niets uit. Na het onderzoek wordt hem opgedragen in de publiciteit terughoudendheid te betrachten en hij wordt overgeplaatst naar een andere afdeling onder dezelfde leidinggevende.

dat het ambtelijk apparaat in het Verenigd Koninkrijk een lange traditie van politieke neutraliteit kent en actieve deelname van bepaalde ambtenaren aan de politiek daarmee in strijd was. Het EHRM houdt rekening met de bijzondere historische kenmerken van de verschillende landen en zal Ahmed niet van toepassing verklaren op Wille.

112 EHRM 28 oktober 1999, 28396/95, LJV: AE0832, NJ 2002, 53.

113 EHRM 14 maart 2002, 46833/99, EHRM 200/44 m. nt. Verhey.

114 CRvB 2 maart 1995, AW 1994/126, LJV: AK5987,.

115 CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, LJV: BK9640; TAR 2010/59 m.nt. Ch. J. G. Olde Kalter.

Ondertussen schrijft hij het boek. Wanneer het boek af is biedt hij zijn leidinggevende een exemplaar aan. Het boek is aanleiding voor een disciplinair ontslag.

De CRvB¹¹⁶ concludeert dat er sprake is van openbaren omdat ruim 20 exemplaren van het boek zijn verspreid en in het voorwoord de verspreiding als streven is opgenomen. Het verhaal is niet voldoende fictief omdat gebeurtenissen en personen concreet en herkenbaar zijn waardoor gesuggereerd wordt dat het om de realiteit gaat.¹¹⁷ De functioneringsnorm is geschonden want de integriteit van het provinciaal bestuur en de leidinggevende zijn aangetast alsmede de handhaving van de ambtenaar op zijn nieuwe afdeling.



'Sans Rancune' speelde voordat de klokkenluidersregeling bestond. Van Dalen heeft de misstanden intern aan de kaak gesteld, maar nadat de voortvarendheid ontbrak in de aanpak van corruptie heeft hij zijn boek geschreven. Zijn boek is voldoende fictief om door de beugel te kunnen en hij laat de hoofdrolspelers in hun waardigheid. Het algemeen belang dat het publiek van de misstanden kennis neemt speelt een grote rol.

Van Vierzen blijft te dicht bij de werkelijkheid waardoor hij de integriteit van zowel het bestuur als zijn leidinggevende aantast. De misstanden waren niet aangetoond en het algemeen belang was niet gediend met zijn publicatie.

Tegenwoordig worden verhalen op internet geschreven in de vorm van blogs.

De rechtbank Rotterdam¹¹⁸ concludeert schending van de functioneringsnorm bij een bloggende onderwijzer. Deze hield onder zijn eigen naam een blog bij op een website. Een collega stuit toevallig op het blog. Het blog bevatte verhalen die gebaseerd zijn op de werkelijkheid. De collega herkent zichzelf en anderen in verschillende verhalen. De onderwijzer negeerde het verzoek van de directeur om het blog te verwijderen. Hij vindt de verhalen humoristisch en vindt niet dat hij op een negatieve en kwetsende wijze verhalen via internet verspreid heeft. Volgens de rechtbank had hij moeten voorzien (Aanwijzing 15e) dat ten eerste collega's de verhalen kwetsend kunnen ervaren en hun vertrouwen in hem verliezen (Aanwijzing 15f) en ten tweede dat zijn voorbeeldfunctie voor de leerlingen in het gedrang komt. Deze bloggende onderwijzer heeft net als Van Vierzen onvoldoende afstand van de realiteit gehouden. De realiteit in stijlfiguren beschrijven kan onder het voorzienbaarheids criterium vallen.

116 CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, L/JN: BK9640, paragraaf 3.4.

117 CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, L/JN: BK9640, paragraaf 3.6.

118 Rechtbank Rotterdam, 25 januari 2010, 09/1836, L/JN: BL0899. Ten aanzien van zijn vrouw is onvoldoende vast komen te staan dat zij hem heeft voorzien van informatie voor zijn verhalen zie: Rechtbank Rotterdam, 25 januari 2010, 09/1837, L/JN: BL0900.

Cees Langeveld¹¹⁹ is artistiek adviseur van de gemeente Breda met toestemming voor journalistieke nevenwerkzaamheden. Langeveld heeft een artikel voor een lokaal tijdschrift geschreven waarin hij zich laatdunkend en denigrerend uitlaat over de wethouder en deze daarmee beschadigt. Hij zegt ironische metaforen te gebruiken zoals bij een column hoort. Deze tweede column ontbeert de zakelijke en onpersoonlijke toonzetting zoals bij een column over de vorige wethouder. Het functioneren als artistiek adviseur voor de gemeente en met name de wethouder Cultuur heeft hij praktisch onmogelijk gemaakt. Het feit dat zijn advies jarenlang niet was ingeroepen doet volgens de CRvB geen afbreuk aan de aanstelling van adviseur, maar ontnemt wel extra lading waardoor de disciplinaire straf van voorwaardelijk ontslag te zwaar gevonden wordt. De functioneringsnorm art. 125a AW is hiermee geschonden.

3.4.4 Meningen over het werk

Ambtenaren zijn burgers die deelnemen aan de maatschappij en daarbij verschillende rollen vervullen. Die deelname aan de maatschappij kan conflicteren met het functioneren als ambtenaar bij de uitoefening van meningsuiting.

Kapitein der Koninklijke Luchtmacht Stelling heeft op godsdienstige en morele gronden een zeer uitgesproken mening over het bezitten en inzetten van kernwapens door de krijgsmacht. Zijn mening komt niet overeen met het regeringsbeleid. Als lid van een IKV-werkgroep publiceert hij regelmatig in dagbladen. Door de felle wijze waarop Stelling zijn mening ook bij collega's kenbaar maakt wordt hij moeilijk herplaatsbaar.

De CRvB heeft meerdere uitspaken met betrekking tot Stelling gedaan. De CRvB¹²⁰ 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 voorbehoud¹²¹ ten aanzien van die vrijheid wel gemaakt kan worden. De leidinggevende maakte het voorbehoud dat Stelling terughoudendheid en voorzichtigheid in acht moet nemen met betrekking tot een politiek geladen en de krijgsmacht direct rakend onderwerp omdat zijn bewoordingen voor anderen kwetsend en beledigend zijn.

Wanneer Stelling als beleidsmedewerker op het Ministerie van Defensie zijn mening blijft uiten met vermelding van zijn functie acht de minister sommige uitlatingen onverenigbaar met zijn positie. De CRvB¹²² vindt sommige uitingen de grenzen van

119 CRvB 28 juli 2005, nrs. 03/3074 AW + 03/4427 AW, TAR 2005/157.

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

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

122 CRvB, 5 juni 1986, nr. MAW 1985/1-5, TAR 1986/208.

het betamelijke overschrijden.

De uitspraken over Stelling laten zien hoeveel bewegingsruimte een ambtenaar heeft om zijn privémening over werkaangelegenheden te uiten. Het tegenovergestelde zien we in de volgende zaak.

Een ambtenaar in tijdelijke dienst¹²³ is lid van een actiegroep. Die actiegroep wil een artikel inclusief foto publiceren over een collega-ambtenaar van de tijdelijke ambtenaar. Tijdens zijn proeftijd meldt hij het voornemen van de actiegroep bij zijn leidinggevende. De melding biedt geen soulaas want de directeur zegt zijn vertrouwen in hem op vanwege de medewerking aan het artikel en het feit dat de ambtenaar niet onmiddellijk naar hem in plaats van de leidinggevende gekomen was. Het voorliggende positieve advies voor een vaste aanstelling wijzigt in een negatief advies.

Markant is dat de publicatie nog niet plaatsgevonden had. Het grondrecht werd nog niet uitgeoefend en de bijdrage die de ambtenaar aan de publicatie leverde was nog onbekend.

De CRvB stelt dat grote voorzichtigheid geboden is wanneer de dienst stelt dat de ambtenaar tekort geschoten is in zijn plicht om zijn diensthoofd tijdig in te lichten: *“De informatie was buiten de werkring om door zijn (privé) sociale contacten tot hem gekomen. Nu is het niet ten principale uitgesloten dat wanneer handelingen een zodanige benadeling van de overheidsdienst waarbij de ambtenaar werkzaam is (zullen) meebrengen, dat de ambtenaar, na afweging van belangen van mogelijk velerlei aard, in redelijkheid verplicht moet worden geacht op eigen initiatief de dienstleiding daarover in te lichten”*.¹²⁴ Hier geldt dat niet, omdat de gevolgen van de toekomstige publicatie nog niet overzienbaar waren.

Het gerecht¹²⁵ constateert dat het herziene besluit onvoldoende feitelijke grondslag heeft omdat het gebaseerd is op andere publicaties die te weinig concrete aanknopingspunten hebben om te kunnen concluderen dat de toetsingsnorm overschreden is. Bovenstaand artikel was nog niet gepubliceerd en er werden andere, wel gepubliceerde, artikelen aangedragen om de bewijspositie te versterken. De dienst moet wel de juiste grondslag handhaven ter onderbouwing van een disciplinaire maatregel.

Voor deze ambtenaar is het zuur dat hij het goede poogt te doen en daarbij het deksel op zijn neus krijgt. Ondanks de bescherming die art. 125a AW biedt kan het zijn dat diensten overreageren door te snel conclusies te trekken of de dialoog uit de weg gaan.

123 CRvB 27 november 1986 nr. AW 1985/130, TAR 1987/32 en Ambtenarengerecht Rotterdam 24 maart 1988 nr. AW 1987/56 M A2, TAR 1988/152.

124 CRvB 27 november 1986 nr. AW 1985/130, TAR 1987/32.

125 Ambtenarengerecht Rotterdam 24 maart 1988 nr. AW 1987/56 M A2, TAR 1988/152.

Maar hoe zit het wanneer de ambtenaar zijn privémening uit aan journalisten over zaken die zijn werkveld betreffen?

Een lid van de werkgroep Buurtspeelpark werkt als gemeenteambtenaar nauw samen met de wethouder. Het werkgroep lid geeft boos en gefrustreerd zijn mening aan een journalist over de verkoop van een gymzaal die de werkgroep had willen aanschaffen. In het gesprek geeft hij aan welke uitkomst in de gemeenteraad hij als werkgroep lid wenst.

Het artikel stemt volgens hem niet overeen met hetgeen hij letterlijk gezegd heeft, de geest van het artikel wel. De verantwoordelijke wethouder zegt het vertrouwen op in 'zijn' ambtenaar.

De rechtbank¹²⁶ houdt de ambtenaar verantwoordelijk voor de inhoud van het artikel. De functioneringsnorm is geschonden omdat zowel het functioneren van de ambtenaar als van de dienst geschaad zijn. De uitlating is gedaan op het werkveld van de ambtenaar, onder werktijd en op kantoor en daarom had hij zich terughoudend moeten opstellen. Hiermee zijn bijna alle factoren van Aanwijzing 15 geschonden.

Een andere geïnterviewde gemeenteambtenaar is een badmeester.¹²⁷ Hij wordt door een journalist geciteerd over de verhoging van de toegangsprijzen. De badmeester betwist dat hij de uitlatingen heeft gedaan zoals zijn weergegeven. Hij krijgt de instructie zonder specifieke toestemming van zijn leidinggevende geen informatie meer over gemeentelijk beleid aan derden te verstrekken, inclusief de pers.

De rechtbank concludeert dat hij geen beleidsambtenaar is en bij een uitvoerende dienst werkt. Zijn uitspraak raakt daarmee het functioneren van de dienst niet. Daarnaast is de instructie voor onbepaalde tijd en ruim geformuleerd en daarmee een zodanige beperking van het grondrecht waartoe de gemeente niet bevoegd is.

In dit geval heeft de dienst de proportionaliteit en beperkingsmogelijkheden uit het oog verloren en te heftig gereageerd.

Een andere zaak waarin de dienst geen gelijk krijgt is die van een politieagent¹²⁸ met de nevenfunctie redacteur/verslaggever/fotograaf.

De journalistieke politieagent ziet zijn ontheffing om nevenwerkzaamheden te mogen verrichten ingetrokken worden. De intrekking wordt geïnitieerd omdat de nevenwerkzaamheden volgens de korpschef niet meer binnen de ontheffing passen.

De krant is gegroeid en de taken van de politieagent zijn uitgebreid. Zijn handelen

126 Rechtbank Alkmaar, 25 november 1993, nr. AW 92/1210, *TAR* 1994/50.

127 Rechtbank Breda 15 november 1994, nr. 93/201 AW RE, *TAR* 1995/48.

128 Ambtenarengerecht Arnhem, 22 januari 1987 nr. AW 85/254, *TAR* 1987/87.

levert van binnen en buiten het korps negatieve aandacht op.

De korpschef wil geen oordeel geven over de inhoud van de publicaties, terwijl deze wel aanleiding vormen voor de voorgenomen intrekking. De journalistieke politieagent stelt dat verslaglegging van sportieve evenementen geen schade toebrengt aan zijn functioneren of dat van de dienst.

Aangezien een draagkrachtige motivering van de intrekking ontbreekt en de motivering stoelt op artikelen die geschreven zijn voor de ontheffing afgegeven was, wordt het besluit nietig verklaard.

Voor politieagenten geldt tegenwoordig, volgens CRvB, een zwaardere terughoudendheid in hun privéleven dan voor andere ambtenaren.¹²⁹

Het buitenbeschouwing laten van de inhoud is vreemd omdat die inhoud en de werkzaamheden het functioneren van de politieagent zouden aantasten. Ik vind het jammer dat deze zaak geen betere motivering had, want dan had de CRvB moeten concluderen of uitingen die het werkveld niet (direct) raken toch voor beperking in aanmerking kunnen komen omdat het de geloofwaardigheid van de politieambtenaar aantast.

3.4.5 Politieke meningen

In de eerste helft van de negentiende eeuw zijn ambtenaren uit hun functie gezet vanwege lidmaatschap van een 'verkeerde' partij.¹³⁰ Politieke participatie van ambtenaren is geaccepteerd en wettelijk geregeld. Situaties zoals in Vogt en Otto verwacht waarschijnlijk niemand in Nederland. Toch werd een onderwijzer maatschappijleer¹³¹ ondanks zijn goede functieervulling en functioneren ontslagen vanwege zijn actieve lidmaatschap van de Centruumpartij.

De CRvB is van mening dat rector en collega's zich hebben laten leiden door afkeer jegens de opvatting van de onderwijzer waardoor ze een minder verdraagzame houding hebben aangenomen dan nodig was. Tolerantie bewijst zijn waarde juist ten aanzien van uitingen die men verwerpelijk acht. Dit is geheel in lijn met het EHRM dat in Vogt sprak over 'offend, shock or disturb'. De onderwijzer heeft zelf ook een bijdrage geleverd aan het ontstaan van verstoorde verhoudingen door kwetsende uitlatingen te doen jegens collega's. En de rector heeft onvoldoende bemiddelend opgetreden en onvoldoende de grenzen bewaakt die door alle partijen in acht genomen dienden te worden.

Recent hebben zich twee voorvallen voorgedaan van een ambtenaar die online zijn privémening kenbaar maakt. Deze voorvallen zijn waarschijnlijk intern opgelost.

129 CRvB 16 maart 2006, nr. 04/2934 AW, TAR 2006/114.

130 Van der Horst 1967: Verbod militairen tot aansluiting bij sociaal-democratische bewegingen, p.18 en zaak Voordewind uit 1933, p.19, verbod voor ambtenaren van defensie tot aansluiting bij SDAP en NVV, p.20, ontslag van NSB-er uit 1934, p.24.

131 Kantongerecht 's-Gravenhage, 22 oktober 1984, TAR 1984/230 m. nt. Hennekens.

Een vermoedelijke overschrijding van de functioneringsnorm is het meest bekende en recente voorval betreffende districtschef Gerda Dijkman van de politie Zuidwest-Drenthe. Zij heeft tweemaal een bericht via Twitter geopenbaard. De eerste keer



maakte zij een opmerking over de PVV¹³² (zie afbeelding) en dit is betrekkelijk snel overgewaaid.

In een tweede bericht verklaart ze dat twee doden in een woning 'wel weer een geval van huiselijk geweld zullen zijn'. Deze keer betreft het een verkeerde werkgerelateerde aanname en wordt ze geschorst. Na haar schorsing wordt ze uit haar

functie als districtschef ontheven¹³³ en krijgt een functie als proceseigenaar. Daarnaast krijgt ze een proeftijd van twee jaar. Sinds dit voorval heeft ze geen berichten via Twitter meer geopenbaard.

Graag had ik een advies van AGFA over deze twee uitingen gezien. Het tweede bericht toont de eenvoud aan waarmee gedachten geopenbaard kunnen worden zonder elk moment stil te staan bij de consequenties. Zij was misschien niet de enige

met die gedachte.



Een ander soortgelijk recent voorval van een politieambtenaar is dat van Remco Spaninx, teammanager van de afdeling communicatie van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond.¹³⁴

Ook hij bekritiseert de PVV (zie afbeelding). Spaninx heeft naar eigen zeggen een privémening op zijn privéaccount gegeven. Naar aanleiding van de commotie had hij een korte stilte ingelast. Hij is berispt en mag niet meer op persoonlijke titel twitteren en alleen nog maar over zakelijke aangelegenheden.¹³⁵

Mag de politieke mening van een ambtenaar reden voor een (tijdelijke) radiostilte mag zijn? De meningen zijn verdeeld over het geven van privémeningen door ambtenaren. Voorstanders zoals Verhulp¹³⁶ vinden dat juist daarvoor de vrijheid van meningsuiting dient. Anderen reageren in lijn van het EHRM dat politieambtenaren

132 http://www.spitsnieuws.nl/archives/crime/2011/04/geen_vervolging_voor_grotedame.html ze is niet vervolgd, aldus ook <http://www.om.nl/onderwerpen/discriminatie/@155440/strafvervolging-0/>.
<http://www.slideshare.net/Hemmelhoes/wat-twitter-je-en-wat-niet-als-politieagent-6682819>

133 <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/1852223/2011/02/25/Twitterende-politiefchef-uit-functie-ontheven.dhtml>
134 http://www.joop.nl/politiek/detail/artikel/ambtenaar_mond_gesnoerd_na_tweet_over_pv/, <http://twitter.com/#!/inx68> d.d. 13/2/2011.

135 <http://www.telegraaf.nl/binnenland/article9023231.ece?pageNumber=2>

136 AGFA 2010, p.5/11.

neutraal moet zijn. Dieten vindt dat *“ambtenaren thans heel terughoudend zijn in het gebruik van hun grondrechten en niet de grenzen opzoeken, waardoor o.a. weinig adviesaanvragen aan de AGFA worden gericht. De samenleving, de ambtenaren en de werkverhoudingen zouden erbij gebaat zijn als ambtenaren zich meer bewust zouden zijn van hun grondrecht op vrijheid van mening én meningsuiting en hier gebruik van maken, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het interne en publieke debat. De kwaliteit van toekomstige wetgeving hangt zijns inziens hiervan af”*¹³⁷. Hij vervolgt zijn standpunt *“dat de juridische discussie thans wordt overheerst door een (...) onterechte angst van ambtenaren voor hun werkgever, en de angst van leidinggevendenden/bestuurlijke en politieke top van ministeries, dat zonder beperkende maatregelen dingen mis gaan in het land”*¹³⁸. Die angst wordt verwoord door Van Berlo.¹³⁹

Sparrius vindt dat een ambtenaar kan publiceren over een onderwerp dat het beleidsterrein niet raakt of waarover geen maatschappelijk debat is.¹⁴⁰ Hij geeft daarna tips wat een ambtenaar beter niet kan doen, namelijk: publiceren over een onderwerp dat verband houdt met het werk, zonder daarmee een bijdrage te leveren aan een maatschappelijke discussie.¹⁴¹

De meningen over wat een ambtenaar wel en niet kan en mag zijn zeer uiteenlopend zoals blijkt uit een artikel van Moerkamp.¹⁴² In het artikel komen geïnterviewden niet verder dan ‘ik sluit me aan bij het ambtenarenrecht’ of ‘online geldt hetzelfde als voor andere media’. De uitspraak van Bolkestein¹⁴³ dat de ambtenaar in het openbaar de mening van zijn bestuurder moeten verkondigen gaat mij te ver, tenzij het een ambtenaar in functie betreft. Pijnenburg¹⁴⁴ van de gemeente Oude-IJsselstreek zegt dat er een generatie aankomt die niet accepteert dat ze hun mond moeten houden. Is dit een belofte dat er meer zaken bij AGFA en CRvB zullen komen?

137 AGFA 2010, p.6/11.

138 AGFA 2010, p.6/11.

139 <http://www.pm.nl/blog/1630/davied-van-berlo-ik-ben-bang>, en minder uigesproken in de reacties van de forumdiscussie op http://www.linkedin.com/groups/Hoe-ga-ij-als-ambtenaar-111114.S.57352586?qid=bd8cda02-06bf-4e97-ae5a-0339a6b0d6a4&trk=group_most_popular-0-b-ttl&goback=%2Egmp_111114

140 AGFA 2010, p.8/11.

141 AGFA 2010, p.8/11.

142 Moerkamp 2010.

143 Moerkamp 2010.

144 Moerkamp 2010.

3.5 Conclusie

De (grond)wetgever beschermt de vrijheid van meningsuiting van privémeningen van de ambtenaar. De verschillende artikelen in nationale wet- en regelgeving en internationale verdragen zijn van toepassing verklaard voor ambtenaren. Lagere regelgeving en gedragscodes bevestigen dit.

Elke casus wordt afzonderlijk aan wet- en regelgeving en jurisprudentie getoetst. De CRvB tornt niet aan het beperken van de uitingsvrijheid via andere wegen dan wettelijk toegestaan en stelt de functioneringsnorm en niet de loyaliteit centraal. Het feit dat iemand andere ideeën heeft die zelfs verwerpelijk kunnen zijn geeft geen reden om de meningsuiting te beperken. De uitspraken CP-onderwijzer, Vogt en Wille steunen die conclusie. Bij Stelling zien we dat een voorbehoud wel gemaakt mag worden ten aanzien van de wijze waarop de mening geopenbaard wordt.

Persoonlijke, beschuldigende en niet-feitelijk onderbouwde uitingen kunnen op grond van de inhoud beperkt worden. Dit zien we in Stelling, Langeveld, bloggende onderwijzer en Diego Nafria. Wanneer verder nog de samenwerking tussen de ambtenaar en anderen bemoeilijkt wordt en daarmee het functioneren van de ambtenaar of de dienst in gevaar is, mag de meningsuiting beperkt worden. Zoals bij Langeveld, Buurtspeelpark en Dijkman, hier raakten de uitingen het werk.

Bij een beperking van de meningsuiting dient de proportionaliteit in het oog gehouden te worden. De maatregel mag niet zwaarder zijn dan het vergrijp. De badmeester kreeg een te zware beperking opgelegd, maar de psycholoog en Buurtspeelpark niet. Het EHRM concludeert dat het ontslag van Vogt disproportioneel was, terwijl het onthouden van de bevordering van Otto proportioneel was.

Bij de politiek geïnteresseerde politieagenten lijkt het alsof de tijd teruggedraaid wordt en ambtenaren geen politieke voorkeur mogen uitspreken. Het is te vroeg om te constateren dat dit een teken aan de wand is. Het gaat mijns inziens wel te ver om een verbod op te leggen op persoonlijke titel te twitteren en alleen nog zakelijk over het werk toe te staan.

Een beperking blijft achterwege wanneer de functioneringsnorm niet in geding is. Wille en Van Dalen gingen objectief en integer te werk, maar Van Vierzen en Dijkman niet.

Dat de toon deel uitmaakt van de uiting is begrijpelijk maar een vaag criterium, zeker wanneer een derde de woorden opschrijft en alleen de sfeer blijft. Dit vergemakkelijkt het beschikken over en verspreiden van een mening van een ander, ook als deze

uitgesproken is.

Bij Van Huet zien we dat topambtenaren hun ruimte beperkt zien door hun functie. Dit standpunt wordt door het EHRM gedeeld in Otto en Diego Nafria. Terwijl de wetenschappelijk onderbouwde lezing en de standpunten van Wille door een brede groep gedragen worden.

De minister brengt het loyaliteitscriterium met daaraan gekoppeld ruimte van uitingsvrijheid op grond van de ontwikkelingsfase van het beleid onder de aandacht. Over het loyaliteitscriterium heeft de CRvB alleen nog geconcludeerd dat de loyaliteit niet verzekerd mag worden door de uitingsvrijheid te beperken.

AGFA en CRvB concluderen dat beleidsverantwoordelijkheid, met andere woorden de afstand tot het eigen beleidsterrein, een factor is die meegewogen wordt. Zoals in de adviezen van de AGFA en de uitspraken badmeester, journalistieke politieagent en Buurtspeelpark. Hoe groter de afstand, des te meer uitingsvrijheid. Wanneer een mening nog niet tot uiting is gekomen mag daar geen consequentie aan verbonden worden zoals bij de ambtenaar-in-tijdelijke-dienst.

AGFA kent aanvullend het op persoonlijke titel publiceren een belangrijke rol toe. Hoe dat zich verhoudt tot de lijn van NRC wanneer breed bekend is welke functie de schrijver heeft, is onduidelijk.

Hoofdstuk 4 - Vrijheid van meningsuiting in sociale media voor privémeningen van ambtenaren

Na het bespreken van de verschillende onderdelen van mijn onderzoek is het tijd voor een afronding. De verschillende deelvragen beantwoord ik in dit hoofdstuk.

4.1 Is er een scheidslijn te trekken tussen een uiting die de ambtenaar in functie verricht en de uiting die de ambtenaar als privépersoon verricht?

Voor een ambtenaar in functie is de afdeling communicatie leidend. De afdeling kan niet van iedereen bijhouden wat er waar zakelijk en privé geuit wordt nu ambtenaren steeds vaker gebruik maken van sociale media om privé en zakelijk met elkaar en derden te communiceren. Gebruikers zijn op sociale media alleen zichtbaar als ze een open profiel hebben of voor diegene die toegang tot het afgesloten profiel hebben, niet elke gebruiker mengt zijn zakelijke en privé contacten. De scheiding tussen zakelijk en privé is met sociale media lastiger geworden, maar is er wel.

Aanwijzing 13 stelt dat art. 125a AW bedoeld is voor privémeningen. Het Ministerie van Algemene Zaken schrijft in de richtlijn dat in eerste instantie als burger gesproken wordt, anders moet het expliciet kenbaar gemaakt worden. Deze identiteitskwesitie treedt regelmatig op de voorgrond zoals bij Smit, de psycholoog, Stelling en Langeveld. Soms is dat aanleiding voor een publiek debat, getuige de ophef over Spaninx. Publiciteit over zaken zoals Spaninx en Dijksman leveren geen positieve bijdrage aan het uitoefenen van het grondrecht door ambtenaren. Zeker wanneer de werkgever zijn goed werkgeverschap achterwege laat door niet toe te lichten dat ambtenaren recht van meningsuiting hebben voor privémeningen.

Het op persoonlijke titel uiten en daarmee (bewust) een risico nemen zou de terughoudendheid van sommige ambtenaren kunnen verklaren. Een studie onder ambtenaren zou dat misschien kunnen uitwijzen.

Ondanks de bescherming die art. 125a AW biedt kan het zijn dat diensten overreageren door snel conclusies te trekken zoals we zagen bij de badmeester, ambtenaar-in-tijdelijke-dienst en de journalistieke politieagent. Bij zaken die de rechter afhandelt wordt rekening gehouden met proportionaliteit wanneer de dienst die uit het oog verliest. De instructie van Spaninx zie ik graag door de rechter getoetst. Ik kan me voorstellen dat analoog aan de badmeester gevonnist wordt en de dienst de vrijheid te zeer en voor onbepaalde termijn beperkt en daartoe niet

bevoegd is.

Het EHRM erkent ruimte voor privémeningen in Vogt en Wille. Alkema vond voor Wille bescherming niet nodig omdat hij zijn standpunt als minister al kenbaar gemaakt had. Ik vind dat een ambtenaar zijn mening moet kunnen uiten en herhalen onafhankelijk van zijn (eerdere) functie en of derden al kennis van zijn mening hebben genomen, het is zijn grondrecht. Het zal een stille wereld zijn als alles maar een keer gezegd mag worden.

4.2 Online- of offlinecriteria

Er is een verschil tussen online en offline meningsuiting. Offline valt onder lid 1 en online onder lid 3 van artikel 7 GW. De rechter maakt dat verschil ook ten aanzien van de huiskamer en het afgeschermdde Hyvesblog. Echter in de verklaring van de Raad van Ministers staat dat de rechtsbescherming hetzelfde moet zijn. Het adagium wat offline geldt, geldt online komt hier in de knel.

4.2.1 Dynamiek

Het plaatsen van teksten op internet heeft mijns inziens een andere dynamiek die meer overeenkomt met gedachten of spreken in interviews dan met het schrijven van artikelen of brieven. In de rechtspraak lijkt het wel gelijk getrokken te worden met deze laatste. Spreken in interviews geeft de spreker weinig tijd om goed en weloverwogen te antwoorden of te beargumenteren en de emoties te controleren. Die tijd om aandachtig de inhoud te formuleren is wel bij het schrijven aanwezig.

Online (tele-)communicatie is een nieuwe methode waarvan de gebruikers wel voordelen (snel en gemakkelijk) kennen maar nog geen nadelen (eeuwig en niet echt privé). Daarbij moet worden aangetekend dat de ontwikkelingen dusdanig snel gaan dat ze niet zijn bij te houden.

Online communicatie via sociale media kenmerkt zich met de vluchtigheid van een gevoel/gedachte of interview. Meninge n zijn dan vaak minder overwogen en feitelijk geuit zonder uitgebreid stil te staan bij de idee dat het voor de eeuwigheid vastligt en soms door iedereen gezien kan worden. In bepaalde gemoedstoestanden kan de rede op de achtergrond raken terwijl er wel gecommuniceerd wordt. Een beroep op minder toerekeningsvatbaarheid zou dan tot de mogelijkheden kunnen behoren.

Het criterium van welbewustheid en overzien van de consequenties zijn volgens mij

daarom minder handhaafbaar ten aanzien van bepaalde uitingen via bepaalde applicaties. Per casus zal bekeken moeten worden welke kennis en intentie de schrijver had en of het een uiting betreft die als gevoelen/ gedachte, interview of artikel getypeerd kan worden.

4.2.2 Achter slot en grendel

De hybride sociale media applicaties hebben verschillende mogelijkheden om de toegang tot persoonlijke informatie en uitingen te beperken. De gebruiker beschouwt zijn afgeschermd persoonlijke profielpagina net zo privé als zijn huis en is zich ervan bewust dat in beide ingebroken kan worden. Zowel de toegang tot het huis als de profielpagina wordt door de gebruiker geregeld. Een derde die de privacy schendt door diefstal te plegen wordt veroordeeld. Hoe zit het dan als een derde zonder toestemming gedachten van een ander verspreid? Denk aan een dagboek dat gestolen en openbaar gemaakt wordt. Wordt de schrijver dan vervolgd voor zijn gedachten of is dit een aantasting van het auteursrecht en de privacy?

De plaats waar de uiting is gedaan in de afweging meenemen lijkt mij voor de hand liggend. Een open website of een door de gebruiker afschermd en gecontroleerde omgeving weerspiegelt mijns inziens de intentie van de gebruiker.

Echter het lijkt voor de rechterlijke macht geen verschil te maken of de profielpagina door de gebruiker gecontroleerd en afgeschermd is of niet. Noch lijkt het aantal en de relatie met de contacten die toegang hebben verschil te maken. De beschikbaarheid over een uiting op internet en de voorzienbaarheid dat de uiting verspreid zou kunnen worden, bepaald volgens het Hof Leeuwarden de grenzen van de vrijheid van meningsuiting. Daardoor is een afgesloten Hyvesblog niet te vergelijken met een huiskamer.

In tegenstelling tot het Hof vind ik dat wanneer in een huiskamer uitspraken gedaan worden, de aanwezigen ook onbeperkt over de mening kunnen beschikken en deze verspreiden. Openbaren vindt plaats wanneer derden van de uiting kennisnemen. Het EHRM stelt dat besloten meningsuiting (paragraaf 1.2.3) beschermd wordt. De nadere invulling van die beslotenheid in het internettijdperk zal volgens mij gestalte moeten krijgen.

Nu het om smaad gaat hoeft de vraag eigenlijk niet beantwoord te worden of Hyves en een huiskamer gelijk zijn. Dan staat centraal welke inhoud die uiting had en niet waar de uitspraak gedaan is. Bij vrijheid van meningsuiting kan een andere conclusie getrokken worden. Dat de HR concludeert dat de hyvester haar contacten om geheimhouding had moeten vragen vind ik bizar en voorbijgaan aan de wijze waarop in het maatschappelijk verkeer sociale media beschouwd worden. Online behoort op

dezelfde manier met persoonlijke informatie omgegaan te worden als offline, dit in lijn met het bovengenoemde adagium. Een persoonlijke mededeling vertelt de ontvanger niet aan derden door ongeacht of die vertrouwelijkheid expliciet is gevraagd bij het verlenen van toegang tot het profiel. De vertrouwelijkheid kan afgeleid worden uit de beslotenheid van het profiel/blog. In Blogspot stond het Hof stil bij de vraag of er sprake was van afscherming.

Het vaststellen van een groeps grootte om de grens van openbaren vast te stellen ligt voor de hand. Een groep van 200, 1000 of meer contacten die je niet allemaal persoonlijk kent of regelmatig offline ziet heeft een andere impact dan 25 familieleden, vrienden en oud-collega's in een door de gebruiker gecontroleerde afgeschermd omgeving, waarmee tevens offlinecontact onderhouden wordt.

De groep en de samenstelling kunnen invloed uitoefenen zoals de uitspraken Blogspot en MSN aantonen. Deze uitspraken zijn mijns inziens van belang voor de toekomstige ontwikkeling in de rechtspraak.

4.3 Is er een probleem ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren?

Het zich op een juiste wijze uiten is een uitdaging waarbij artikelen en interviews leiden tot schending van de functioneringsnorm.

Meningen uiten via geschrift is moeilijk, omdat het geen intonatie of gevoel van de schrijver weergeeft. Wat voor de een humoristisch lijkt, is voor de ander kwetsend en met stijlfiguren is dat niet anders. De klank wordt door de lezer bepaald en is van vele factoren afhankelijk. Bij Diego Nafria, bloggende onderwijzer en Langeveld bepaalt de klank mede de afloop. Terwijl de inhoud van de tweede tweet Dijkman de das om deed. Als de integriteit van collega's of de dienst aangetast wordt dan is de functioneringsnorm in het geding zoals bij Van Vierzen en de bloggende onderwijzer.

Is de uiting voldoende fictief, blijven de hoofdrolspelers in hun waardigheid of is er een algemeen belang dan is er meer bewegingsruimte zoals bij Van Dalen. De voorzienbaarheid dat iemand zich door een uiting gekwetst kan voelen is een vaag criterium. Wat de een acceptabel vindt, beschouwt een ander als kwetsend.

In Buurtspeelpark en badmeester stond niet de toon centraal maar de geest van de uitlatingen. Wanneer de toon en inhoud niet meer exclusief bepalend zijn wordt het vrij verspreiden van uitingen van derden zeer vereenvoudigd. Denk aan een derde die een mening aan een ander toeschrijft of een gesprek openbaart.

Woord en geschrift worden verschillend behandeld. Bij schrift gaat de rechter ervan uit dat de schrijver de tijd heeft genomen om zijn woorden af te wegen, zie Diego Nafria. Deze tijd is bij een interview afwezig. Stelling en Van Dalen kregen vrijheid op hun eigen beleidsterrein. Deze vrijheid was niet weggelegd voor het werkgroep lid van Buurtspeelpark. Hij had de consequenties moeten overzien bij het geven van een privémening over het dossier van 'zijn' wethouder. En omdat de badmeester geen beleid maakt heeft zijn privémening geen invloed op het prijsbeleid. De individuele verantwoordelijkheid is groot en van ambtenaren wordt meer terughoudendheid verwacht dan van burgers. Daarbij is op het eigen werkveld de beperking groter dan op andere terreinen.

Diensten zijn niet zonder zonde. Zij verliezen de doelcriteria en het algemeen belang wel eens uit het oog omdat loyaliteit zwaarder lijkt te wegen dan de functioneringsnorm. Zoals bij Van Dalen die door de rechter geen straf kreeg opgelegd voor zijn boek en interviews of bij de ambtenaar-in-tijdelijke-dienst. Deze krijgt geen vrijheid en de straf is opgelegd nog voordat hij een mening heeft geuit.

Maar ook aan gebrekkige onderbouwing van zaken maken diensten zich schuldig getuige de korpschef en de ambtenaar-in-tijdelijke-dienst. En wat te denken van de rector van de CP-onderwijzer? Hij draagt medeverantwoordelijkheid voor de ontstane situatie.

Kunnen we hier straks ook Spaninx opnemen die in lijn met de badmeester een algemene en onbeperkte instructie krijgt die zelfs tot in zijn privéleven reikt?

Voor een goede afweging om te bepalen welke vrijheid er is zijn ambtenaren en hun diensten geholpen met een duidelijkere handreiking.

AGFA vult bij Smit Aanwijzing 15a nader in dat een discussie over publieke aangelegenheden behoort tot de mogelijkheden vooral bij onderwerpen waarover de maatschappelijke discussie nog niet is uitgekristalliseerd. En dat de discussie een zakelijk en objectief karakter dient te hebben. Het criterium van de ontwikkelingsfase neemt de Minster over, maar is door de CRvB nog niet getoetst.

Zoals we zagen in paragraaf 3.4.5 vindt Sparrius enerzijds dat een ambtenaar kan publiceren over een onderwerp dat het beleidsterrein niet raakt of waarover geen maatschappelijk debat is en anderzijds niet moet publiceren over een onderwerp dat verband houdt met het werk, zonder daarmee een bijdrage te leveren aan een maatschappelijke discussie. Als ik hem goed begrijp zegt hij dat de ambtenaar die over zijn beleidsterrein publiceert zowel een als geen bijdrage moet leveren aan het maatschappelijke debat. Dit lijkt mij onmogelijk en in tegenspraak met het advies

inzake Smit dat het debat niet uit de weggegaan hoeft te worden als het beleid nog niet uitgekristalliseerd is.

Aanwijzing 15a mag mijns inziens ruimer geïnterpreteerd worden. Dat een ambtenaar niet vrij met betrekking tot zijn eigen werkveld kan deelnemen aan elke discussie in het publieke debat, uitgezonderd geheime of gevoelige zaken, vind ik onlogisch. Voor mij is het onduidelijk welke toegevoegde waarde een publicatie heeft als die door een ondeskundige geschreven is. Ik zou zeggen: “schoenmaker blijf bij je leest”. De ambtenaar is een specialist op zijn terrein en door een actieve bijdrage aan de discussie wordt mijns inziens het beleid beter afgewogen en kan de overheid transparanter worden. Want in het nationaal elftal zet je toch ook alleen de beste spelers?

Dietens standpunt dat ambtenaren terughoudend zijn, de grenzen niet opzoeken, onvoldoende bewust zijn van hun grondrecht en angst hebben onderschrijf ik.

De geïnterviewden uit Moerkamps artikel stellen mij teleur want juist de scheiding zakelijk en privé loopt online steeds vaker door elkaar. Kan de ambtenaar straks (online) geen eigen mening meer geven? Is hij ondanks zijn wettelijke recht op vrijheid van meningsuiting monddood gemaakt? Of is het zoals Pijnenburg aangeeft dat met een nieuwe generatie aanpassingen moeten gaan plaatsvinden? Dat zou een belofte voor de toekomst inhouden van nieuwe wetgeving en meer jurisprudentie.

Er is in theorie geen probleem ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren. De wet- en regelgeving biedt voldoende bewegingsruimte. Het probleem zit mijns inziens bij de dienst en de ambtenaren in de onbekendheid met die wet- en regelgeving.

4.4 Slotconclusie

Binnen de wet inclusief de beperkingsmogelijkheden heeft de ambtenaar bewegingsruimte om zijn privémening te uiten. Misschien wel meer dan hij zich nu realiseert. Desondanks bevreemdt het mij, dat gezien de grote van het ambtenarenapparaat, niet meer zaken bij AGFA of de bestuursrechter voorkomen. Ik kan niet geloven dat in bijna 20 jaar en met gemiddeld miljoen ambtenaren niet meer dan drie zaken de burelen van AGFA bereikt hebben en een handvol de CRvB.

Uit de jurisprudentie blijkt dat zowel diensten als ambtenaren de wet- en regelgeving niet altijd goed toepassen. Tevens komt naar voren dat de ambtenaar voldoende

bewegingsruimte heeft om zijn vrijheid van meningsuiting uit te oefenen. Het feit dat er weinig materiaal beschikbaar is kan betekenen dat de ambtenaar zijn grondrecht niet ten volle benut en mogelijke (algemene) beperking van zijn grondrecht accepteert. Of ambtenaren gebruiken hun grondrecht zonder dat het tot problemen leidt.

Echter enkele hoge ambtenaren kregen een andere functie na het uiten van hun mening (par. 3.4.2 en 3.4.5). Waarom is over deze zaken niets terug te vinden? Worden de zaken buiten de AGFA en CRvB om binnenskamers afgedaan? Legt de ambtenaar zelfcensuur op? Of is de ambtenaar niet voldoende op de hoogte van zijn rechten en plichten waardoor hij zijn grondrecht niet ten volle benut? Kan dat de reden zijn waarom Spaninx zich neerlegt bij de instructie? Het antwoord op deze vragen moet ik helaas schuldig blijven want dat zou een studie onder ambtenaren moeten uitwijzen.

Ambtenaren kunnen volgens mij meer dan ze nu doen. Een (onbewuste) angst om over de schreef te gaan overheerst mijns inziens. De ambtenaar buiten functie kan de wet- en regelgeving en jurisprudentie in het achterhoofd houdend zijn vrijheid van meningsuiting uitoefenen. Het is daarbij wel van belang dat elke ambtenaar (en dienst) op de hoogte is van zijn rechten en plichten als burger. Een eenvoudige handleiding volstaat daarbij niet meer in een complexer wordende communicatiesamenleving. De ambtenaar moet weten waar de grenzen liggen en waarom zodat hij beter zijn eigen grenzen kan vaststellen.

De beste censuur is de zelfcensuur en past de ambtenaar die nu (te?) goed toe? Noch in de jurisprudentie noch bij Ambtenaar2.0 wordt dit duidelijk. Door een te zware nadruk op goed ambtenaarschap wordt voorbijgegaan aan de functioneringsnorm en treedt de loyaliteitsnorm (te) sterk naar de voorgrond. Of loyaliteit gebed in angst iets verkeerd te doen een goede raadgever is waag ik te betwijfelen. Dan spelen we toch met mindere spelers in het nationale elftal!

5. Aanbevelingen

Wanneer alle belanghebbenden enkele richtlijnen in acht nemen kan de maatschappij meer profijt trekken uit de kennis die ambtenaren bezitten.

1. Goed werkgeverschap is vereist. Dat een ambtenaar zijn privémening kan en mag uiten, zonder dat de werkgever toegeeft aan verzoeken tot het beperken van het (individuele) grondrecht of proportionaliteit in de sanctie uit het oog te verliezen, moet aan derden duidelijk gemaakt worden. Twee 'tweets' die we zagen gingen over de politieke voorkeur van ambtenaren. Na het plaatsen van die 'tweets' werd direct geroepen dat ze ontslagen moesten worden. De verantwoordelijke bestuurder is tevens verantwoordelijk voor goed werkgeverschap.
2. De ambtenaar moet zich afvragen welke consequentie zijn privémening voor zijn functioneren en van de dienst heeft. Hij moet duidelijk aangeven wanneer het zijn privémening betreft en specificeren als hij in functie een mening uit. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de zaken van de psycholoog, Van Huet en Stelling of Vogt en Otto.
3. De ambtenaar heeft een grote individuele verantwoordelijkheid voor de inhoud van de uiting en het kiezen van het communicatiemiddel. Hij moet meewegen of zijn uiting kwetsend opgevat kan worden. Aangezien niet altijd alleen maar feiten geuit worden dient hij er rekening mee te houden dat zijn niet onderbouwde mening een ander effect kan hebben dan verwacht. Zoals de bloggende onderwijzer, Langeveld en Diego Nafria hebben laten zien. Het moet echter niet zo zijn dat hij daardoor geen gebruik meer maakt van zijn grondrecht. De rechterlijke macht moet rekening houden met het soort applicatie en de wijze waarop deze benut wordt.
4. Uiten goed voor het maatschappelijk debat. Dit is tevens een basis van het grondrecht en dient het algemeen belang in een democratische samenleving (par. 1.2.4, 3.4.2 en 3.4.6). Hoe meer specialistische deelnemers aan het debat des te beter de uitkomst (gedragen) wordt. Hoe kan het maatschappelijk debat goed gevoerd worden wanneer specialisten aan de zijlijn staan? Zie bijvoorbeeld de AGFA-zaak van de belastingambtenaar. Wanneer de ambtenaar rekening houdt met een goede feitelijke onderbouwing. Om mogelijke misstanden aan de kaak te stellen heeft hij andere mogelijkheden ter beschikking staan, waarbij geldt dat in het kader van het algemeen belang de

grenzen ruimer zijn. Denk hierbij aan 'Sans Rancune'.

5. Het communicatiemiddel bepaalt de mate van openbaren. Hoe eenvoudiger reproductie is, des te eenvoudiger de verdere verspreiding. Dit bepaalt vooralsnog de mate van overschrijding van het grondrecht. Zoals in de zaak Hyes geen huiskamer te zien is. Opschrijven in een brief geeft een indicatie dat is nagedacht en de consequenties worden overzien. Het plaatsen van teksten op internet heeft een andere dynamiek en vraagt mijns inziens een andere conclusie van de rechter.

6. De rechterlijke macht moet op korte termijn meer kennis verwerven over het functioneren van hybride sociale media en internet en de wijze waarop dat in het maatschappelijk verkeer gebruikt wordt. De scheiding tussen openbaren en verspreiden is met de komst van nieuwe (tele-)communicatiemiddelen sterk veranderd. De rechterlijke macht zal in haar uitspraken rekening moeten houden met het "chilling effect" dat kan optreden als de uitspraak 'Hyves geen huiskamer' wordt gehandhaafd. De functie van internet en sociale media zouden daardoor te zeer afwijken van het maatschappelijk verkeer. Dat is een gepasseerd station!

BIJLAGEN

Literatuurlijst

AGFA 2010	<i>Verslag Symposium AGFA d.d. 24 november 2010 'Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren'.</i>
Algra e.a.1999	N.E. Algra e.a., <i>Profiel van het Recht</i> , Deventer: Kluwer 1999, 4e druk.
Bergamin, Van Maarseveen & Van der Tang 1978	R.J.B. Bergamin, van Maarseveen en van der Tang, <i>Ambtenaar en vrijheid van meningsuiting</i> (advies, uitgebracht d.d. 24 januari 1978, op verzoek van het Advokatencolletief Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 1978.
Boesjes 1988	J. Boesjes, 'Ambtenaar en grondrechten: een evenwicht', in: M.M. den Boer, C.R. Niessen en Th.G.M. Simons, <i>Gegeven de Grondwet: bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken</i> , Deventer: Kluwer 1988.
Boon 1993	P.J. Boon, <i>Zonder voorafgaand verlot. de vrijheid van meningsuiting in het Nederlandse recht</i> , Nijmegen: Ara Aequi Libri 1993, vijfde druk.
Bulthuis 1975	J. Bulthuis, De mondige ambtenaar in: R. Crince Le Roy & J.G. Steenbeek, <i>De mens in het recht: opstellen</i> , aangeboden aan Prof. Mr. W. F. Prins ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in het staats- en administratiefrecht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht op 1 september 1975, Arnhem: Vuga-boekerij 1975, p. 31-47.
Burkens 2001	M.C. Burkens, <i>Beginselen van de democratische rechtstaat</i> , Deventer: W.E.J.Willink 2001, 5e druk.
Commissie Grondrechten	Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, 2000, p.86.
Helsen 2009	H.W.J. Helsen, <i>Lexplicatie Ambtenarenwet en Algemeen Rijksambtenarenreglement 3.32a</i> , Deventer: Kluwer 2009, 2e druk.
Van der Hof 2006	S. van der Hof (red.), <i>Openbaarheid in het internettijdperk: de invloed van ICT op juridische concepten van openbaarheid</i> , Den Haag: Sdu Uitgevers 2006.
Van der Horst 1967	Th.A.M. van der Horst, <i>Ambtenaar en grondrechten</i> , Alphen aan den Rijn: N. Samson N.V. 1967.
Karssen & De Vos 2006	T.A. Karssen & W.D. de Vos, <i>Ambtenarenrecht toegelicht</i> Den Haag: Sdu uitgevers bv. 2006.
Koops 2006	B.J. Koops, 'Should ICT Regulation be Technology-Neutral?' in: B.J. Koops (red.), <i>Starting points for ICT Regulation. Deconstructing Prevalant Policy One-Liners</i> , IT & LAW Series Vol. 9, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2006.
Kortmann 2008	C.A.J.M. Kortmann, <i>Constitutioneel recht</i> , Deventer: Kluwer 2008, geheel herziene 6e druk.
Kuitenbrouwer 2000	F. Kuitenbrouwer, 'Hoe sterk zijn de digitale grondrechten?', in: <i>Computerrecht 2000-4</i> , p. 172-176.
Mill 1979	J.S. Mill, <i>On liberty</i> , Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books 1979.

Ministers' deputies CM Documents 2005	Ministers' deputies CM Documents CM(2005)56 final 13 may 2005, par. I, Project Good Governance in the Information Society - Multidisciplinary Ad Hoc Committee of Experts on the Information Society (CAHSI) - <i>Draft Declaration of the Committee of Ministers on Human Rights and the Rule of LAW in the Information Society</i> . https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=849061 .
Moerkamp 2010	J. Moerkamp, 'Ambtenaar online', <i>Binnenlands Bestuur</i> , 9 april 2010.
Nieuwenhuis 2011	A.J. Nieuwenhuis, <i>Over de grens van de vrijheid van meningsuiting</i> , Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, 3de druk.
Olde Kalter 1979	C.J.G. Olde Kalter 'Overheidspersoneel en grondwetten' in: R.J. B. Bergamin en C.J.G. Olde Kalter, Pre-advies, geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXXIV, Alphen aan de Rijn: Tjeenk Willink 1979.
Van der Pot/Prakke e.a. 2001	L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, <i>Van der Pot. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht</i> , Deventer: Kluwer 2001.
Ronkes Agerbeek 2003	F.B. Ronkes Agerbeek, <i>Zeg ik dat goed? EU-ambtenaren en hun vrijheid van meningsuiting</i> , Leiden: E.M. Meijers Instituut 2003.
Staatscommissie Grondrechten	Rapport Staatscommissie Grondwet, November 2010, 20975/2078-GMD.
Van Uden 2003	F.C. van Uden, <i>Whistleblowers en klokkenluiders. De rechtspositie van werknemers en ambtenaren in de VS, het Verenigd Koninkrijk en Nederland</i> , Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.
Vande Lanotte & Haeck 2005	J. Vande Laenotte & Y. Haeck, <i>Handboek EVRM. Deel 1. Algemene beginselen</i> , Antwerpen: Intersentia 2005, p .99-105.
Velo 2008	Th.A. Velo, <i>Inzicht in het ambtenarenrecht</i> , Apeldoorn – Antwerpen: Maklu 2008 Tweede herziene uitgave.
Verhulp 1997	E. Verhulp, <i>Vrijheid van meningsuiting van werknemers en ambtenaren</i> , Den Haag: SDU 1997.
Verhulp 1999	E. Verhulp, <i>Grondrechten in het arbeidsrecht</i> , Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht; nr. 28 Deventer: Kluwer 1999.
Vermaas 1999	P. Vermaas, 'De angst voor de ambtenaar' in: <i>De Groene Amsterdammer</i> , 20 oktober 1999.
Vermeulen 2000	B.P. Vermeulen, 'Artikel 7' in: A.K. Koekkoek (red.) , <i>De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar</i> , Deventer: Tjeenk Willink 2000.
	<i>Aanhangsel Handelingen II</i> , 2003/4, nr. 1435, p. 3035-3036.
	<i>Kamerstukken II</i> 1985/86, 19495, 3, p.2.
	<i>Kamerstukken II</i> 1997/98, 25880, nr. 2, Nota 'Wetgeving voor de elektronische snelweg'.
	<i>Kamerstukken II</i> 2003/04, 1435, Aanhangsel.
	<i>Staatsblad</i>

Jurisprudentielijst

ECRM 3 maart 1986, nr. 11674/85.
ECRM 3 oktober 1983, nr. 9278/81.
EHRM (vierde kamer) 10 maart 2009, nr. 23676/03, 3002/03.
EHRM 12 juli 2001 (Feldek/Slovakia).
EHRM 14 maart 2002, 46833/99, (Diego Nafria v. Spain).
EHRM 16 december 2008, (Khurshid Mustafa en Tarzibachi/Zweden).
EHRM 2 september 1998 (Ahmed vs. UK).
EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523 (Huvig-Kruslin/Frankrijk).
EHRM 25 november 1996, NJ 1998, 359 m.nt. EJD (Wingrove).
EHRM 25 november 1999 (Nilsen & Johnsson/Norway).
EHRM 26 april 1979 nr. [1979-04-26/NJ_58136], LJN: AC6568 (SundayTimes).
EHRM 5 november 2002, (Demuth/Zwitserland)
EHRM 8 december 1999, EHRC 2000/13, 28541/95 (Pellegrin/France).
EHRM, 24 november 2005 nr. 27574/02, (Otto v. Germany), LJN: AV4269.
EHRM, 28 oktober 1999, 28396/95, (Vogt v. Germany) LJN: AE0832.
EHRM, 29 september 1995 nr. C85/94, (v.) LJN: AD2397.
HvJEG 12 juni 2003, Schmidberger/Oostenrijk, zaak C-112/00.
HvJEG 12 november 1969, (Stauder) Jur. 1969.
ARRvS 10 januari 1983, AB 1983, 306 (Paspoortinstructie).
ARRvS 6 mei 1983, AB 514 (Geluidswagen).
CRvB 16 maart 2006, nr. 04/2934 AW.
CRVB 1995, TAR 1995/142.
CRvB 2 november 1995, nr. AW 1994/406-409 LJN: ZB5501.
CRvB 2 november 1995.
CRvB 27 november 1986, nr. AW 1985/130.
CRvB 28 juli 2005, nrs. 03/3074 AW + 03/4427 AW.
CRvB 3 januari 1985.
CRvB 7 januari 2010, nrs. 08/3821 AW; 09/1850 AW; 09/1531 AW, LJN:BK9640.
CRvB, 11 mei 1983, nr. MAW 1981/K 9.
CRvB, 2 maart 1995, nr. AW 1994/126, LJN: AK5987.
CRvB, 5 juni 1986, nr. MAW 1983/K.
CRvB, 5 juni 1986, nr. MAW 1985/1-5.
Ambtenarengerecht Arnhem, 22 januari 1987 nr. AW 85/254.
Ambtenarengerecht Rotterdam 24 maart 1988 nr. AW 1987/56 M A2.
AGFA 8 september 1994.
AGFA Adviesaanvraag nr. ABB/2006/4941.
HR 23 mei 1961.
HR 28 november 1950 (APV Tilburg).
HR 31 mei 1939 (Heereveen).
HR 7 november 1892.
HR 7 november 1986, LJN: AC0030 (Spoorwegstaking).
HR 7 oktober 1947.
HR, 5 juli 2011, 09/05225, LJN: BQ2009 (Hyves geen huiskamer)

Hof 's-Hertogenbosch, 22 april 2011, nr. 20-001406-10, LJN: BQ2450.
Hof Amsterdam, 23 februari 2010, nr.200026921, 259245/KG ZA 08-1222.
Hof Leeuwarden 20 oktober 2009, nr. 2400206908 (Hyves geen huiskamer).
Rechtbank Alkmaar, 25 november 1993, nr. AW 92/1210.
Rechtbank Almelo, 7 oktober 2009, nr. 105550 / KG ZA 09-303, LJN: BK0004.
Rechtbank Amsterdam, 10 februari 2011 nr. 479566 / KG ZA 11-9 WT/MB, LJN: BP3926.
Rechtbank Amsterdam, 21 februari 2011, nr. 480977 / KG ZA 11-103 Pee/BB, LJN: BP5180.
Rechtbank Breda 15 november 1994, nr. 93/201 AW RE.
Rechtbank Haarlem, 17 mei 2004, nr. Awb 04/644 AW.
Rechtbank Rotterdam, 25 januari 2010, nr. 09/1836, LJN: BL0899.
Rechtbank Rotterdam, 25 januari 2010, nr. 09/1837, LJN: BL0900.
Kantongerecht 's-Gravenhage, 22 oktober 1984.
Politierechter Assen 4 augustus 2008, nr. 19-606439-08 (Hyves geen huiskamer).

Overzicht van opgenomen links

http://en.wikipedia.org/wiki/World_Wide_Web#Statistics
<http://handreikingambtenaar20.pbworks.com/w/page/22798380/FrontPage>
<http://nl.wikipedia.org/wiki/Applicatie>
<http://nl.wikipedia.org/wiki/Facebook>
<http://nl.wikipedia.org/wiki/Twitter>
<http://press.linkedin.com/about/>
<http://support.twitter.com/groups/31-twitter-basics>
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec
<http://twitter.com/#!/inxs68>
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/home/all/achtergrond/ambtenaar-online.155468.lynkx>
<http://www.businessblogshub.com/2010/10/twitter-facts-and-tim>
<http://www.digitalbuzzblog.com/facebook-statistics-stats-facts-2011/>
<http://www.groene.nl/1999/42/angst-voor-de-ambtenaar>
http://www.huffingtonpost.com/2011/03/21/twitter-first-tweet-fifth-anniversary_n_838280.html
<http://www.iamthedia.nl/twitter-27-miljoen-tweets-per-dag>
<http://www.inoverheid.nl/artikel/artikelen/1172711/hoeveel-ambtenaren-telt-ons-land.html>
<http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1987334/gedragsregels-voor-ambtenaar-op-internet.html>
http://www.joop.nl/politiek/detail/artikel/ambtenaar_mond_gesnoerd_na_tweet_over_pvv/
http://www.linkedin.com/subscriptionv2?displayProducts=&trk=hb_ft_upyracct
http://www.linkedin.com/groups/Hoe-ga-jij-als-ambtenaar-111114.S.57352586?qid=bd8cda02-06bf-4e97-ae5a-0339a6b0d6a4&trk=group_most_popular-0-b-ttl&goback=%2Egmp_111114
http://www.marketingfacts.nl/berichten/20080130_hoeveel_weblogs_zijn_er_wereldwijd/
<http://www.nieuwsbank.nl/inp/1999/03/0330F035.htm>
<http://www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/1346/Misstanden+en+falend+beleid+in+gevangenissen>
<http://www.nrc.nl/post-voor-nrc/>
<http://www.om.nl/onderwerpen/discriminatie/@155440/strafvervolging-0/>
<http://www.pm.nl/blog/1630/davied-van-berlo-ik-ben-bang>
<http://www.slideshare.net/Hemmelhoes/wat-twitter-je-en-wat-niet-als-politieagent-6682819>
http://www.spitsnieuws.nl/archives/crime/2011/04/geen_vervolging_voor_grotedame.html
<http://www.staatscommissiegrondwet.nl/staatscommissie-grondwet/aanbieding-rapport>
<http://www.staatscommissiegrondwet.nl/staatscommissie-grondwet/opdracht>
<http://www.telegraaf.nl/binnenland/article9023231.ece?pageNumber=2>
<http://www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=ambtenaar>
<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=98665>
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/1852223/2011/02/25/Twitterende-politief-uit-functie-ontheven.dhtml>
http://www.youtube.com/t/press_statistics

<http://ambtenaar20.ning.com/forum/topics/hoe-ga-jij-als-ambtenaar-prive>

<http://www.vngmagazine.nl/archief/2212/sociale-media-iedereen-kan-het-leren>

http://www.linkedin.com/groups/Hoe-ga-jij-als-ambtenaar-111114.S.57352586?qid=fcaf4824-6d5a-471d-8925-28879dde43af&trk=group_most_popular-0-b-ttl&goback=%2Egmp_111114

<https://www.pleio.nl/pg/file/read/10054/uitgangspunten-online-communicatie-vanuit-de-rijksoverheid>

<http://ambtenaar20.ning.com/video/denktank-ambtenaar-20-corien>