
AB 2021/258**CENTRALE RAAD VAN BEROEP**

1 juli 2021, nr. 20/2156 AW

(Mrs. B.J. van de Griend, J.J.T. van den Corput, P.J. Stolk)

m.nt. S.H.A.M. Dassen*

Art. 12.12 aanhef en onder a Nieuwe Rechtsposi-
tieregeling gemeente Amsterdam (NRGA)

NJB 2021/2096

ABkort 2021/425

TAR 2021/90

ECLI:NL:CRVB:2021:1360

**Ontslag brandweerman in verband met lid-
maatschap Hells Angels.**

* S.H.A.M. Dassen is werkzaam bij Capra Advocaten te Maas-
tricht.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad [...] moet het bestuursorgaan ongeschiktheid voor het vervullen van een functie aannemelijk maken aan de hand van concrete gedragingen van de ambtenaar. Daarvoor is niet steeds vereist dat de functievervulling van de ambtenaar inhoudelijk niet naar behoren is. Ook indien houding en gedrag van de ambtenaar hem ongeschikt maken voor zijn werkzaamheden, kan van functieongeschiktheid worden gesproken.

Niettemin [...] dient ook in geval van een lidmaatschap van zo'n organisatie, hoe zeer in zo'n geval ook geldt dat de zorgen van de werkgever terecht zijn, een op de omstandigheden van het geval toegesneden afweging plaats te vinden [...].

Van een op de omstandigheden van het geval toegesneden afweging is geen sprake geweest voor zover het de achtergronden en omstandigheden rondom het lidmaatschap van betrokkene betreft. Het dagelijks bestuur heeft ter voorbereiding van het ontslagbesluit niet onderzocht of, en zo ja in hoeverre, betrokkene direct of indirect betrokken is geweest bij – criminele – activiteiten verband houdende met, of voortvloeiende uit, zijn lidmaatschap en/of functie bij de Hells Angels die niet verenigbaar zijn met zijn functie bij de Veiligheidsregio. Evenmin heeft het dagelijks bestuur enig onderzoek verricht naar de activiteiten van het charter waarin betrokkene actief is.

De enkele constatering van het lidmaatschap en de bestuursfunctie, zonder dat op enigerlei wijze van concrete bezwaren is gebleken, kunnen niet tot ontslag leiden.

Als de verklaring voor recht ten aanzien van HAMC en de verbodenverklaring van HAMC Holland (eventueel) onherroepelijk zijn geworden staat het betrokkene niet meer vrij om zijn activiteiten in naam van Hells Angels voort te zetten, is het hem niet meer toegestaan in het openbaar de colors van de Hells Angels te dragen en mag het charter niet meer onder deze naam naar buiten treden. Zou betrokkene zijn lidmaatschap en activiteiten dan nog voortzetten, dan zou dat enkele feit het ontslag wel kunnen dragen. Nu het echter (nog) niet om een verboden organisatie gaat, noopte het gegeven dat niet alle outlawbikers, clubs of charters crimineel actief zijn, tot het op zijn minst doen van een poging tot het verkrijgen van enige kennis van zaken over het charter waartoe betrokkene behoort en over zijn specifieke positie en activiteiten daarbinnen. Die poging is achterwege gebleven. Het ontslag kan daarom geen stand houden.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 28 mei 2020, 19/6115 (aangevallen uitspraak) tussen: Het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (het dagelijks bestuur), en Betrokkene.

Procesverloop

Namens het dagelijks bestuur hebben mr. J.H.M. Huizinga en mr. M.J. Hofste, advocaten, hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene hebben mr. R.S. van Es en mr. C.J. Knoops-Hamburger, advocaten, een verweerschrift ingediend en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Namens het dagelijks bestuur hebben mr. Huizinga en mr. Hofste een zienswijze ingediend.

Ter uitvoering van de aangevallen uitspraak heeft het dagelijks bestuur op 25 januari 2021 een nieuwe beslissing op bezwaar genomen.

Namens betrokkene hebben mr. Van Es en mr. Knoops-Hamburger gereageerd op de nieuwe beslissing op bezwaar.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 mei 2021. Het dagelijks bestuur heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Huizinga, mr. Hofste, mr. A.M. Wijnhaven en T. van Lieshout. Betrokkene is verschenen, bijgestaan door mr. Van Es.

Overwegingen

1.1. Betrokkene is sinds 1995 in dienst van de – rechtsvoorganger van – onderdeel A. Sinds januari 2004 verricht hij de functie van functie 1.

1.2. Sinds 1999 is betrokkene aangesloten bij Hells Angels, charter gemeente A. Betrokkene heeft binnen deze organisatie de functie van functie 2, een bestuursfunctie.

1.3. Op 22 mei 2013 en 6 augustus 2013 zijn naar aanleiding van een verzoek daartoe van het Bureau Integriteit Amsterdam met betrokkene gesprekken gevoerd over zijn lidmaatschap van Hells Angels. Het dagelijks bestuur heeft toen aangegeven dat een vervolgesprek voorlopig niet nodig is.

1.4. Bij brief van 20 juni 2018 is betrokkene wederom uitgenodigd voor een gesprek. Aanleiding hiertoe was het verzoek van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (OM) aan de civiele rechter om Hells Angels in Nederland te verbieden en de vereniging te ontbinden. Met het oog op deze ontwikkelingen ontstond bij het dagelijks bestuur de wens met betrokkene in gesprek te treden over zijn lidmaatschap van Hells Angels en over hoe zich dit verhoudt met zijn

werkzaamheden bij de Brandweer. Op 3 juli 2018 heeft dit gesprek plaatsgevonden met betrokkene, zijn advocaat en een juridisch medewerker, de bevelvoerder, de clustermanager en leidinggevende van betrokkene en het hoofd P&O.

1.5. Nadat het dagelijks bestuur het voornemen daartoe bekend had gemaakt en betrokkene zijn zienswijze naar voren had gebracht, heeft het dagelijks bestuur bij besluit van 22 mei 2019, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 8 oktober 2019 (bestreden besluit), betrokkene vanwege ongeschiktheid voor de functie ingevolge artikel 12.12, aanhef en onder a, van de Nieuwe Rechtspositieregeling gemeente Amsterdam (NRGA) met ingang van 23 mei 2020 ontslag verleend. Op grond van artikel 30a.4 van de NRGGA heeft betrokkene recht op een reïntegratiefase van 12 maanden, waarbij in de re-integratiefase gezocht zal worden naar een functie buiten de organisatie en niet bij andere overheden. Het dagelijks bestuur stelt zich hierbij op het standpunt dat betrokkene lidmaatschap van Hells Angels onverenigbaar is met zijn functie van functie 1. Dit staat los van zijn beoordelingen in de functie en ook los van de vaststelling of hij zich schuldig maakt aan criminele gedragingen. Het dagelijks bestuur vindt het ongewenst dat betrokkene willens en wetens in omgevingen met personen verkeert, van wie hij kan weten dat zij min of meer structureel misdrijven plegen, zich daarop laten voorstaan of daar openlijk voor uitkomen.

1.6. Het onder 1.4 bedoelde verzoek van het OM was gericht tegen Hells Angels Motorcycle Club (HAMC), volgens het OM een wereldwijde organisatie van alle Hells Angels op de wereld waarvan Hells Angels Motorcycle Corporation (HAM Corporation) onderdeel uitmaakt en tegen de informele vereniging Hells Angels Motorcycle Club Holland (HAMC Holland), volgens het OM een Nederlandse organisatie van alle Hells Angels in Nederland. Bij beschikking van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RBMNE:2019:2302) heeft de Rechtbank Midden-Nederland zowel de vraag of die organisaties bestaan als de vraag of, als dat zo is, hun werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, met "ja" beantwoord. De rechtbank heeft voor recht verklaard dat de werkzaamheid van HAMC, waarvan HAM Corporation onderdeel uitmaakt, in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en haar beschikking in zoverre uitvoerbaar bij voorraad verklaard. Verder heeft de rechtbank HAMC Holland verboden verklaard en ontbonden en haar beschikking ook in zoverre uitvoerbaar bij voorraad verklaard. Tegen deze beschikking is door meerdere belanghebbenden hoger beroep ingesteld.

1.7. Bij beschikking van 28 januari 2020 (ECLI:NL:GHARL:2020:658) heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden schorsing bevolen van de werking van de onder 1.6 genoemde (uitvoerbaar bij voorraad verklaarde) beschikking van de Rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2019. Het gerechtshof heeft geoordeeld dat het belang van HAMC Holland, HAMC en HAM Corporation (en de andere belanghebbenden) bij behoud van de bestaande toestand zolang niet op het hoger beroep is beslist, zwaarder weegt dan het belang van het OM dat de bestreden beschikking werking heeft en ten uitvoer kan worden gelegd hangende het hoger beroep. Het gerechtshof heeft daartoe het volgende overwogen. De ontbinding van HAMC Holland heeft tot gevolg dat moet worden overgegaan tot vereffening van haar vermogen, waarna zij ophoudt te bestaan. De verklaring voor recht dat de werkzaamheid van HAMC, waarvan HAM Corporation een onderdeel is, in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 2:20 van het BW leidt er ook toe dat de in Nederland gelegen goederen van HAMC en HAM Corporation moeten worden vereffend (artikel 10:122 lid 4 van het BW). Dit heeft onomkeerbare gevolgen. Ten aanzien van de verbodenverklaring geldt verder het volgende. In artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht is alleen strafbaar gesteld de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 10:122 van het BW is afgegeven. Aan de verbodenverklaring en de verklaring ex artikel 10:122 van het BW zijn dus pas strafrechtelijke gevolgen verbonden als de beschikking onherroepelijk is. Dat is niet voor niets. De uitvoerbaarverklaring bij voorraad heeft daarom in dit opzicht geen effect. Door belanghebbenden is, aldus verder het gerechtshof, aangevoerd dat de beschikking van de rechtbank echter wel tot gevolg heeft dat Hells Angels-leden worden beperkt in hun vrijheid van vereniging, dat zij niet meer over straat kunnen in door hen gekozen kleding en niet meer mogen samenkomen als leden van een club, wat een inbreuk oplevert op hun persoonlijke levenssfeer, dat burgemeesters naar aanleiding van de beschikking bevelen uitvaardigen op grond van de Gemeentewet waardoor er handhavend wordt opgetreden tegen Hells Angels-leden die zich herkenbaar in de openbare ruimte begeven, en dat het verbod er ook toe leidt dat Hells Angels-leden niet meer zonder meer hun dagelijkse werk kunnen uitoefenen (zo zijn er leden ontslagen of op non-actief gesteld, worden er "stopgesprekken" gevoerd met Hells Angels-leden die voor Defensie werkzaam zijn en wordt de verklaring van geen be-

zwaar van militairen die contact hebben met de Hells Angels ingetrokken). Het OM heeft daartegenover, aldus verder het gerechtshof, alleen in het algemeen aangevoerd dat met de uitvoerbaarverklaring bij voorraad een halt wordt toegevoerd aan de geconstateerde schadelijke werkzaamheid van de Hells Angels en haar leden, in die zin dat uitingen van de club als zodanig, waarmee bijvoorbeeld bij anderen angst wordt ingeboezemd, niet langer zijn toegestaan. Naar het oordeel van het hof is dat door het OM gestelde belang onvoldoende geconcretiseerd om daaraan in dit kader, in het licht van het voorgaande, doorslaggevend gewicht toe te kennen.

1.8. Bij beschikking van 15 december 2020 (ECLI:NL:GHARL:2020:10406) heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden uitspraak gedaan op de hoger beroepen tegen de onder 1.6 genoemde beschikking van de Rechtbank Midden-Nederland van 29 mei 2019. Voor zover hier van belang heeft het gerechtshof geoordeeld dat de hoger beroepen niet slagen. Het gerechtshof heeft de beschikking van de Rechtbank Midden-Nederland alleen vernietigd voor zover daarin in de verklaring voor recht is opgenomen dat HAM Corporation onderdeel uitmaakt van HAMC en, onder verwijzing naar de in de schorsingsbeschikking van 28 januari 2020 beschreven omstandigheden zoals onder 1.7 weergegeven, voor zover de beschikking uitvoerbaar bij voorraad is verklaard. Voor het overige is de beschikking van de Rechtbank Midden-Nederland, met verbetering van gronden, bekrachtigd. Wat betreft de gevolgen van deze beslissing voor de charters van Hells Angels heeft het gerechtshof het volgende overwogen. De Nederlandse charters zijn – voor zover zij geen formele verenigingen zijn – als informele verenigingen aan te merken. Zij vallen dus niet onder de verbodenverklaring en ontbinding van HAMC Holland. Dat neemt niet weg dat de verklaring voor recht ten aanzien van HAMC en de verbodenverklaring van HAMC Holland indirect wel gevolgen hebben voor de Nederlandse charters en hun leden. Als de verklaring en het verbod eenmaal onherroepelijk zijn, staat het hen ook niet meer vrij om de werkzaamheid van HAMC en HAMC Holland voort te zetten. Onder meer betekent dit dat de leden niet meer in het openbaar de colors van de Hells Angels mogen dragen en de charters niet meer onder deze naam naar buiten mogen treden. Tot een andere beslissing over het verzoek van het OM dan de rechtbank heeft gegeven, leidt dit overigens niet. Tegen de beschikking van het gerechtshof is door belanghebbenden beroep in cassatie ingesteld.

2.1. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het besluit vernietigd en het

dagelijks bestuur opdracht gegeven om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Kort samengevat heeft de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraken van de Raad van 29 september 2016,

ECLI:NL:CRVB:2016:3448 en van 5 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1963, geoordeeld dat geen sprake is geweest van een zorgvuldige beoordeling en belangenafweging. De rechtbank stelt vast dat de Hells Angels niet verboden zijn. Er heeft zich nimmer een incident voorgedaan op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat het lidmaatschap van Hells Angels niet verenigbaar zou zijn met betrokkenes werkzaamheden bij de brandweer. De rechtbank acht de zorgen van het dagelijks bestuur bepaald niet onbegrijpelijk, maar een feitelijke concretisering ontbreekt. Het dagelijks bestuur schetst een risico dat zich mogelijk zou kunnen voordoen vanuit betrokkenes functies in zijn contacten met burgers en samenwerking met de politie, maar dit risico heeft zich de afgelopen 21 jaar niet verwezenlijkt.

2.2. Met het nadere besluit van 25 januari 2021 heeft het dagelijks bestuur het bezwaar van betrokkene andermaal ongegrond verklaard.

2.3. De Raad zal het nadere besluit, gelet op de artikelen 6:19 en 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, in de beoordeling betrekken.

3. Naar aanleiding van wat partijen in hoger beroep hebben aangevoerd komt de Raad tot de volgende beoordeling.

Hoger beroep

3.1. Volgens vaste rechtspraak van de Raad (uitspraak van 1 september 2016,

ECLI:NL:CRVB:2016:3254) moet het bestuursorgaan ongeschiktheid voor het vervullen van een functie – zich uitend in het ontbreken van eigenschappen, mentaliteit en/of instelling die voor het op goede wijze vervullen van die functie vereist zijn – aannemelijk maken aan de hand van concrete gedragingen van de ambtenaar. Daarvoor is niet steeds vereist dat de functievervulling van de ambtenaar inhoudelijk niet naar behoren is. Ook indien houding en gedrag van de ambtenaar hem ongeschikt maken voor zijn werkzaamheden, kan van functieongeschiktheid worden gesproken.

3.2. Het dagelijks bestuur heeft, onder verwijzing naar de uitspraak van 29 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3448, het aldaar toegepaste beoordelingskader aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd. Dit beoordelingskader is ontleend aan de Circulaire Ongewenste privécontacten rijksambtenaren (circulaire), zoals door de Minister van (thans) Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer van 24 november 2014 (*Kamerstukken II*, 2014–2015, 28 684,

nr. 424) uitdrukkelijk is aangehaald. Hoewel de circulaire hier toepassing mist, betrokkene is immers geen rijksambtenaar, hebben de daarin benoemde uitgangspunten onmiskenbaar een breder bereik. Met het dagelijks bestuur en de rechtbank is de Raad dan ook van oordeel dat toepassing van het aan de circulaire ontleende beoordelingskader ook in deze zaak passend en geboden is. Zoals is overwogen in de genoemde uitspraak van 29 september 2016 vloeit uit dat beoordelingskader voort dat het in zijn algemeenheid ongewenst is dat ambtenaren willens en wetens in omgevingen met personen verkeren waarvan zij kunnen weten dat die min of meer structureel misdrijven plegen. Verder zal in geval van lidmaatschap van een zogeheten Outlaw Motorcycle Gang (OMG) – en Hells Angels wordt als zodanig beschouwd – al snel geconcludeerd kunnen worden dat de betrokken ambtenaar zich daarvan dient te onthouden. Niettemin, zo is ook in de uitspraak van 29 september 2016 overwogen, dient ook in geval van een lidmaatschap van zo'n organisatie, hoe zeer in zo'n geval ook geldt dat de zorgen van de werkgever terecht zijn, een op de omstandigheden van het geval toegesneden afweging plaats te vinden, waarin naast de zorgen van de werkgever ook het recht van de ambtenaar op respect voor zijn privéleven en zijn recht op vreedzame vereniging en vergadering zoals neergelegd in internationale verdragen en de Grondwet in het oog moeten worden gehouden.

3.3. Het dagelijks bestuur meent dat een toereikende afweging als bedoeld onder 3.2 heeft plaatsgevonden. Het dagelijks bestuur heeft op dit punt toegelicht dat de langjarige staat van dienst van betrokkene zonder functioneringsproblemen, de gevolgen van het ontslag in zowel financieel als sociaal opzicht en de vrijheid van betrokkene van vereniging en vergadering allemaal in de afweging zijn betrokken. Betrokkene vervult evenwel een voorbeeldfunctie waarin burgers veelal vanuit een kwetsbare positie een beroep op hem doen. Hij heeft daarin de bevoegdheid om elke plaats te betreden voor zover dat redelijkerwijs voor de invulling van zijn taak nodig is. Dat is een vergaande bevoegdheid, een inbreuk op een grondrecht op basis van vertrouwen. Dat vertrouwen gaat absoluut niet samen met het lidmaatschap van een club die afstand doet van overheidsoptreden, geweldpleging accepteert en zelfs geweld en verzet tegen overheidsdiensten verheerlijkt. Uitdrukkelijk is daarbij betrokken dat betrokkene binnen Hells Angels de functie van functie 2, een bestuursfunctie, heeft. Verder heeft het dagelijks bestuur betrokkene uitdrukkelijk geboden afstand te doen van zijn lidmaatschap. Als hij die escape

had aangegrepen, was van een ontslag geen sprake geweest.

3.4. Daarmee zijn, inderdaad, het belang van betrokkene bij het behoud van zijn werk en het belang dat het dagelijks bestuur meent te hebben bij het hem ontnemen daarvan tegen elkaar afgewogen. De Raad wil niet in twijfel trekken dat, zoals het dagelijks bestuur stelt, de afweging in geval van een andere functie binnen de Veiligheidsregio dan wel een andere rol binnen Hells Angels wellicht anders was uitgevallen. In zoverre zijn de omstandigheden van het geval in de afweging betrokken. Van een op de omstandigheden van het geval toegesneden afweging is echter geen sprake geweest voor zover het de achtergronden en omstandigheden rondom het lidmaatschap van betrokkene betreft. Het dagelijks bestuur heeft ter voorbereiding van het ontslagbesluit niet onderzocht of, en zo ja in hoeverre, betrokkene direct of indirect betrokken is geweest bij – criminele – activiteiten verband houdende met, of voorvloeiende uit, zijn lidmaatschap en/of functie bij de Hells Angels die niet verenigbaar zijn met zijn functie bij de Veiligheidsregio. Evenmin heeft het dagelijks bestuur enig onderzoek verricht naar de activiteiten van het charter waarin betrokkene actief is. De stelling van betrokkene dat zijn functie van functie 2 niet meer inhoudt dan het organiseren van reizen in groepsverband, heeft het dagelijks bestuur dan ook niet kunnen weerspreken. Het dagelijks bestuur heeft alleen de in 1.3 en 1.4 genoemde gesprekken met betrokkene gevoerd, die, tot het moment van het ontslagbesluit van 22 mei 2019, geen gevolgen hebben gehad voor betrokkene.

3.5. De Raad is van oordeel dat een nader onderzoek naar de feiten en omstandigheden als bedoeld onder 3.4 wel in de rede had gelegen. In dat verband is het volgende van belang. Allereerst staat vast dat betrokkene gedurende vele jaren zijn werkzaamheden bij de brandweer naar volle tevredenheid heeft uitgeoefend naast zijn lidmaatschap en zijn functie van functie 2 bij Hells Angels. Het dagelijks bestuur was van meet af aan op de hoogte van het lidmaatschap van betrokkene. Dit geldt ook voor zijn functie van functie 2. Gedurende deze jaren heeft het lidmaatschap van Hells Angels kennelijk op geen enkel moment geleid tot ontoelaatbare of onwenselijke situaties in de functievervulling, vanwege (schijn van) belangenverstremming of andere ongewenste invloeden van dat lidmaatschap. Zoals ook de rechtbank heeft opgemerkt, heeft het door het dagelijks bestuur geschetste risico zich in al die jaren waarin betrokkene in zijn huidige en voorgaande functies werkzaam is geweest, feitelijk dus nooit verwezenlijkt.

3.6. Van belang is verder het volgende. Dat ook in het geval van lidmaatschap van een OMG, dat in de circulaire op zichzelf beschouwd al als zorgwekkend wordt betiteld, een op de omstandigheden van het geval toegesneden afweging moet plaatsvinden hangt, zo heeft de Raad overwogen in zijn uitspraak van 29 september 2016, mede samen met het gegeven dat het (ten tijde van die uitspraak) niet ging om verboden organisaties. Door de Raad is in dit verband verder van belang geacht dat niet alle OMG's over één kam kunnen worden geschoren en dat ook niet kan worden gezegd dat alle outlawbikers, charters of clubs crimineel actief zijn. Thans is Hells Angels nog steeds geen verboden organisatie. Immers, van uitvoerbaarheid bij voorraad van de onder 1.8 genoemde beschikking van 15 december 2020 van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is expliciet geen sprake. In dit verband wordt gewezen op de overwegingen van het gerechtshof hierover in de onder 1.7 genoemde schorsingsbeschikking van 28 januari 2020. Zo lang van een onherroepelijk verbod geen sprake is, heeft het gerechtshof onder meer het belang van de leden van Hells Angels om gevrijwaard te blijven van beperkingen in hun vrijheid van vereniging, van het niet meer mogen samenkomen als leden van een club, en van het niet meer zonder meer het dagelijkse werk kunnen doen vanwege ontslagen, op non-actiefstellingen en "stopgesprekken" groter geacht dan het belang van het OM bij het direct ingaan van de verbodenverklaring en de ontbinding. Dit uitgangspunt heeft ook door te werken in de situatie van betrokkene. De enkele constatering van het lidmaatschap en de bestuursfunctie, zonder dat op enigerlei wijze van concrete bezwaren is gebleken, kunnen in dat licht bezien niet tot ontslag leiden. Dat wordt niet anders door de aard van de functie die betrokkene bij de Veiligheidsregio bekleedt. Pas als de verklaring voor recht ten aanzien van HAMC en de verbodenverklaring van HAMC Holland (eventueel) onherroepelijk zijn geworden, zo blijkt uit de onder 1.8 genoemde beschikking van het gerechtshof van 15 december 2020, staat het betrokkene niet meer vrij om zijn activiteiten in naam van Hells Angels voort te zetten, is het hem niet meer toegestaan in het openbaar de colors van de Hells Angels te dragen en mag het charter niet meer onder deze naam naar buiten treden. Zou betrokkene zijn lidmaatschap en activiteiten dan nog voortzetten, dan zou dat enkele feit het ontslag wel kunnen dragen. Nu het echter (nog) niet om een verboden organisatie gaat, noopte het gegeven dat niet alle outlawbikers, clubs of charters crimineel actief zijn, tot het op zijn minst doen van een poging tot het verkrijgen van enige kennis van zaken over het charter waartoe betrokkene behoort

en over zijn specifieke positie en activiteiten daarbinnen. Die poging is achterwege gebleven. Het ontslag kan daarom geen stand houden.

3.7. Het hoger beroep van het dagelijks bestuur slaagt dus niet. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van betrokkene behoeft daarom geen bespreking.

Nader besluit

4. Ook het nadere besluit van 25 januari 2021 berust niet op onderzoek als onder 3.4 bedoeld. Ook dit besluit kan daarom geen stand houden. Dit betekent dat het beroep van betrokkene tegen het nadere besluit slaagt. De Raad zal dit besluit vernietigen.

5. In het gegeven dat de rechtbank aan het dagelijks bestuur reeds een opdracht tot het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar heeft gegeven ziet de Raad aanleiding om het dagelijks bestuur niet opnieuw op te dragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. In het kader van definitieve geschilbeslechting zal de Raad het (primaire) besluit van 22 mei 2019 herroepen. Dit betekent dat het dienstverband is hersteld en dat partijen met elkaar in gesprek moeten gaan over voortzetting daarvan.

6. Aanleiding bestaat om het dagelijks bestuur te veroordelen in de kosten van betrokkene in bezwaar en in hoger beroep tot een bedrag van € 2.938 (1 punt voor het bezwaarschrift en 1 punt voor het bijwonen van de hoorzitting ter waarde van € 534 per punt en 1 punt voor het verweerschrift, 0,5 punt voor een reactie op het nader besluit en 1 punt voor het bijwonen van de zitting ter waarde van € 748 per punt).

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 25 januari 2021 gegrond en vernietigt dit besluit;
- herroept het besluit van 22 mei 2019;
- bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 25 januari 2021;
- veroordeelt het dagelijks bestuur in de kosten van betrokkene tot een bedrag van € 2.938;
- bepaalt dat van het dagelijks bestuur een griffierecht van € 532 wordt geheven.

Noot

1. De Centrale Raad van Beroep heeft zich op 1 juli 2021 uitgesproken over het ontslag van een brandweerman die naast zijn dienstverband bij de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

een bestuursfunctie vervulde bij Hells Angels. Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant. Niet alleen omdat de uitspraak maar weer eens bevestigt dat van een (overheids)werkgever zorgvuldig onderzoek mag worden verwacht (het ontslag hield namelijk geen stand omdat onvoldoende was onderzocht of de ambtenaar direct of indirect betrokken was geweest bij criminele activiteiten), maar ook omdat deze aanleiding geeft om in te zoomen op de relatie tussen het publieke arbeidsrecht en het strafrecht. Ik beperk mij tot het laatste.

2. Het enkele lidmaatschap van Hells Angels was volgens de Raad onvoldoende om het ontslag te dragen. Maar de Raad overweegt in deze uitspraak nog wel dat dit anders zou zijn indien de verbodenverklaring van Hells Angels Motorcycle Club Holland (HAMC Holland) onherroepelijk zou zijn geworden. Het zou de ambtenaar dan immers niet meer vrij staan om zijn activiteiten in naam van Hells Angels voort te zetten. Indien de ambtenaar zijn lidmaatschap en activiteiten dan nog wel voortzet, dan zou dat enkele feit, aldus de Raad, het ontslag kunnen dragen (zie ook CRvB 5 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1963).

3. Waarom is de vraag of er sprake is van een verboden vereniging zo onderscheidend? Dit blijkt niet uit de uitspraak. Beredeneerd zou kunnen worden dat dit onderscheidend is, omdat dat civielrechtelijk verbod er met een reden is gekomen: het zegt iets over de vereniging. Het belang van het onderscheid kan ook zijn gelegen in het gegeven dat de brandweerman die zijn activiteiten als lid van de Hells Angels zou voortzetten na de verbodenverklaring, dan een strafbaar feit pleegt. Indien geen sprake is van een verboden vereniging, kan het lidmaatschap wellicht discutabel zijn (zoals ook door de werkgever was aangevoerd), maar daarmee pleegt de ambtenaar nog geen strafbaar feit. Dat is dus anders als de vereniging (onherroepelijk) verboden is.

4. Levert strafbaar handelen dan altijd een grondslag voor beëindiging van het dienstverband op? Nee, niet automatisch. In dit verband is in de arbeidsverhouding tussen een overheids-werkgever en een overheids-werknemer van belang of dat plegen van een strafbaar feit plichtsverzuim oplevert en een strafontslag kan dragen, dan wel of de ambtenaar door het plegen van een strafbaar feit ongeschikt of onbekwaam is voor zijn functie. De eerste grondslag voor beëindiging ligt bij het plegen van een strafbaar feit overigens meer voor de hand. Plichtsverzuim is in de ambtelijke rechtspositieregeling doorgaans ruim geformuleerd, zodat onder meer het overtreden van een (wettelijk) voorschrift daaronder valt. Als sprake is van toerekenbaar plichtsverzuim, kan

de overheids-werkgever sanctioneren. Dan moet worden gezien welke straf evenredig is aan de ernst van het gepleegde plichtsverzuim. Daarbij spelen alle omstandigheden van het geval mee, waaronder de aard en de ernst van de gedragingen en de eventuele relatie tot de functie. Straf-ontslag is de zwaarste sanctie. Het plegen van een strafbaar feit zal, uitzonderingen daargelaten, in de regel worden gekwalificeerd als plichtsverzuim dat strafontslag rechtvaardigt. Zo hield het strafontslag van een douaneambtenaar die zich schuldig had gemaakt aan het medeplegen van gewoontewitwassen tot een bedrag van ruim € 70.000 stand (CRvB 3 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3079). De betreffende douaneambtenaar had, zo oordeelde de Raad, in strijd met de van hem verlangde integriteit gehandeld. Gelet op het voorgaande is mijns inziens zeer aannemelijk dat de ambtenaar die lid is van een verboden organisatie niet alleen strafrechtelijk laakbaar handelt, maar ook – mede gelet op de overweging van de Raad – reden geeft voor een ontslag.

5. En in hoeverre kan het een ambtenaar worden aangerekend dat iemand in zijn omgeving een strafbaar feit pleegt? De politieambtenaar die verzweeg dat zijn partner een strafbaar feit had gepleegd en had meegeholpen aan het verdoezelen van dat strafbaar feit, pleegde plichtsverzuim. Volgens de rechtbank conflicteerden deze gedragingen met kernwaarden die gelden bij de uitoefening van het politieambt (Rb. Midden-Nederland 16 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:3890). Ook het niet melden van vermoedens van strafbare feiten waarbij de partner van een ambtenaar betrokken is, kan voor de ambtenaar ernstig plichtsverzuim opleveren (Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3098).

6. Niet uit te sluiten is dat niet enkel het lid zijn van een verboden organisatie maar ook het op andere wijze daarmee banden hebben – en daarover zwijgen! – kan resulteren in een beëindiging van het dienstverband. Te denken valt aan de ambtenaar die zwijgt over het gegeven dat haar partner zijn activiteiten als lid van motorclub Satudarah (een inmiddels verboden organisatie), na de onherroepelijke ontbinding van die vereniging, heeft voortgezet. In die situatie is immers sprake van zwijgen over indirecte betrokkenheid bij strafbare feiten. Oppassen dus voor de ambtenaar die direct of indirect in aanraking komt met strafbare feiten. Spreken is zilver, zwijgen is zeker niet altijd goud.
S.H.A.M. Dassen