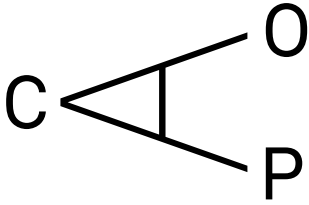




# bijzondere tijden

een verkenning van twee jaar rechtspraak  
over genormaliseerde ambtenaren



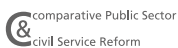
Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door  
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ABP.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



CAOP ondersteunt vijf bijzondere leerstoelen: de Albeda Leerstoel (tot 1 maart 2022),  
de Ien Dales Leerstoel, de Leerstoel Comparative public sector en civil service reform,  
de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt en de Leerstoel Transities in de publieke sector.



Leerstoel Transities  
in de publieke sector

# bijzondere tijden

een verkenning van twee jaar rechtspraak  
over genormaliseerde ambtenaren



# inhouds- opgave

1. ambtenaren:	5
bijzondere werknemers?	
2. normaliseren:	9
wat was het ook al weer?	
3. normaliseren:	15
waarom?	
4. de Wnra op hoofdlijnen	23
5. ambtelijk procederen na normalisering	27

6. rechtspraak 37  
over niet integer  
gedrag na  
1 januari 2020

7. tot besluit 49 

eindnoten 53





1

# ambtenaren

bijzondere werknemers?

Bij alle bijzondere dingen die gebeurd zijn de afgelopen twee jaar zou je haast uit het oog verliezen dat er ook een normalisering van de ambtelijke rechtspositie heeft plaatsgevonden. Nu werd die normalisering al vaak weggezet als een speeltje voor juristen en beleidsmakers, maar het belang ervan verbleekte natuurlijk ook flink als gevolg van de wereldwijde coronapandemie.

Toch is het goed om stil te staan bij de normalisering van de ambtelijke rechtspositie, die met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) <sup>1</sup> op 1 januari 2020 haar (voorlopige) sluitstuk kreeg. Sindsdien vallen de meeste medewerkers van de overheid niet langer onder het ambtenarenrecht en het bestuursrecht, maar wordt hun rechtspositie geregeerd door het civiele arbeidsrecht.

De vraag die centraal staat is: wat heeft die normalisering ons gebracht? Omdat de terugblik maar een beperkte periode omvat, kan hier natuurlijk alleen maar een voorlopig antwoord op worden gegeven. Ik zal me op twee onderdelen van de normaliseringsoperatie richten: 1. het idee dat er onder het civiele recht minder procedures worden gevoerd dan onder het bestuursrecht en 2. het door de Wnra nagestreefde behoud van bijzondere integriteitseisen voor genormaliseerde ambtenaren.

Deze beknopte studie vormt de afsluiting van de periode waarin ik de Albeda Leerstoel Arbeidsverhoudingen bij de overheid bekleedde. Al bij het begin daarvan, in 2012, was normalisering een belangrijk thema. In mijn oratie 'The wounded soldiers of bureaucracy' besprak ik de vraag of het wenselijk zou zijn om de vergoeding van arbeidsongevallen en beroepsziekten te modelleren naar de regelingen die voor ambtenaren gelden. In de jaren erna kwam de nadruk te liggen op de inhoud en impact van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, die eind 2016 werd aangenomen door het parlement. Nadat die wet was aangenomen, heb ik bij advocaten, overheidsmedewerkers (Rijk, provincies, gemeenten, zelfstandige bestuursorganen) de hoofdlijnen van de Wnra getracht uit te leggen en ook de ins en outs van het voor overheden nieuwe civiele arbeidsrecht proberen duidelijk te maken. Van Roodeschool tot Lunteren reisden collega's en ik rond om de normalisering uit te leggen. In die zin is het bespreken van de vraag wat die normalisering ons gebracht heeft er een die prachtig past bij het onderwijs en onderzoek dat ik vanuit de positie als Albeda-hoogleraar heb verricht. Het was een voorrecht om in deze bijzondere tijd deze leerstoel te mogen bekleden. Ik ben het bestuur en medewerkers van de Stichting Albeda Leerstoel/Bijzondere Leerstoelen en het CAOP daarvoor zeer erkentelijk.

In deze bijdrage schets ik eerst kort de achtergrond van de normalisering. Hoe is het verschil tussen ambtenaren en werknemers verkleind de afgelopen decennia, waarom is de Wnra ingevoerd en wat houdt deze wet op hoofdlijnen in? Daarna zoom ik in op de genoemde issues: het beperken van procedures in ambtenarenzaken en het behoud van integriteitseisen in de rechtspraak.



2

# normaliseren

wat was het ook al weer?

Vanaf 1 januari 2020 hebben de meeste ambtenaren een normale rechtspositie gekregen. Dat wil zeggen dat ze op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn en niet op basis van een aanstellingsbesluit. Niet de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de bestuursrechter beheersen procedures tussen werkgevers en werknemers, maar het burgerlijk procesrecht en de civiele rechter. Niet de wettelijke rechtspositieregeling, maar titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek en cao's bepalen de rechten en plichten van werkgevers en werknemers.

Aan deze normalisering is een jarenlange discussie voorafgegaan. Is het wel mogelijk en wenselijk om overheidsdienaren als gewone werknemers te behandelen? Aanvankelijk werd gedacht dat een aparte rechtspositie noodzakelijk was voor een goed functionerende overheid. Het arbeidsovereenkomstenrecht werd ontoereikend gevonden om de rechten en plichten van overheidsdienaren goed te regelen. Een stevig ambtelijk statuut werd noodzakelijk geacht. Dat leidde tot invoering van de Ambtenarenwet 1929. Daarin, en op basis daarvan, werden de rechten en plichten van ambtenaren en hun rechtsbescherming geregeld.<sup>2</sup>

Nadien is verschillende keren de vraag aan de orde geweest of die aparte positie nog wel nodig was. Na 1929 heeft het civiele arbeidsrecht zich immers ook sterk ontwikkeld en verloor het argument dat een goede rechtspositie niet arbeidsrechtelijk zou zijn te regelen aan kracht. In het bijzonder de bescherming tegen ongerechtvaardigd, ongefundeerd of ronduit willekeurig ontslag, die voor werknemers ten tijde van de invoering van de Ambtenarenwet eigenlijk nog niet eens in de kinderschoenen stond, heeft zich nadien sterk ontwikkeld. Na invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) in 2015 wordt zelfs wel gezegd dat het civiele ontslagrecht sterk verambtelijkt is. Desalniettemin adviseerde de Staatscommissie-Kranenburg in 1954 om de aparte ambtelijke rechtspositie te behouden. Het NJV-preadvies van Niessen uit 1982 gaat ook nog die kant op, zij het dat daarin niet zozeer principiële als wel praktische bezwaren de boventoon voeren. Het andere preadvies van De Jong houdt wel in dat er genormaliseerd zou moeten worden.<sup>3</sup>

Het jaar 1980 kan gezien worden als een omslagpunt in de normaliseringsdiscussie. Alleen al het gebruik van de term 'normaliseren' is veelzeggend. Dat impliceert immers dat de rechtspositie van ambtenaren afwijkt van die van 'normale' werknemers. Daarmee dringt zich des te sterker de roep om rechtvaardiging van de afwijking van die norm op. De vraag is niet zozeer of er gaat worden genormaliseerd, maar meer op welke manier.

Vanaf 1980 begint de ambtelijke rechtspositie veel van haar bijzondere kenmerken te verliezen. Het verschil met werknemers wordt geleidelijk aan steeds kleiner. Het strafrechtelijk stakingsverbod wordt afgeschaft. Via het sectorenmodel en het overeenstemmingsvereiste worden vrije collectieve onderhandelingen mogelijk gemaakt. De daaruit resulterende arbeidsvoorwaardenafspraken zijn dan wel geen cao's, maar materieel lijken ze er wel heel sterk op. De Wet op de ondernemingsraden geldt sinds 1995 ook voor medezeggenschap bij de overheid; ambtenaren vallen onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen. Na de Wet privatisering ABP hebben ambtenaren niet langer een van overheidswege gegarandeerd pensioen, maar vallen ze onder een gewoon bedrijfstakpensioenfonds. Met alle onzekerheden van dien. Ook de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet zijn van toepassing op werknemers én werkgevers; dankzij een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) gaat dezelfde norm voor werkgeversaansprakelijkheid gelden voor werkgerelateerde gezondheidsschade. De Wet verbetering poortwachter geldt ook



voor overheden, en na de Wet flexibiliteit en zekerheid worden ook bij overheden sterk met de ketenregeling van art. 7:668a BW vergelijkbare beperkingen in aantal en duur van tijdelijke dienstverbanden ingevoerd.<sup>4</sup>

Daar komt dan nog eens bij dat het formeel eenzijdige karakter van de ambtelijke arbeidsrelatie steeds sterker is verwaterd. Het uitgangspunt was dat de overheidswerkgever de rechtspositie van de ambtenaar, bij besluit, eenzijdig vaststelt. Feitelijk was, en in steeds sterkere mate, die relatie meer gebaseerd op afspraken, onderhandelingen en uiteindelijk wilsovereenstemming. Dat valt het beste te zien bij een benoemingsbesluit. Een ambtelijke arbeidsverhouding aangaan, vereist een besluit van de werkgever, maar daar gaan wel een sollicitatieprocedure en een akkoord over werktijden, salaris, functie en begin- en einddatum van het werk tussen de ambtenaar en de werkgever aan vooraf. Het benoemingsbesluit is dan wel nodig, maar is in zekere zin niet meer dan een formele bevestiging van de tussen werkgever en werknemer bereikte wilsovereenstemming.

Bij beëindigingsovereenkomsten in het ambtenarenrecht gaat het eigenlijk net zo. Ook als een ambtenaar zelf een einde wil maken aan de arbeidsrelatie, moet de werkgever een ontslagbesluit nemen. De ambtenaar kan de arbeidsrelatie niet in zijn eentje beëindigen, en dit kan ook niet met behulp van een overeenkomst. Daarvoor is toch een besluit nodig, maar opnieuw: dat is niet de kern. Het besluit is niet meer dan een – noodzakelijk – kersje op de taart. Is er een beëindigingsovereenkomst gesloten, dan zal het ontslag moeten worden verleend op de in die overeenkomst neergelegde datum en wijze, en onder de daarin vastgelegde voorwaarden. De inhoud van de overeenkomst wordt bepaald aan de hand van de door de Hoge Raad ontwikkelde uitlegmaatstaf. Net als bij werknemers die ontslag nemen, mag de werkgever van een ambtenaar er niet zomaar van uitgaan dat deze ook werkelijk ontslag wil nemen. In ambtenarenrechtspraak heet het dat de ambtenaar dat besluit ‘in vrijheid moet hebben genomen’; bij werknemers wordt het besluit geduid in termen van wilsgebreken, ontbrekende wil en gerechtvaardigd vertrouwen.<sup>5</sup> Materieel komt het erop neer dat een werkgever moet verifiëren dat de werknemer echt ontslag wil nemen, en dat hij daar eerder van mag uitgaan als hij de werknemer bedenktijd heeft gegund en de werknemer zich door een jurist heeft laten bijstaan. De op papier eenzijdige arbeidsrelatie tussen ambtenaar en overheid is gecontractualiseerd.

Ook vanaf de civielrechtelijke zijde zijn de verschillen verkleind, of beter gezegd: zijn de verschillen minder groot geworden dan zij op het eerste gezicht lijken. De arbeidsovereenkomst is dan wel tweezijdig, maar de arbeidsrelatie die daarop is gegrondvest zeker niet, of niet voor de volle 100%. De werkgever heeft immers werkgeversgezag. Binnen de grenzen van de wet en de overeenkomst kan de



werkgever (eenzijdig) voorschriften aan zijn werknemers opleggen. Die kunnen behoorlijk ver gaan en soms zelfs een inperking vormen van de grondrechten van de werknemer. Zowel de overheidswerkgever als de private werkgever kan voorschriften geven over het uiterlijk van de werknemer, over privérelaties met klanten of concurrenten, over het vermijden van financiële belangenverstrengeling, over nevenactiviteiten en over nog heel veel meer. Juist vanwege die soms vergaande gezagsbevoegdheden van de werkgever is de notie van algemene beginselen van goed werkgeverschap ontwikkeld, naar analogie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De eerste beschermen de werknemer tegen de juridisch boven hem gestelde werkgever, de tweede de burger en de ambtenaar tegen de overheid. Op de werkvloer betekent dit dat de werkgever, publiek of privaat, beslissingen die de belangen van een personeelslid raken, pas na een zorgvuldige belangenafweging en voldoende gemotiveerd mag nemen. Uiteraard hangt het van de aard en het gewicht van het werknemersbelang af hoe intensief en gedegen de werkgever daarbij te werk moet gaan.

Tot slot is nog op te merken dat het dienen van de publieke zaak, het verrichten van voor de samenleving essentiële diensten, al lang niet meer is voorbehouden aan eenzijdig aangestelde ambtenaren. Een aantal zelfstandige bestuursorganen, zoals het UWV, de SVB en de Nederlandsche Bank, werkt al jaren met personeel dat op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst is. Een ander belangrijk voorbeeld is de gezondheidszorg. Met als belangrijkste uitzondering de openbare academische ziekenhuizen wordt daar al decennialang gewerkt met werknemers, niet met ambtenaren. Kortom, de verschillen tussen ambtenaren en werkgevers waren voor een deel minder groot dan gedacht, of zijn in de loop van de tijd minder groot geworden. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), die ervoor zorgde dat een groot deel van de medewerkers van de overheid werknemers met een arbeidsovereenkomst werden.



3

# normaliseren

waarom?

In het debat over normalisering en de Wnra is herhaaldelijk de waarom- of zelfs de waarom-in-vredesnaam-vraag gesteld. Gaat het hier niet om een ‘oplossing zoekt probleem’-operatie? Zelfs de initiatiefnemers van de Wnra merkten op dat die wet materieel niet heel erg veel zou gaan veranderen.<sup>6</sup>

De initiatiefnemers van de Wnra stellen echter voorop dat er een principiële argument is om toch te normaliseren. Gegeven het vervaagde onderscheid tussen ambtenaren en werknemers, zowel wat betreft hun taken als hun rechtspositie, valt een bijzondere regeling voor ambtenaren niet langer te rechtvaardigen. Die is niet langer nodig om de rechten en plichten van overheidsdienaren deugdelijk te regelen. Zij noemen de overgang van ambtenaren naar het arbeidsrecht een logische laatste stap in een al jaren lopend proces van normalisering.<sup>7</sup> In het verlengde van dit principiële rechtsgelijkheidsargument ligt het argument dat het eenzijdige karakter van de arbeidsrelatie, waarin de overheid bij besluit en via algemeen verbindende voorschriften vastlegt, steeds meer fictief is geworden. De individuele arbeidsrelatie is gecontractualiseerd, terwijl de collectieve arbeidsvoorwaarden in overeenstemming met de vakbonden worden bepaald.

De omweg van het rechtspositioneel besluit dan wel de wettelijke vastlegging van het akkoord met de vakbonden, is in die optiek overbodig.<sup>8</sup> Een hiermee samenhangend doel is de scheiding van de werkgeversrol en de bestuurlijk-politieke rol van de overheid in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Nu de arbeidsvoorwaarden moeten worden geregeld in collectieve contracten – die voor zowel overheid als werkgever bindend zijn – zou de mogelijkheid om de arbeidsvoorwaarden met wetgevingsinstrumenten bij te sturen, beperkt worden.<sup>9</sup> Het is denkbaar dat als gevolg van het gebruik van cao's de werkgeversrol beter onderscheiden wordt van de politieke rol, maar dat neemt niet weg dat de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector – en zeker de hoogte van de lonen – ook een kwestie van politieke besluitvorming is. Ook in sectoren waar al veel langer met cao's wordt gewerkt, is de hoogte van de salarissen onderwerp van politiek debat en politieke bemoeienis. Denk aan de zorg en het onderwijs. Zo is in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-IV opgenomen dat de salarissen in het basisonderwijs worden gelijkgetrokken met die in het voortgezet onderwijs.<sup>10</sup> Formeel bepaalt de overheid in de zorg en het onderwijs uitsluitend de financiële ruimte voor werkgevers om arbeidsvoorwaarden aan te passen. Ministeries en parlement bepalen niet hoeveel procent loonsverhoging en hoeveel vakantiedagen de werknemers daar verdienen. Toch worden vanuit het Haagse met enige regelmaat uitspraken gedaan die er toch op wijzen dat de rijksoverheid ervan uitgaat dat zij de arbeidsvoorwaarden wél aan een touwtje heeft.<sup>11</sup> Zo maakte toenmalig PvdA-leider Asscher in 2017 steun van zijn partij aan het kabinet afhankelijk van een verhoging van de lerarsalarissen.<sup>12</sup> Werkgevers in zorg en onderwijs betogen soms ook dat zij wel de lonen willen verhogen, maar dat het Rijk ze daar de middelen niet voor biedt. Kortom, cao's of niet, de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector wordt wel gekleurd door politiek-bestuurlijke afwegingen. Een nog sterker voorbeeld is dat van het van KLM-personeel in ruil voor staatssteun verlangde salarisoffer. Vanuit Den Haag werd KLM en de vakbonden te verstaan gegeven dat zij de arbeidsvoorwaarden dienden te versoberen. En zelfs hoe: werknemers met lagere salarissen zouden maar beperkt moeten worden gekort, terwijl piloten flink moesten inleveren. In feite dicteerde de overheid daar de inhoud van de cao. Het gaat me hier niet om het nut of de noodzaak van die maatregelen, maar het illustreert wel dat cao's niet immuun zijn voor politieke beïnvloeding.<sup>13</sup>

Een nullijn (geen loonsverhoging) om budgettaire redenen is bijvoorbeeld onder een cao-systeem net zo goed mogelijk als voor 2020.



Als werkgever is de overheid strikt genomen, naar de letter van de wet, bovendien niet verplicht om cao's af te sluiten, laat staan om daar loonsverhogingen in op te nemen. Of zo'n nullijn op termijn verstandig is, en of daarmee politieke afwegingen een te grote rol krijgen in de arbeidsvoorwaardenvorming, is een andere vraag.

In het advies 'Buitengewoon normale sturing' wordt het belang van de scheiding van de politieke rol en de werkgeversrol benadrukt.<sup>14</sup> Het is echter maar zeer de vraag of de Wnra op dit punt een groot verschil gaat maken, nu het sectorenmodel en het overeenstemmingsvereiste er al voor hebben gezorgd dat ambtelijke rechtspositieregelingen feitelijk al heel sterk op cao's leken.<sup>15</sup> Het is veelzeggend dat in het advies verschillende maatregelen worden voorgesteld om de rollen beter te scheiden, zoals een speciale rol voor 'onderhandelende' ministers (BZK, VWS, Onderwijs) en ministers die de meer politieke kaders bepalen (SZW en Financiën). Het is duidelijk dat de overstap naar echte cao's onvoldoende wordt geacht om 'normale' collectieve onderhandelingen te realiseren.<sup>16</sup>

Het is nog te vroeg om te beoordelen of na de normalisering de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming wezenlijk is veranderd. De meeste sectoren zijn pas toe aan de eerste cao na de cao ter gelegenheid van de normalisering op 1 januari 2020. De onderhandelingen over die tweede cao verliepen niet altijd even soepel, onder meer omdat er na de verkiezingen van maart 2021 lang geen volwaardig missionair kabinet was.<sup>17</sup> De CAO Rijk, die met terugwerkende kracht is gaan gelden vanaf 1 januari 2021, is pas in de late herfst van 2021 afgesloten. Datzelfde geldt voor de Cao gemeenten. In twee hele grote sectoren zijn de onderhandelingen er dus niet speciaal makkelijker op geworden, maar het is zeer de vraag of dat ook maar iets te maken heeft met de normalisering. De arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in niet-genormaliseerde sectoren als politie en rechterlijke macht verliepen ook bepaald niet gladjes. Opmerking verdient dat over de overheidscao's met dezelfde ambtenarenbonden is onderhandeld als voorheen, hoewel niet meer in de wet is vastgelegd dat dat moet.<sup>18</sup>

Ik laat een bespreking van de effecten van de normalisering op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming hier verder achterwege. Afgaand op de na 1 januari 2020 afgesloten cao's en de daaraan voorafgaande onderhandelingen, lijkt er van spectaculaire veranderingen geen sprake. Zoals gezegd: voor de normalisering was het verschil tussen cao's en ambtelijke rechtspositieregelingen juridisch gezien misschien wel groot, maar feitelijk al heel klein geworden. De Wnra bevestigt die ontwikkeling formeel, maar heeft daar verder niet inhoudelijk aan bijgedragen.

Een belangrijk, meer praktisch argument was het voorkomen van onnodige juridisering van arbeidsgeschillen als gevolg van de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het bestuursprocesrecht zou niet geschikt zijn om geschillen op te lossen, maar zou leiden tot onnodig veel bezwaar- en beroepsprocedures. Sterker nog: ambtenaren zouden over elk wisselwasje procederen. En daar ook verstandig aan doen, om te voorkomen dat besluiten in rechte vast komen te staan op een later moment.<sup>19</sup>

Voor die aanname bestaat wel enige steun. Illustratief is een zaak die speelde bij de Centrale Raad van Beroep over een door de werkgever afgewezen declaratie van enkele kopjes thee en wat roze koeken.<sup>20</sup> Een Drentse provincieambtenaar verschilde van mening met zijn werkgever of een gevulde koek en een flesje cola light een lunchkostenvergoeding (€11,69) rechtvaardigden of uit de dagvergoeding (€3,71) moesten worden betaald.<sup>21</sup> Ook de Raad voor de Rechtspraak ging er in zijn ramingen van het aantal ambtenarenzaken dat gerechtshoven na de normalisering zou moeten beslechten van uit dat ambtenaren proceslustiger zijn dan werknemers. De raad verwachtte in de eerste jaren na de normalisering een appelpercentage van 30 à 40%, dat uiteindelijk zou dalen tot 10%. Dat zou dan nog steeds flink hoger zijn dan in zaken van gewone werknemers (4%).<sup>22</sup>

Een wat groter voorbeeld van procedurelast is dat van de vorming van de nationale politie. Talloze politieambtenaren procedeerden daarover in drie stappen: eerst over de vraag welke functie zij bekleedden voor de reorganisatie<sup>23</sup>, dan over de functie die zij in de nationale politie kregen toegewezen en tot slot over de inschaling (waardering) van die functie. Daarbij verdient aantekening dat het bij de politie zeker niet over kleinigheden ging, en dat zeker begrijpelijk is dat over die kwesties procedures zijn gevoerd. Het spijtige is alleen dat er per afzonderlijk Awb-besluit geprocedeerd kon (en moest) worden. De reorganisatie van de politie heeft veel langer geduurd en is ook veel duurder geworden dan in 2012 was voorzien.<sup>24</sup>

Een verklaring voor de juridisering zou kunnen zijn dat ambtenaren door de combinatie van een korte bezwaartermijn en de leer van formele rechtskracht. Het komt erop neer dat een besluit over een ambtenaar als juist en geldig komt vast te staan, als hij daartegen niet binnen zes weken bezwaar heeft ingesteld. Een vaak genoemd voorbeeld van deze bestuursrechtelijke procesdwang is dat van de beoordeling. Om te voorkomen dat in rechte vast komt te staan dat een ambtenaar minder goed heeft gefunctioneerd, moet deze daar immers vrijwel direct bezwaar en eventueel beroep tegen instellen. Anders dan onder het civiele recht kon een ambtenaar eventuele bezwaren tegen dat oordeel niet even laten rusten, of slechts laten optekenen in het personeelsdossier. Na zes weken zou immers vast komen te staan dat hij onvoldoende had gefunctioneerd. Natuurlijk helpt



een dossier met slechte beoordelingen ook een werknemer niet als de werkgever om een disfunctioneringsontslag verzoekt. Formeel ligt de vraag of hij disfunctioneerde nog wel open bij de rechter, en kan deze niet worden afgedaan met de constatering dat daarover al een rechtens onaantastbaar besluit is genomen.

Mogelijk fungeert het bestuursprocesrecht als een fuik, waarin akkefietjes, meningsverschillen en geschillen welhaast onvermijdelijk richting een formele procedure worden gedreven.<sup>25</sup>

Toen de Wnra werd ingediend, zagen de initiatiefnemers ook de ontbindingsprocedure bij de kantonrechter als een oplossing voor de aan het bestuursrecht verbonden procedeerlast. Voor 1 juli 2015 kon de kantonrechter, in een relatief korte en eenvoudige procedure, een arbeidsovereenkomst ontbinden wegens gewichtige redenen. Hoger beroep en cassatie waren niet mogelijk. Voor ambtelijk ontslag moest een werkgever een specifieke ontslaggrond aantonen, eventueel in drie instanties: bezwaar, beroep en hoger beroep. Na het van kracht worden van de Wwz ziet het civiele ontslagrecht er echter heel anders uit. Daar is nu ook een grondstelsel gaan gelden, en in ontbindingsprocedures zijn hoger beroep en cassatie nu wel mogelijk geworden. Het ontslagrecht is verambtelijkt en is er zeker niet eenvoudiger op geworden. Wat dat betreft is het niet waarschijnlijk dat de normalisering veel verschil gaat maken.

Er zijn ook nog wel andere argumenten genoemd voor normalisering. Het gelijk-trekken van het arbeidsrecht in de publieke en de private sector zou de overstap van privaat naar publiek vergemakkelijken, en omgekeerd. De uitwisselbaarheid van werknemers en ambtenaren zou er dus op vooruitgaan. Dit is, op zijn zachtst gezegd, nogal twijfelachtig. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat de keuze om voor een bepaalde baan te kiezen niet vooral wordt bepaald door de inhoud en locatie van het werk en door het loon en andere arbeidsvoorwaarden. De normalisering verandert niets aan die factoren. Het is hoogstens denkbaar dat ambtenaren die, ten onrechte, menen dat ze onder het civiele recht veel makkelijker kunnen worden ontslagen dan onder het ambtenarenrecht, nu eerder een overstap durven te maken. Ze verliezen, in hun ogen, geen ontslagbescherming. Er is echter geen bewijs dat werknemers zich van werken voor de overheid hebben laten afschrikken door de ambtelijke rechtspositie als zodanig.

Een laatste argument dat genoemd is, is het imago van de overheid en haar medewerkers. Dat zou verbeteren door ze onder het arbeidsrecht te laten vallen. Zo dit argument niet al direct naar het rijk der fabelen kan worden verwezen, dan toch zeker nu de Wnra ervoor zorgt dat overheidswerknemers ambtenaar blijven heten én via de Ambtenarenwet 2017 een aantal speciale regels op deze ambtenaren van toepassing blijft.



Zoals gezegd ga ik hierna in op een van de doelen van de Wnra: het beperken van procedures. Een ander doel van de Wnra is nu juist het behoud van het bijzondere van werken voor de overheid, het borgen van een integer ambtelijk apparaat. Ik onderzoek hierna of uit de eerste jaren rechtspraak van de civiele rechter inderdaad blijkt dat de bijzondere eisen die het werken voor de overheid stelt behouden zijn gebleven. Voordat ik daaraan toekom, zet ik eerst nog de hoofdlijnen van de normaliseringswet uiteen.





4

# de Wnra op hoofdlijnen

De Wnra zorgt ervoor dat op de meeste overheidswerknemers het civiele arbeidsrecht van toepassing is. Een aantal groepen ambtenaren, de zogeheten blijfambtenaren, zijn van die normalisering uitgezonderd. Zij zijn ambtenaar in de traditionele zin van het woord gebleven. Het gaat om defensieambtenaren, politieambtenaren en rechterlijke ambtenaren. De redenen voor die uitzondering verschillen per categorie. Ze zijn echter niet gelegen in het zwaarmacht-argument: het borgen van het publieke geweldsmonopolie. Een flink deel van de genormaliseerde ambtenarij beschikt ook over vergaande bevoegdheden, die diep kunnen ingrijpen in het leven en welzijn van burgers. Deze ambtenaren beschikken voor een deel over opsporingsbevoegdheid en zijn soms zelfs gewapend. De gedachte achter de Wnra is dat de publieke taken en bevoegdheden van een overheidsmedewerker niet impliceren dat zijn arbeidsrelatie ook publiekrechtelijk moet zijn vormgegeven. De rechten en plichten die moeten waarborgen dat die taken correct worden uitgevoerd, kunnen ook in een arbeidsovereenkomst en een cao worden vastgelegd. Desalniettemin zijn defensie, politie en rechterlijke macht uitgezonderd.<sup>26</sup>

Het komt erop neer dat voor de genormaliseerde ambtenaren het arbeidsrecht is gaan gelden en dat zij op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. De voor 1 januari 2020 geldende arbeidsvoorwaarden, zoals het loon, de functie en de werktijden, zijn niet veranderd. Bestaande ambtelijke aanstellingen zijn van rechtswege omgezet in arbeidsovereenkomsten, met dezelfde inhoud. De grondslag (overeenkomst) en het procesrecht (burgerlijk procesrecht) zijn nieuw, maar zoveel mogelijk blijft bij het oude.

Die continuïteit blijkt ook uit de Ambtenarenwet 2017. Daarin is de titel ambtenaar behouden voor werknemers van de overheid. De regels uit de oude Ambtenarenwet zijn daarin ook behouden. Werkgevers dienen beleid te voeren en regels te stellen op het gebied van integriteit, ambtseed, klokkenluidersbescherming en het tegengaan van (financiële) belangenverstrengeling. Net als voor 2020. Ambtenaren moeten zich aan die regels houden. Verder legt de Ambtenarenwet 2017 beperkingen op aan de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren, wederom net als voor 2020. In artikel 6 Ambtenarenwet is bepaald dat ambtenaren zich als een goed ambtenaar moeten gedragen.<sup>27</sup>

Die regels gelden bovenop het arbeidsrecht, om een goed functionerend en integer overheidsapparaat te helpen garanderen. Met de Ambtenarenwet 2017 is een aantal onderwerpen, zoals de regulering van grondrechten en integriteit, geregeld die volgens de initiatiefnemers van de Wnra in aanvulling op het civiele arbeidsrecht moesten worden vastgelegd. Op die manier brengt de wet tot uitdrukking dat ambtenaren in de basis gewoon werknemers zijn, maar dat werken voor de overheid wel bijzondere eisen stelt aan die ambtenaren. De integriteitseisen gaan volgens hen verder dan die voor werknemers en zijn ook meeromvattend.<sup>28</sup> Die stelling werken ze vervolgens niet echt uit met voorbeelden of een beschrijving van concrete verschillen tussen werknemers en ambtenaren. Integriteit is belangrijk, een kernwaarde. De initiatiefnemers betogen dat van ambtenaren mag worden verwacht dat zij beschikken over rechtsstatelijk en democratisch besef, dat zij opereren onder en namens democratisch gelegitimeerde bestuurders.<sup>29</sup> Daarmee wordt wel het belang van integriteit nog eens extra onderstreept, maar heel erg concreet is dat niet. Een opgelegde kans was de zaak van een Nijmeegse trouwambtenaar die felle kritiek had op de burgemeester. Die zou wegens coronagevaar het sluiten van huwelijken hebben moeten afgelasten. Volgens de rechter mocht zij om die reden worden ontslagen, maar daarbij refereerde deze niet aan



haar ontbrekende rechtsstatelijke of democratische bewustzijn.<sup>30</sup> Het was een opgelegde kans om dat wel te doen. Het rechtsstatelijke bewustzijn van de ambtenaar is nu ook niet direct een duidelijk te herkennen element in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep over ambtenaren.<sup>31</sup>

Blanken heeft in dit verband wel gewezen op de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, waarin een aantal belangrijke beginselen is vastgelegd, waaronder openheid en integriteit, participatie en legitimiteit. Verder zijn er verschillende gedragscodes die wat meer concrete regels bevatten.<sup>32</sup> Waarin het 'extra' van de Ambtenarenwet is gelegen, wordt toch niet echt duidelijk. Wel wordt in de wetsgeschiedenis opgemerkt dat de rechtspraak van de CRvB in ambtenarenzaken zijn waarde behoudt, via de norm van het goedambtenaarschap.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om werknemers van overheidsinstellingen die al voor 2020 werknemers in dienst hadden, onder de werkingssfeer van deze extra ambtelijke normen te brengen. Deze 'nieuwe ambtenaren' zijn voornamelijk werkzaam bij verschillende zelfstandige bestuursorganen.<sup>33</sup> Voor ambtenaren die in het openbaar onderwijs werkzaam waren, werden die extra normen niet noodzakelijk geacht. Onderwijsmedewerkers hebben een wat andere positie dan degenen die in het openbaar bestuur werkzaam zijn. Bovendien gelden er voor onderwijs- en wetenschapsinstellingen al specifieke gedragsregels en -codes.<sup>34</sup> Onderwijsambtenaren zijn wel genormaliseerd (ze kregen een arbeidsovereenkomst). De extra normen uit de Ambtenarenwet 2017 gelden echter niet voor hen.<sup>35</sup>

5

# ambtelijk procederen na normali- sering

Een van de doelstellingen van de normaliseringsoperatie was het verminderen van de procedurelast. Het kan natuurlijk te maken hebben met de bijzondere toestanden (coronaeffect) die heersten vanaf het vroege voorjaar van 2020<sup>36</sup>, maar in ambtenarenzaken wordt bij de civiele rechter betrekkelijk weinig geprocedeerd.

De cijfers zijn niet compleet, maar het heeft er alle schijn van dat in ieder geval bij de rechter minder procedures worden gevoerd. Hoe dan ook is het aantal gerechtelijke procedures in zaken tussen overheidswerkgevers en ambtenaren flink gedaald. De Raad voor de Rechtspraak verwachtte in 2019 nog dat er vrij veel zaken zouden worden aangebracht in eerste aanleg, bij de kantonrechter. Zelfs meer dan de zaken die bij de bestuursrechter zouden wegvallen, omdat de bezwaarprocedure zou gaan vervallen. De raad schatte dat er zo'n 3500 kantonzaken bij zouden komen, terwijl de bestuursrechter er voor normalisering ongeveer 2500 afdeed. Ook verwachtte de raad dat zeker in de eerste jaren na de invoering van de Wnra veel meer ambtenaren hoger beroep zouden aantekenen bij de gerechtshoven dan werknemers in de private sector.<sup>37</sup> Die verwachtingen zijn niet uitgekomen, dat kan wel worden vastgesteld op basis van de gepubliceerde rechtspraak.



In 2019 deed de Centrale Raad van Beroep 506 ambtenarenzaken af, wat leidde tot ruim 250 gepubliceerde uitspraken.<sup>38</sup> In de periode januari 2020 tot en met februari 2022 handelden de gerechtshoven slechts 15 ambtenarenzaken af, afgaande op de gepubliceerde rechtspraak.<sup>39</sup> Dat komt in de verste verte niet in de buurt van de groeivoorspellingen van de Raad voor de Rechtspraak. Het gaat om een enorme daling. Dit vormt toch wel een zeer sterke aanwijzing dat minder geschillen worden uitgeprocedeerd dan onder het ambtenarenrecht. Zelfs als in aanmerking wordt genomen dat de civiele rechter niet in alle ambtenarenzaken oordeelt, omdat onder meer defensie en politie onder het bestuursrecht blijven vallen, is dat heel erg weinig. En dat geldt ook als wordt meegenomen dat er voor de gerechtshoven als beroepsinstantie zekere aanlooptijden gelden, omdat de zaken natuurlijk eerst wel door de rechtbank moeten zijn beslist.

Afgaand op de uitspraken van kantonrechters die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd, uit de periode januari 2020-december 2021, klotst het aantal ambtenarenzaken in eerste aanleg ook niet echt tegen de plinten. Het betreft 57 uitspraken, waarvan dan ook nog eens 4 over medewerkers van universiteiten. De Ambtenarenwet 2017 is op die laatste niet van toepassing. Er zijn over die periode 5 uitspraken gepubliceerd over geschillen tussen werknemers en instellingen van openbaar onderwijs, waar voor 2020 het ambtenarenrecht gold.

Wat verder opvalt bij de uitspraken van de kantonrechters, is dat zij in overgrote meerderheid ontslag wegens wangedrag en niet-integer handelen betreffen. In 25 zaken is de vraag aan de orde of er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen, in 9 of een ontslag op staande voet geldig is. Als daarbij worden opgeteld de zaken die gaan over ontbinding wegens een verstoorde arbeidsrelatie (6) en overgangsrecht inzake het recht op transitievergoeding (3), valt de constateren dat de overgrote meerderheid van de zaken over ontslag gaat. Daar kunnen dan nog een uitspraak over disfunctioneren, een over niet-verlenging van een tijdelijk contract en een ontslag op de h-grond aan worden toegevoegd. Opvallend is ook dat er eigenlijk geen uitspraken zijn aan te wijzen waarin het uitdrukkelijk om de inperking van grondrechten van ambtenaren gaat. Er is wel de uitspraak van de kantonrechter over de Nijmeegse trouwambtenaar die op social media en later ook in de krant felle kritiek leverde op het coronabeleid van de burgemeester.<sup>40</sup> In die zaak wordt wel gerefereerd aan verschillende bepalingen uit de Ambtenarenwet 2017, maar wordt volstaan met de constatering dat de ambtenaar heeft gehandeld met de daarin neergelegde verplichtingen.



De focus ligt op de door de werkgever opgestelde gedragscodes. Een duidelijke toetsing aan art. 10 AW 2017 vindt niet plaats. Ook in de zaak van een boa die respectloze, gezagsondermijnende en aanstootgevende uitingen over leidinggevenden had gedaan in een (besloten) WhatsApp-groep, blijft het grondrechtelijke perspectief onderbelicht, zo niet onbelicht.<sup>41</sup> Hummel heeft betoogd dat het onder de oude Ambtenarenwet ontwikkelde toetsingskader heel wel kan worden toegepast als de vraag aan de orde is of een ambtenaar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting heeft overschreden.

Op rechtspraak.nl zijn bijna 130 uitspraken van rechtbanken in ambtenarenzaken uit 2019 gepubliceerd.<sup>42</sup> (Jansen geeft aan dat er in dat jaar zo'n 630 uitspraken zijn gedaan.<sup>43</sup>) In 2018 ging het om zo'n 165 gepubliceerde zaken.<sup>44</sup> Daarop afgaand lijkt er sprake te zijn van een daling van het aantal procedures na 1 januari 2020. De cijfers zouden kunnen zijn vertekend door een ander publicatiebeleid van de sectoren civiel recht en bestuursrecht, maar het verschil is dan nog steeds aanzienlijk. Van de uitspraken van de ambtenarenrechter betrof bijna de helft evenwel defensie- en politieambtenaren. Die zijn na 1 januari 2020 niet onder de rechtsmacht van de civiele rechter komen te vallen. Bij ambtenaren die wel onder de normalisering zouden gaan vallen, werd in 2019 in ongeveer de helft van de gepubliceerde zaken uitspraak gedaan door rechtbanken. De kantonrechters deden daarna in twee jaar tijd in zo'n 60 zaken uitspraak. Al met al is dat toch wel een aanwijzing dat er minder geprocedeerd wordt door en over genormaliseerde ambtenaren. Ook Jansen constateert over 2020 een forse daling.<sup>45</sup> Die daling valt op te tekenen in eerste aanleg, maar zeker ook in hoger beroep.

De civiele rechter heeft er op 1 januari 2020 honderdduizenden nieuwe potentiële 'klanten' bij gekregen, maar zij lopen de deur van het kantongerecht nog bepaald niet plat, en het gerechtshof weten ze nauwelijks te vinden. De Centrale Raad van Beroep heeft het, afgaande op rechtspraak.nl, nog steeds ongeveer even druk: 263 uitspraken in 2019, 261 in 2020 en 258 in 2021. Het gaat daarbij overigens ook in 2021 voor een niet onaanzienlijk deel over oude zaken, die al voor 1 januari 2020 waren begonnen. Zo deed de CRvB op 30 december 2021 uitspraak over een in 2019 aan een promovendus gegeven ontslag en een ontheffing van taken van een gemeenteambtenaar uit juni 2019.<sup>46</sup> Het is dus goed mogelijk dat de oude voorraad aan zaken in een hoger tempo dan voorheen wordt afgehandeld.

Het is gissen naar verklaringen voor de daling van de rechtszaken bij de civiele rechter. Mogelijk zijn de kans op een proceskostenveroordeling en de verplichte rechtsbijstand in hoger beroep wel een verklaring voor het sterk gedaalde aantal zaken in hoger beroep nu de civiele rechter daarover oordeelt. Het verschil tussen de caseload van de CRvB en de gerechtshoven is echt enorm. Mogelijk heeft

het proceskostenrisico ook bijgedragen aan de daling van het aantal procedures in eerste aanleg. Uitgaande van het appelpercentage waar de Raad voor de Rechtspraak van uitging (4% in arbeidszaken) is een vijftiental hogerberoepszaken in ambtenarenzaken in 2020 en 2021 ook weer niet onrustbarend laag.<sup>47</sup> Ze vertegenwoordigen ruwweg een kwart van de ongeveer 60 gepubliceerde uitspraken in eerste aanleg. Zelfs als in aanmerking wordt genomen dat niet alle uitspraken in eerste aanleg worden gepubliceerd, is het niet onwaarschijnlijk dat het appelpercentage in ambtenarenzaken voorsnog hoger ligt dan in andere arbeidszaken.

Het soort zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, lijkt niet dramatisch te verschillen. Het aantal uitspraken van rechtbanken over disciplinair ontslag en/of bijkomende sancties was hoog in 2019. Het ging om ongeveer 37% van de zaken. In 18 zaken speelde een andere ontslagkwestie, waaronder leeftijdsontslag, disfunctioneringsontslag en ziekte-ontslag. Een ander relatief veel voorkomend onderwerp is dat van werkgeversaansprakelijkheid, beroepsziekten en dienstongevallen (16%). Dat laatste onderwerp viel bij de civiele rechter nog nauwelijks waar te nemen. Ook over de hoogte van de bezoldiging of het recht op bepaalde toelagen is betrekkelijk vaak geprocedeerd (12%); dat komt bij de civiele rechter tot nu toe nauwelijks voor. Het beeld over 2018 is niet heel anders. Defensie en politie zijn bij ongeveer 45% van de zaken betrokken. Ontslagen en andere sancties in verband met wangedrag van de ambtenaar zijn het onderwerp van ruim een kwart van de gepubliceerde zaken. De ontslagzaken vertegenwoordigen zo'n 40% van de zaken, waarbij geschillen over vaststellingsovereenkomsten en ontslagvergoedingen zijn meegeteld. Ook in 2018 vormden de aanspraken van ambtenaren wegens beroepsziekten en dienstongevallen (bijna 10%) en geschillen over de beloning en het recht op toelagen en vergoedingen (17%) belangrijke onderwerpen in de gepubliceerde rechtbankuitspraken. Zowel in 2018 als in 2019 zijn politie- en defensiepersoneel betrokken bij ruim meer dan de helft van de zaken over salarishoogte en toelagen, onder meer het recht op waarnemingsstoe-lage of het recht op een dienstauto voor woon-werkverkeer van (spuur)honden-begeleiders. Vermeldenswaard zijn ook nog uitspraken over het opdragen van andere werkzaamheden of het afwijzen van een verzoek om een andere functie (13%).

In 2019 zijn er maar twee rechtbankuitspraken gepubliceerd over een beoordeling, in 2018 gaat het om vier uitspraken, maar dat is wel op een groter totaal. In de ambtenarenrechtspraak over 2018 en 2019 valt die mogelijke werking van de procedeedwang echter niet waar te nemen. Er zijn ook niet veel uitspreken te vinden over technische bestuursrechtelijke kwesties, die alleen bij de bestuurs-rechter en niet bij de civiele rechter kunnen spelen. Het gaat om slechts vier uitspraken, waarvan de meeste gaan over de vraag of er sprake is van een besluit



in de zin van de Awb. Nu is het goed denkbaar dat dit soort zaken wat minder snel op rechtspraak.nl wordt gepubliceerd en dat er in werkelijkheid (iets) meer over deze kwesties wordt geprocedeerd in ambtenarenzaken. Na de normalisering is er een voorbeeld te vinden van een civiele rechter die moet oordelen over een eis tot vernietiging van het verslag van een functioneringsgesprek.<sup>48</sup> Overigens wordt in die zaak te gemakkelijk de deur in het slot gegooid voor procederende ambtenaren. Dat het hier niet (meer) om een besluit in de zin van de Awb gaat, wil niet zeggen dat de werknemer er geen juridische actie tegen kan ondernemen.

Een niet onaanzienlijk deel van de ambtenarenuitspraken betreft het opdragen van andere werkzaamheden of juist een weigering om een ambtenaar te benoemen in een door hem gewenste andere functie. In 2019 ging het om zo'n 7% en in 2018 om bijna 13%. Op één uitzondering na zijn dat soort geschillen niet aan de civiele rechter voorgelegd. Die zaak betrof een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken die was ontheven van zijn functie omdat hij die niet goed zou uitoefenen.<sup>49</sup> Zaken over functiewaardering (inschaling), onkostenvergoedingen en toelagen lijken een typisch ambtelijk fenomeen. Wel is er een uitspraak van de Utrechtse kantonrechter over een provincieambtenaar die eiste dat de hem nog voor 1 januari 2020 beloofde toeslag op het salaris zou worden toegekend. Dit soort geschillen is echter niet aan de orde van de dag bij de rechter.

Er moet nog onderzoek worden gedaan naar het gebruik van interne geschillenbeslechtingcommissies, die bij een aantal overheden zijn ingesteld ter vervanging van de wettelijke bezwaarschriftprocedure. Het is denkbaar dat daarin een deel van de mogelijke rechtszaken wordt 'afgevangen', zij het dat dat ook voor 2020 natuurlijk al gebeurde toen ambtenaren een bezwaarprocedure moesten doorlopen. Niet duidelijk is of er nu minder procedures worden ingesteld of dat veel meer procedures dan voorheen in de voorfase blijven steken. Het Rijk kent bijvoorbeeld het geschillenloket RABA (Rijksloket advies en bemiddeling arbeidszaken), waaraan ambtenaren hun zaak *mogen* voorleggen. De cao-ontslagcommissie van de sector gemeenten, die in plaats van het UWV aan gemeenten toestemming moet geven voor reorganisatie-ontslagen, heeft de afgelopen twee jaar in ieder geval niet heel veel ontslagaanvragen te behandelen gehad.<sup>50</sup> Dat zegt op zichzelf niets over de mate waarin er nog van interne procedures gebruik wordt gemaakt, het is ook goed mogelijk dat er weinig wordt gereorganiseerd of dat het meestal lukt om boventallig verklaarde ambtenaren naar ieders tevredenheid te herplaatsen. Desalniettemin is ook dit wel een aanwijzing dat reorganisaties niet vaak uitmonden in een formele procedure. Voor de normalisering leidde de vraag of een ambtenaar wegens reorganisatie in een andere functie moest of mocht worden herplaatst, wel tot enige rechtszaken. Overigens

is mij maar één geval bekend waarin is doorgesprocedeed bij de rechter nadat de cao-ontslagcommissie toestemming had verleend voor een reorganisatieontslag.<sup>51</sup>

De daling in het aantal rechtszaken laat zich dus niet goed, of toch zeker niet volledig, verklaren door de inhoud van de zaken. Er is wel een aantal onderwerpen dat tot nu toe nagenoeg uitsluitend aan de ambtenarenrechter is voorgelegd en (nog) niet aan de civiele rechter. Mogelijk is een deel ervan van een te gering belang voor de overheidswerknemer om er een zaak over aan te spannen, afgezet tegen de kosten en moeite die met een civiele procedure gepaard kunnen gaan. Ook is het denkbaar dat de noodzaak om binnen zes weken bezwaar te maken leidde tot juridisering en een verharding van standpunten, die een gang naar de rechter waarschijnlijker maakten. In ieder geval kan het haast niet anders dan dat het aantal interne procedures, zoals die via het geschillenloket bij het Rijk, is afgenomen ten opzichte van het aantal bezwaarzaken. Bezwaar maken was immers verplicht, en moest als gezegd al redelijk snel worden ingesteld, wilde een gang naar de rechter mogelijk zijn. Die interne heroverweging van een rechtspositioneel besluit is nu een optie, geen plicht. Gemeenten moeten een geschillencommissie hebben voor een aantal onderwerpen, te weten functiewaardering, van-werk-naar-werk-beleid en sociale plannen. Die commissie mag ook bevoegd worden verklaard om over andere onderwerpen te oordelen. Voor een ambtenaar is een gang naar zo'n commissie echter niet verplicht.<sup>52</sup> Daar komt nog bij dat dergelijke commissies niet in alle soorten arbeidsgeschillen bevoegd zijn. Bij het Rijk is er naast het al genoemde geschillenloket RABA, dat bemiddelt en adviseert, voor een aantal onderwerpen een geschillencommissie. Een ambtenaar mag zich tot die commissie wenden, maar dat hoeft niet. Het is volgens de CAO Rijk 'de bedoeling' dat werkgever en werknemer het oordeel van die commissie zoveel mogelijk volgen, maar bindend is dat niet.<sup>53</sup> Aan het eind van de zomer van 2021 had deze commissie zo'n 90 zaken behandeld. Daar bovenop was een aantal geschillen al voor de hoorzitting van de commissie opgelost.<sup>54</sup> Dat is, gezien het enorme aantal rijksambtenaren, een bescheiden caseload. Op basis van gesprekken met enkele betrokkenen lijkt ook de conclusie gerechtvaardigd dat het bij gemeentelijke geschillencommissies ook niet echt stormloopt.

Net als na de normalisering voeren ontslagzaken over (vermeend) wangedrag de boventoon in de gepubliceerde rechtspraak. Bij de civiele rechter is het bescheiden aantal procedures des te opmerkelijker nu overheidswerkgevers die een werknemer willen ontslaan wegens verwijtbaar handelen of disfunctioneren de stap naar de rechter moeten nemen. Zij moeten ontbinding van de arbeidsovereenkomst verzoeken, en kunnen niet als voorheen afwachten of de medewerker beroep instelt tegen een ontslagbesluit. Een relativering daarvan is wel dat de overheidswerkgever de zaak kan schikken met de werknemer, en via



een vaststellingsovereenkomst afscheid neemt. Bij een ontslag op staande voet, dat gezien de rechtspraak sinds 1 januari 2020 toch met enige regelmaat wordt toegepast, is het net als onder het ambtenarenrecht aan de werknemer om het ontslag aan te vechten.

Het lage aantal zaken bij de civiele rechter is mogelijk ten dele toe te schrijven aan de blijfambtenaren, medewerkers van defensie en de politie. Hoewel zij voor normalisering een kleine 30% van het ambtenarenkorps vormden, vertegenwoordigen ze bijna de helft van de caseload van de ambtenarenrechter.<sup>55</sup> Afgaand op de gepubliceerde rechtspraak was dat bij de rechtbanken in 2018 en 2019 het geval. Ruim de helft van de in 2019 gepubliceerde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep gaan over defensie- en politiepersoneel. Mogelijk zijn die cijfers wel wat geflatteerd, nu een flink aantal van die zaken bij de CRvB (nog steeds) de naweën van de reorganisatie van de politie betrof. Desalniettemin kan staande worden gehouden dat in deze sectoren relatief veel wordt geprocedeerd en dat die zaken niet bij de civiele rechter terechtkomen. In een willekeurig door mij gekozen maand (december 2012) heeft een kleine 45% van de uitspraken van de CRvB betrekking op defensie- en politieambtenaren. De daling van het aantal procedures bij de civiele rechter kan niet volledig worden toegeschreven aan de samenstelling van de doelgroep, die onder de Awb ook al minder procedeerde.

Voor 1 januari 2020 betrof een deel van de ambtenarenprocedures medewerkers van openbare onderwijsinstellingen. Sinds 1 januari 2020 zijn zij geen ambtenaar meer, 'alleen maar' werknemer. Op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) is in de jaren 2020 en 2021 slechts een handjevol uitspraken in hoger beroep te vinden over medewerkers van onderwijsinstellingen. En dan gaat het bijna alleen om medewerkers van het bijzonder onderwijs, die toch al onder de rechtsmacht van de civiele rechter vielen. In eerste aanleg gaat het in die periode om slechts enkele uitspraken.

De cijfers illustreren dat de mate waarin wordt geprocedeerd over rechtspositionele kwesties niet alleen door de Awb wordt bepaald. Het bestuursprocesrecht is niet de 'hoofdschuldige'. Toen alle ambtenaren daar nog onder vielen, verschilde het van sector tot sector hoe vaak arbeidsgeschillen tot rechtszaken leidden. Er zijn dus andere factoren in het spel. De hoge organisatiegraad bij defensie en politie zou een van de verklaringen kunnen zijn voor hun oververtegenwoordiging in de rechtszaal. Via de vakbond hebben deze ambtenaren immers toegang tot rechtsbijstand. Een andere verklaring zou nog kunnen zijn dat er scherper op defensie- en politiemedewerkers wordt gelet. Wangedrag of zelfs crimineel gedrag in de privésfeer zou dan eerder tot maatregelen van de werkgever leiden, en daarmee ook sneller tot juridische geschillen. (Al werd er in 2018 in deze sectoren veel meer over de hoogte van het salaris en het recht op toelagen geprocedeerd dan over disciplinaire maatregelen.) En er zijn nog andere verklaringen

denkbaar, zoals de organisatiecultuur, het relatieve belang van toelagen voor het inkomen, reorganisatiemoehheid en -onzekerheid, moeizame cao-onderhandelingen en de beperkte mogelijkheden om collectieve actie te voeren. Wat daar ook van zij, de sectoren waarin het vaakst werd en wordt geprocedeerd zijn niet genormaliseerd. Dat is een deel van de verklaring voor de afname van het aantal zaken dat aan de civiele rechter wordt voorgelegd.

De hiervoor besproken cijfers zijn zeker niet het definitieve bewijs voor een daling van het aantal procedures, hooguit een sterke indicatie. Zoals gezegd: lang niet alle uitspraken in eerste aanleg worden gepubliceerd. Nu er echter in hoger beroep, bij de gerechtshoven, maar een heel klein aantal uitspraken is gedaan, vormen ook de cijfers over gepubliceerde procedures in eerste aanleg toch een sterke aanwijzing dat er daadwerkelijk heel veel minder wordt geprocedeerd in 'ambtenarenzaken' dan voor 2020.


De zaken waarin bij de civiele rechter is geprocedeerd overziend, kan niet gezegd worden dat ambtenaren voor elk rechtspositioneel vuiltje naar de rechter stappen. Meestal gaat het om een ontslag. Van die ontslagzaken betreft een groot deel verwijtbaar gedrag en ernstig disfunctioneren, dat maakt de kans ook wat minder groot dat werkgever en werknemer er in goed onderling overleg wel uitkomen. Bepaalde soorten geschillen die wel aan de ambtenarenrechter werden voorgelegd, komen bij de civiele rechter niet of nauwelijks voor. In zoverre lijkt de Wnra de doelstelling om te dejuridiseren te hebben gehaald. Nogmaals: de cijfers zijn niet compleet en betreffen een beperkte periode. Voorzichtigheid is dus wel geboden.



Wat niet helemaal uit te sluiten valt, is dat de dejuridisering juist te ver is doorgeslagen. Zo is het aantal ambtelijke appelprocedures na 1 januari 2020 wel heel erg laag. Hebben te veel ambtenaren zich van voortprocederen laten afschrikken met het oog op de proceskosten en andere complicaties? Het is niet duidelijk of de normalisering vooral onnodige procedures heeft voorkomen, of dat te veel ambtenaren met een arbeidsgeschil bij de rechter wegblijven. In zekere zin geruststellend is dat het erop lijkt dat interne geschillencommissies, zoals die bij het Rijk, nog niet echt overladen worden met arbeidszaken. Het is dus niet zo dat er een stuwmeer aan arbeidszaken is ontstaan in de nieuwe bezwaarfase. Het is niet zo dat ambtenaren massaal intern procederen, maar het vervolgens niet hogerop durven te zoeken. Een nuancering is wel dat de geschillencommissie Rijk niet alle soorten geschillen kan beoordelen, al is zij wel in veel meer zaken bevoegd dan een gemeentelijke commissie.

Het zou goed kunnen zijn dat geschillencommissies, nu zij niet langer fungeren als een verplicht voorportaal voor een gerechtelijke procedure, selectief worden ingezet door werknemers. Namelijk in zaken die er voor hen toe doen, maar

waarvoor zij een gerechtelijke procedure (nog) niet aangewezen achten. De procedures bij deze commissies zijn betrekkelijk eenvoudig, er is geen verplichte rechtsbijstand of een kans op veroordeling in de proceskosten van de wederpartij. Ondanks die laagdrempeligheid wordt er niet echt heel veel gebruik van gemaakt, zo lijkt het. Dat biedt toch steun aan de gedachte dat ambtenaren zich minder dan voorheen gedwongen of gedrongen voelen om geschillen op te schalen tot een juridisch geschil.<sup>56</sup> Dat beperkte gebruik van geschillencommissies kan zelfs positief worden beoordeeld. Niet langer fungeren zij als een verplicht voorportaal tot het echte werk, de gerechtelijke procedure. Ze hoeven niet meer pro forma te worden ingeschakeld om het verlies van rechten in de toekomst te voorkomen. Ze worden kennelijk vooral ingeschakeld als de ambtenaar in kwestie daar inhoudelijk heil in ziet. De commissies doen minder zaken dan voorheen bezwaaradviescommissies, maar hun inbreng doet er misschien meer toe dan voorheen. De ambtenaar heeft er immers bewust voor gekozen om hun oordeel, hun advies in te roepen. De casus van ene Paula, teamleider bij het Rijk, is daar een mogelijk voorbeeld van. Via de commissie is een geschil over haar (dis)functioneren beslecht.<sup>57</sup>



De eerste cijfers suggereren dat de Wnra inderdaad voor een forse reductie van het aantal procedures in ambtenarenzaken heeft gezorgd. Al waren het bijzondere jaren, het is toch wel zeer waarschijnlijk dat de vervanging van het bestuursprocesrecht door de civiele procedure daaraan een flinke bijdrage heeft geleverd. Ook al hebben bij cao ingestelde geschillencommissies een soms beperkter takenpakket dan de bezwaaradviescommissies (dan wel de bezwaarprocedure) van voor 1 januari 2020, toch is het zo te zien beperkte gebruik ervan een aanwijzing dat ambtelijke arbeidsgeschillen niet en masse bij de rechter wegblijven. Als de gang naar de rechter te kostbaar of te ingewikkeld zou zijn, zou toch een veel groter gebruik van dit alternatief verwacht mogen worden.



6

rechtspraak  
over niet  
integer  
gedrag na  
1 januari 2020

Hiervoor bleek al dat de rechtspraak van na de normalisering vooral fout gedrag van overheidswerknemers betreft. Een belangrijke vraag die voor de normalisering speelde was of de civiele rechter in ontslagzaken voldoende rekening zou houden met de bijzondere eisen die aan ambtenaren mogen en moeten worden gesteld. Anders gezegd: zou de als streng betitelde rechtspraak van de CRvB zijn gelding behouden na 1 januari 2020?

Juist om voor continuïteit tussen ambtenaarschap en werknemerschap te zorgen, is in de Ambtenarenwet de titel ambtenaar behouden voor overheidswerknemers en is ook een aantal specifieke verplichtingen uit de Ambtenarenwet 1929 overgenomen. In artikel 6 Ambtenarenwet is om die reden bepaald dat een ambtenaar zich als een goed ambtenaar heeft te gedragen. Blijkens de wetsgeschiedenis is die bepaling in de wet opgenomen om te benadrukken dat er hoge integriteitseisen gelden voor ambtenaren. In de rechtspraak van de CRvB en ambtelijke rechtspositieregelingen valt wel een aantal bijzonderheden te ontwaren. De vraag is dus of die ook terug te zien zijn in de rechtspraak van de civiele rechter.

In de wetsgeschiedenis wordt in vrij grove streken geschetst dat voor ambtenaren zwaardere eisen aan de integriteit moeten gelden. Juist daarom is de Ambtenarenwet 2017 in het leven geroepen. Juist daarom is daarin het goedambtenaarschap opgenomen. Wat die extra eisen inhouden, wordt niet echt concreet gemaakt. Wel wordt opgemerkt dat art. 6 AW de continuïteit tussen het oude ambtenarenrecht en het genormaliseerde ambtenarenrecht benadrukt. De eisen die voor 2020 golden, gelden via art. 6 AW nog steeds.

In de rechtspraak van de ambtenarenrechter en in de literatuur is wel een aantal bijzonderheden te ontwaren. Die extra eisen kunnen daarmee wat duidelijker worden omljnd. Voordat ik een aantal van die bijzonderheden bespreek, en naga of die na ruim twee jaar Wnra terug te zien zijn in de rechtspraak over ‘foute’ ambtenaren, wil ik wel enige relativeringen aanbrenge. Ook wat integriteit en gedragsregels aangaat, verschilden ambtenaren en werknemers niet als dag en nacht van elkaar. Het beeld dat de ambtenarenrechter genadeloos ontslag toestaat voor het minste of geringste foutje van een ambtenaar, terwijl de civiele rechter uitermate genuanceerd alle omstandigheden van het geval afweegt om de werknemer alsnog een laatste kans te gunnen, is onjuist. Werknemers hebben en hadden niet te maken met een vriendelijke gedoogrechter, terwijl ambtenaren niet bij een rechtsopvolger van Alva’s Bloedraad moesten verschijnen. Serieuzer: werkgevers mogen soms vergaande eisen aan hun werknemers stellen, en de rechter gaat daarin niet alleen in uitzonderingsgevallen mee. Het beeld van de civiele rechter kan ook wat vertekend zijn door procedures over ontslagen op staande voet. Voor dit bijzondere ontslag gelden bijzondere eisen, en het gebeurt regelmatig dat het ontslag niet aan die eisen voldoet. Zelfs niet als vaststaat dat de werknemer zich inderdaad schuldig heeft gemaakt aan hetgeen hem verweten wordt. Het ontslag moet immers onverwijld zijn gegeven, de dringende reden moet direct zijn meegedeeld en die reden moet ook in zijn geheel worden bewezen. Dat alles wil niet zeggen dat deze werknemer niet alsnog op reguliere wijze ontslagen kan worden.

Dat gezegd hebbend, is er wel een aantal bijzonderheden in de regelingen en rechtspraak over ambtenaren aan te wijzen.

De eerste is dat van ambtenaren wordt verwacht dat zij begrijpen wat wel en niet kan, ook al heeft de werkgever dat wat niet kan niet uitdrukkelijk verboden. Een ambtenaar hoort een goed afgesteld intern moreel kompas te hebben. De ambtenaar heeft een eigen verantwoor-



delijkheid bij het bewaken van de grenzen. De werkgever hoeft niet alles te verbieden of continu waarschuwingen en aanwijzingen uit te delen.<sup>58</sup> In de woorden van Van den Brekel: goed ambtenaarschap is een houding, een morele instelling waarbij de eigen verantwoordelijkheid centraal staat.<sup>59</sup> Van Meer et.al. betogen dat een ambtenaar intrinsiek integer moet zijn.<sup>60</sup> In de Memorie van Toelichting op de Wnra wordt verwezen naar het democratische en rechtsstatelijke besef dat een ambtenaar moet hebben.

Een tweede bijzonderheid is dat van ambtenaren wordt verwacht dat zij ook in de privésfeer onkreukbaar zijn. Strafbare gedragingen zijn uit den boze, ook al is er niet direct een relatie tussen de werkzaamheden en die feiten en zijn ze in de privésfeer gepleegd. De gemeente Rotterdam nam dat zelfs wat ruimer, door aan de ambtenaren mee te delen dat ze zich ook in de privésfeer aan coronamaatregelen dienden te houden. Ambtenaar ben je 24 uur per dag, 7 dagen per week, zo betoogde de gemeente.<sup>61</sup> Als ambtenaar zou een werknemer per definitie een voorbeeldfunctie hebben.

Een derde bijzonderheid is die van de onverenigbaarheid van relaties met de werkzaamheden. Opnieuw gaat het vooral om relaties met criminele antecedenten. Veel ambtenaren mogen die niet hebben, en moeten dit soort relaties in ieder geval melden. En daarbij geldt een ruim relatiebegrip. Niet alleen liefdes- en vriendschapsrelaties kunnen een probleem vormen, maar bloedverwantschap of, zoals dat heet, zwagerschap zouden tot ontslag of overplaatsing kunnen leiden. Zo was er een ontslagzaak van een medewerker van het gevangeniswezen wiens zoon bevriend was met iemand die in jeugddetentie had gezeten. Dat had voldoende kunnen zijn voor een strafontslag, alleen achtte de rechter niet aanneemelijk dat deze cipier op de hoogte was van het verleden van dat vriendje.<sup>62</sup> Voor alle duidelijkheid: de bijzonderheid van ambtenaren is dat zij ook niet privé geacht worden omgang te hebben met wat ik nu maar onguere types noem. Dat zij geen liefdesrelatie – of wat daar bij deze ambtenaren in hun optiek voor doorgaat – mogen hebben met ondergeschikten, klanten, patiënten of anderszins aan hun zorg toevertrouwen is vrij evident, en dat is in de marktsector niet wezenlijk anders.<sup>63</sup>

Een vierde bijzonderheid is dat van ambtenaren verwacht wordt dat zij, wanneer er twijfels zijn gerezen over hun gedrag en hun integriteit, meewerken aan het onderzoek daarnaar. De reputatie van de publieke dienst is in het geding en dat eist dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt. Een ambtenaar moet daarom meehelpen om de waarheid zo snel mogelijk boven water te krijgen. Zo werd een gemeenteambtenaar ontslagen omdat hij, ondanks herhaalde verzoeken, geen inzicht wilde geven in zijn (vermoedelijke) schuldenproblematiek.<sup>64</sup>

Valt er nu iets van die bijzonderheden terug te zien?

Met zo'n 70 uitspraken van civiele rechters in ambtenarenzaken in twee jaar tijd, is de steekproef nog wat gering van omvang. Het laatste woord over de vraag of er sprake is van een geruisloze overgang van de integriteitseisen van het ambtenarenrecht naar het civiele recht is dus zeker nog niet gezegd. Het gaat bovendien vooral om uitspraken in eerste aanleg. De gerechtshoven hebben in het kleine aantal zaken dat ze te verwerken kregen nog niet echt lijnen in de jurisprudentie kunnen trekken. Toch biedt dit rondje langs de velden wel enig inzicht in de stand van zaken.

Het komt erop neer dat een deel van de hiervoor als bijzonder benoemde aspecten van ambtelijke integriteit niet of nauwelijks is opgedoken in de civiele rechtspraak tot nu toe. Dat wil niet zeggen dat ze dat later niet alsnog kunnen doen. Verschillende auteurs constateren in ieder geval dat de rechtspraak over ambtelijk wangedrag veel overeenkomsten vertoont met die van voor 2020. In dat licht is de aanname dat die continuïteit zich ook bij andere deelaspecten zal voordoen, niet al te gewaagd.

Die continuïteit is het meest duidelijk waarneembaar bij ambtenaren die strafbare feiten plegen. Dat is nagenoeg altijd een valide reden voor ontslag. Doorgaans is het in ieder geval voldoende voor een ontbinding van de arbeidsovereenkomst op de e-grond (verwijtbaar handelen). Het kan zelfs een ontslag op staande voet dragen, maar niet altijd. Wat ook opvalt, is dat er van een verband tussen het strafbare feit en de functie van de betrokken ambtenaar geen sprake hoeft te zijn. Een medewerker van Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld ontslagen wegens betrokkenheid bij een hennepkwekerij. In eerste aanleg acht de kantonrechter dat voldoende voor een ontslag op staande voet. In hoger beroep oordeelt het hof dat zo'n ontslag geen doorgang kan vinden, maar dat ontbinding op de e-grond wel is aangewezen. Een heel sterke relatie tussen de werkzaamheden en het vergrijp ontbreekt daar. (Al was het mogelijk wel hinderlijk voor de werkgever dat de werknemer langdurig niet beschikbaar zou zijn voor zijn werk, omdat hij een fikse gevangenisstraf kreeg opgelegd.) Bij een chauffeur bij de Dienst Justitiële Inrichtingen wiens rijbewijs is ingetrokken wegens drugsgebruik, is die functionele band veel sterker, en volgt ook ontslag.<sup>65</sup> Drugsgebruik of mogelijke betrokkenheid bij drugshandel is overigens vaak een reden voor ontslag bij ambtenaren uit het gevangeniswezen of werkzaam in het opsporingsapparaat. Het enkele feit van het gepleegd hebben van een strafbare gedraging is meestal voldoende voor ontslag, zelfs bij een zwakke band met het werk en zelfs wanneer de gedraging in de privésfeer heeft plaatsgevonden. De DJI-chauffeur bijvoorbeeld had de drugs gebruikt op een uit de hand gelopen feestje met vrienden. In de zaak van Rijkswaterstaat overweegt de kantonrechter overigens wel dat de feiten ook



voor een private werkgever voldoende zouden zijn geweest om een ontslag te rechtvaardigen, maar helemaal voor deze overheidswerkgever. Het is dus wel de vraag of het ambtenaarschap in deze zaak veel verschil heeft gemaakt. Anderzijds merken Vlot en Arntz wel op dat bij ambtenaren het enkele feit van strafbaar handelen doorgaans voldoende is voor ontslag. De rechter gaat niet eens na of er een verband is tussen het feit en de werkzaamheden of dat het gepleegd hebben van zo'n feit belemmerend zou kunnen zijn voor het functioneren en het aanzien van de ambtenaar en zijn werkgever.<sup>66</sup>

Een opmerkelijke uitzondering op de regel dat strafbaar gedrag ontslagwaardig is, betreft twee medewerkers van een gevangenis die in de privésfeer harddrugs hebben gebruikt. Dat is hen in de gedragscode van DJI ook nog eens uitdrukkelijk verboden. Toch ziet de rechter daar geen ontslagwaardig gedrag in. Volgens de rechter is dergelijk recreatief drugsgebruik heden ten dage eigenlijk niet zo uitzonderlijk.<sup>67</sup> Omdat ze voor die drugs echter een van hun ex-gedetineerden als vaste leverancier gebruiken, ontbindt de rechter de arbeidsovereenkomst toch. In feite onderhouden ze op die manier, willens en wetens, een relatie met een crimineel. Daarmee is deze zaak een van de weinige voorbeelden van een geval waarin het hebben van relaties met wat ik nu maar noem foute lieden bij de civiele rechter tot ontslag leidt. Mogelijk ligt de uitspraak over een medewerker van het Openbaar Ministerie die in Duitsland wordt aangehouden in een auto met drugs in de kofferbak ook in deze lijn. De betrokken ambtenaar ontkent ervan te hebben geweten dat de andere inzittenden drugs wilden smokkelen. De hele uitspraak ademt dat de rechter dat verhaal niet zo erg geloofwaardig acht, maar de uitkomst zou ook in het licht van het relatieverbod kunnen worden gezien.

Een andere uitzondering lijkt de uitspraak van de Kantonrechter Leeuwarden.<sup>68</sup> De ambtenaar in kwestie is veroordeeld voor een ernstig misdrijf (in de privésfeer), maar toch volgt geen ontslag. Het punt is echter niet dat ontslag volgens de rechter niet zou kunnen. De rechter oordeelt dat deze ambtenaar voldoende gemotiveerd heeft betwist dat hij zich aan de hem verweten feiten heeft bezondigd. Hoger beroep tegen de strafrechtelijke veroordeling loopt nog. Aangezien de ambtenaar geen recht op loon had gedurende zijn verblijf in de gevangenis, zag de rechter geen dringende reden om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Het is gissen, maar mijn vermoeden is dat de ambtenarenrechter een strafrechtelijke veroordeling wel meer dan voldoende had gevonden om een strafontslag toelaatbaar te achten.

Wat tot nu toe nog wat minder duidelijk uit de rechtspraak naar voren komt, is de eis van het goed afgestelde morele kompas. In heel veel uitspraken wordt juist benadrukt dat bepaald gedrag ook met zoveel woorden in de geldende gedragscode of -regels verboden is. Nu dankzij die normstelling volstrekt duidelijk is dat

het om volgens de werkgever ontoelaatbaar gedrag gaat, is ontslag mogelijk. De smokkelauto-zaak is daar mogelijk een uitzondering op – een goed ambtenaar had aangevoeld dat om onduidelijke redenen vlak voor de grens overstappen in een auto met getinte ruiten niet kán deugen. Sowieso wordt bij strafbaar handelen lang niet altijd verwezen naar interne gedragsregels. Kennelijk moet het een ambtenaar wel duidelijk zijn dat de werkgever dergelijk gedrag niet tolereert. Een ander voorbeeld is dat van de medewerkers van een gevangenis die verschillende veiligheidsvoorschriften hadden overtreden. Ze hadden onder andere 's avonds laat toegangsdeuren en -sluizen opengezet zodat een pizzakoerier gemakkelijker binnen kon komen. De kantonrechter liet ontslag niet toe, onder meer omdat die regels alleen mondeling op een teamoverleg zouden zijn besproken. Ook zou er niet altijd even consequent zijn opgetreden tegen overtredingen van de regels, of zouden die zelfs zijn gedoogd.<sup>69</sup> Het Gerechtshof Den Haag is echter van oordeel dat van medewerkers van een penitentiaire inrichting verwacht mag worden dat zij zich houden aan elementaire veiligheidsregels, zeker nu er van hen als ambtenaar een hoge mate van zorgvuldigheid en integriteit mag worden verwacht.<sup>70</sup> Het hof vindt dat er wel voldoende reden is voor ontslag, en zijn redenering gaat een heel eind richting de aanname dat er van een ambtenaar inderdaad verwacht mag worden dat hij zelf beseft wat écht niet kan. De ambtenaar heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. Daarbij verdient aantekening dat het hof ervan uitgaat dat de betrokkenen wel van de relevante veiligheidsvoorschriften op de hoogte waren. Het oordeel van het hof houdt het midden tussen beter weten en beter moeten weten, maar het hof benadrukt wel dat dat laatste inderdaad van een ambtenaar verwacht mag worden. Opvallend aan de zaak van de Nijmeegse trouwambtenaar is dat daarin wordt overwogen dat zij de relevante gedragsregels had kunnen kennen, nu in de Ambtenarenwet is bepaald dat de werkgever verplicht is om dergelijke regels op te stellen. De ambtenaar had dus kort gezegd niet zonder die regels moeten weten hoe het hoort, maar had die regels kunnen kennen, zo lijkt de kantonrechter te redeneren.<sup>71</sup>



Zeker nu in vrij veel uitspraken groot gewicht blijkt te worden toegekend aan expliciete gedragsregels, komt het van ambtenaren geëiste morele kompas niet overduidelijk uit de verf. In verschillende zaken wordt daar wel aan gerefereerd, of wordt het als steunargument gebruikt. Tot nu toe weegt het ambtenaarschap wat dat betreft niet al te zwaar door bij de civiele rechter. De uitspraken van het Haagse Hof in de pizza-zaak zijn in die zin van belang dat dit element wel op appelniveau wordt erkend. Dat kan de aanzet zijn voor een jurisprudentiële lijn, die inhoudt dat van ambtenaren inderdaad meer verwacht mag worden. Het hof gaat zelfs verder dan het eisen van 'pure' integriteit. Het gaat niet om corruptie, machtsmisbruik of crimineel gedrag in de privésfeer. Aan de ambtenaren wordt juist tegengeworpen dat zij hun werk inhoudelijk gezien niet goed hebben gedaan, niet met de van ambtenaren te verwachten zorgvuldigheid. Dit aspect van

het (goed) ambtenaarschap, de eis dat zij hun werk zo goed mogelijk moeten proberen te doen, blijkt overigens niet duidelijk uit de wetsgeschiedenis van de Wnra.

Aan de andere kant valt er ook te wijzen op de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden, waarin het verschil tussen ambtenaren en werknemers weer wat wordt gerelativeerd. In tegenstelling tot de kantonrechter gaat het hof er terecht van uit dat de betrokken werknemer van de Groningse universiteit geen ambtenaar meer is. Voor de inhoudelijke beoordeling van de ernst van diens gedragingen maakt dat vervolgens geen verschil. Ontslag wegens onzorgvuldig beheer van, althans het buiten het toezicht van de werkgever houden van, onderzoekssubsidies rechtvaardigt volgens het hof ontbinding van de arbeidsovereenkomst.<sup>72</sup> In haar analyse van een jaar Wnra-rechtspraak constateert Van den Brekel dat de aanwezigheid én de handhaving van een duidelijke gedragscode vaak de doorslag geven. Het is volgens haar de vraag of de civiele rechter nu zo heel anders oordeelt over werknemers omdat zij ook ambtenaar zijn. Mogelijk gaat de civiele rechter wel iets makkelijker mee in het verweer van de ambtenaar dat leidinggevend van het verkeerde gedrag op de hoogte waren, maar die constatering dateert van voor de uitspraken in de pizza-zaak in hoger beroep.<sup>73</sup>

In een enkele uitspraak is ongeoorloofd privégebruik van dienstmiddelen aan de orde. De uitkomsten zijn wisselend: in het ene geval volgt wel ontslag, in het andere niet.<sup>74</sup> Er zijn onvoldoende uitspraken om te kunnen zeggen dat de civiele rechter dit soort kwesties heel anders benadert. Op zich valt dat wisselende beeld echter ook wel waar te nemen in de rechtspraak van de CRvB. Privégebruik van een dienstauto leidde tot een strafontslag, terwijl een aantal andere, veel ernstiger verwijten niet kwam vast te staan.<sup>75</sup> Privé internetten en bellen met spullen van en in de tijd van de baas waren niet ontslagwaardig, waarbij meespeelde dat niet duidelijk was vastgelegd wanneer er van overmatig privégebruik sprake was.<sup>76</sup> Bij een ambtenaar van de gemeente Den Haag werd volstaan met een overplaatsing en een voorwaardelijk ontslag, nadat hij in plaats van de door hem opgegeven werkzaamheden buiten te verrichten, binnen had zitten internetten.<sup>77</sup> Een quickscan van de rechtspraak van de CRvB geeft overigens wel de indruk dat een strafontslag wegens privégebruik van dienstmiddelen in het algemeen de rechterlijke toets doorstaat. Het is afwachten of dat ook bij de kantonrechter gaat gebeuren.

Het fenomeen van verboden relaties, in de ruimste zin van het woord, komt in een klein aantal gevallen naar voren. Zoals gezegd zou de smokkelauto-zaak als een voorbeeld kunnen dienen, evenals de zaak van de DJI-medewerkers die een ex-gedetineerde als vaste drugsleverancier inschakelden. Over onwenselijke familierelaties, vriendschappen en liefdesrelaties – eventueel indirect – is nog geen rechtspraak voorhanden. Wel is er de zaak van een Rotterdamse gemeen-



teambtenaar, die kerstpakketten en een som geld had gekregen van een aanne-mer met wie hij ook in zijn werk te maken had. De rechter vond dat onhandig en incorrect, maar niet ontslagwaardig. Het geld was niet voor de ambtenaar zelf bestemd, hij was slechts een doorgeefluik. Attenties, zoals een kerstpakket, aannemen is niet verboden door de gemeente.<sup>78</sup> Deze uitspraak had wellicht ook in de sleutel kunnen worden gezet van het onderhouden van niet-zakelijke contacten met zakelijke relaties, maar is meer door de bril van corruptie en omkoping bezien.

Een aantal overheidswerkgevers heeft de regels op dat vlak overigens wel ge-handhaafd na 1 januari 2020. Een belangrijk voorbeeld is de DJI, waar de ge-dragscode onder meer het hebben van relaties met ex-gedetineerden verbiedt.

Dat van een ambtenaar verwacht mag worden dat hij openheid van zaken geeft bij mogelijke integriteitsschendingen en zo nodig ook meewerkt aan een on-derzoek, komt wel in verschillende uitspraken van de kanonrechter terug. De medewerker van Rijkswaterstaat die betrokken was bij een hennepkwekerij wordt verweten dat hij de ernst van de feiten heeft gebagatelliseerd. Gezien de forse gevangenisstraf die de Belgische strafrechter heeft opgelegd, gaat de Nederlandse rechter ervan uit dat zijn betrokkenheid veel intensiever was dan hij bij de werkgever had doen voorkomen. De gemeentesecretaris van Twenterand wordt verweten dat hij weigerde om mee te werken aan een onderzoek naar een liefdesrelatie met een ondergeschikte en vriendjespolitiek ten opzichte van haar.<sup>79</sup> Een ander voorbeeld is de zaak van een medewerker van DJI, die een ge-detineerde had mishandeld. Hem werd ook verweten dat hij over die gebeurtenis had gelogen tegen de dienstleiding.<sup>80</sup> Een wat extremer voorbeeld is dat van een andere medewerker van DJI, die had gelogen over zijn vakantiebestemming en zelfs valse bewijsstukken aan de werkgever had verschaft. De werknemer wilde zo voor de werkgever verborgen houden dat hij naar een corona-code oranje land met vakantie was geweest.<sup>81</sup> Nu is dat wel een voorbeeld van een wat andere orde: het gaat niet alleen maar om het niet wegnemen van onduidelijkheden, maar het actief veroorzaken ervan. Met leugens en vervalste bewijsstukken ple-gen werknemers ook niet bij de civiele rechter te hoeven aankomen.

De medewerkings- en mededelingsplicht is in niet al te veel zaken te zien, maar vaak zullen die ook niet zo erg relevant zijn. In een flink aantal gevallen liggen de zaken wel duidelijk, of heeft de ambtenaar in kwestie gewoon meegewerkt aan het onderzoek. Al met al zijn er wel enige voorzichtige aanwijzingen dat dit bijzondere element van het ambtenaarschap behouden is gebleven.

Net zomin als uit de wetsgeschiedenis van de Wnra wordt uit de rechtspraak tot nu toe heel erg duidelijk wat de extra eisen aan ambtenaren nu precies beteke-



nen. Er is 'meer', maar wat dan? In veel gevallen wordt er wel gerefereerd aan het ambtenaarschap van de betrokken werknemer of zelfs aan artikel 6 van de Ambtenarenwet 2017. Er zijn echter ook de nodige uitspraken waarin het ambtenaarschap niet kenbaar wordt meegewogen of waarin de nadruk ligt op de aard van de organisatie – het OM, het gevangeniswezen – waarvoor de ambtenaar werkzaam is. Wat dat laatste betreft is de overheid niet uniek, er zijn wel meer organisaties waar de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de medewerkers essentieel is.<sup>82</sup> Een goed voorbeeld van deze laatste benadering levert de uitspraak van de Kantonrechter Amsterdam van 21 juli 2020.<sup>83</sup> Daarin wordt een gemeenteambtenaar onder meer verweten dat hij een dienstauto en -parkeervergunning privé heeft gebruikt, zich op Facebook onheus heeft uitgelaten over collega's en toegangskaartjes voor een festival en backstage toegang heeft 'geregeld'. De rechter ziet het als ernstige normvervaging en ontbinding van de arbeidsovereenkomst is aangewezen. Daarbij wordt wel het volgende overwogen:

*'Dat [verweerder] ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 2017 is daarbij niet van doorslaggevend belang. Het vorenstaande zou voor elke werknemer gelden. Wel weegt mee dat gezien de aard van zijn functie, zijn kennis en ervaring en het feit dat hij een voorbeeld is voor jongere collega's, maakt dat van verweerder mag worden verwacht dat hij zich strikt houdt aan de reglementen rond integriteit. De eisen en regels zijn duidelijk vastgelegd in de verschillende reglementen en deze zijn regelmatig bij verweerder onder de aandacht gebracht. Verweerder heeft dat ook niet bestreden.'*

Hummel concludeert op basis van de rechtspraak uit 2020 dat de integriteitsnormen uit de Ambtenarenwet 2017 vooral een symbolische waarde lijken te hebben. Ook al wordt er aan die normen gerefereerd, ze heeft niet waargenomen dat het ambtenaarschap als zodanig nu echt verschil maakte. De uit een specifieke functie voortvloeiende eisen en de zichtbaarheid voor de buitenwereld van de ambtenaar zijn van een veel groter belang. Stavleu constateert dat er voor ambtenaren hogere integriteitseisen gelden.<sup>84</sup> In zijn rechtspraakoverzicht zitten echter voornamelijk zaken over ambtenaren die strafbare feiten hebben begaan, wat ook bij een niet al te evidente band met de werkzaamheden doorgaans tot ontslag leidt. Dat is inderdaad een verschil met werknemers in de private sector, waarbij wat wisselender wordt geoordeeld over de ontslagwaardigheid van strafbare feiten. Stavleu constateert ook dat uit de literatuur niet echt duidelijk wordt wat de extra integriteitseisen nu precies inhouden. Blanken merkte al eerder op dat de normen aan het ambtelijk handelen soms wat abstract en algemeen zijn geformuleerd. Die moeten bijvoorbeeld in gedragscodes concreter worden gemaakt.<sup>85</sup>

Op zichzelf past dat wat onderbepaalde karakter van de normen ook wel bij de verplichting van overheidswerkgevers om integriteitsbeleid te voeren. Dat omvat namelijk meer dan het stellen van regels, laat staan zeer algemene regels. Daarmee mag een overheidswerkgever niet volstaan. Gesprekken, trainingen, klokkenluidersbescherming, meldpunten voor ongewenst gedrag: het is maar een greep uit de maatregelen die verlangd zouden kunnen worden. Integriteit moet tot leven worden gebracht en dat kan niet alleen met regeltjes.<sup>86</sup> De initiatiefnemers van de Wnra verwachten op dit gebied ook veel van de verplichte ambtseed.<sup>87</sup>

De rechtspraak tot nu toe overziend, kan niet gezegd worden dat de burgerlijke rechter heel erg anders oordeelt over integriteitseisen aan ambtenaren. De rechtspraak van de CRvB is zeker niet met huid en haar overgenomen, en het ambtenaarschap weegt niet altijd even duidelijk mee in de beoordeling van mogelijk wangedrag van ambtenaren. Er is wel een aantal voorzichtige aanwijzingen dat een aantal elementen uit de rechtspraak van voor de normalisering behouden is gebleven. Het kan wel degelijk verschil maken of een werknemer voor een private werkgever werkt of ambtenaar is en voor een overheidswerkgever werkzaam is. De sterkste aanwijzing tot nu toe ligt in de rechtspraak over ambtenaren die ontslagen worden wegens betrokkenheid bij strafbare feiten. Wat dat betreft dient een ambtenaar van onbesproken gedrag te zijn. Op andere vlakken is nog niet veel rechtspraak voorhanden en is het beeld minder duidelijk. Zoals gezegd: het beeld van voor 1 januari 2020 is misschien ook wel wat minder zwart-wit dan wel eens wordt beweerd. Er valt zeker wel zo hier en daar een uitspraak aan te wijzen waar de CRvB misschien wel wat strenger was geweest voor de ambtenaar, al blijft het oppassen om zaken te vergelijken als je de precieze feiten en omstandigheden niet kent.



7

tot besluit

Wat heeft de normalisering gebracht? Voorlopig een flinke reductie van het aantal procedures. Het kan haast niet anders of er zijn niet heel veel minder geschillen op de ambtelijke werkvloer, maar ze leiden minder snel tot procedures. In zoverre heeft de Wnra inderdaad effect gehad. De rechtspraak in ambtenarenzaken bevestigt ten dele dat er aan ambtenaren, ook onder vigeur van het civiele arbeidsrecht, hoge eisen aan de integriteit mogen worden gesteld. De verschillen met werknemers zijn echter niet heel erg groot. En misschien waren ze dat ook al niet meer voor 1 januari 2020. Zijn ambtenaren nog bijzonder? Mogelijk, maar niet bijzonder bijzonder.







# eindnoten

- <sup>1</sup> Wet van 9 maart 2017, Stb. 2017, 123.
- <sup>2</sup> Zie over de voorgeschiedenis B. Barentsen. (2012). *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden), Den Haag: CAOP.
- <sup>3</sup> E.P. de Jong & C.R. Niessen. (1982). Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven? (preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink. Zie daarover C.R. Niessen. (2010). *Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp, deel zoveel*, pp. 7 en 35. Den Haag: CAOP.
- <sup>4</sup> Zie over deze normaliseringstrend onder andere B. Barentsen. (2017). Normalisering ambtelijke rechtspositie. *NJB* 2017/420, 508-509.
- <sup>5</sup> Vgl. Rb. Den Haag (Vzngr.), 14 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12668.
- <sup>6</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 4, p. 17.
- <sup>7</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 6, p. 10.
- <sup>8</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 4, p. 12.
- <sup>9</sup> L.C.J. Sprengers. (2018). Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 148-149. Weert: Celsus.
- <sup>10</sup> Zie <https://www.aob.nl/nieuws/regeerakkoord-geeft-aan-dat-actievoeren-loont>.
- <sup>11</sup> Zo liet het kabinet in 2020 weten geen ruimte te zien voor loonsverhoging in de zorg, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/Zie/artikel/5178139/kabinet-loonsverhoging-personeel-zorg-geen-ruimte>.
- <sup>12</sup> Zie <https://joop.bnnvara.nl/nieuws/asscher-zet-verhoudingen-met-vvd-op-scherp-omwille-van-lerarensalarissen>.
- <sup>13</sup> Zie over de maatregelen (en het nut en de noodzaak ervan) R.D. Poelstra. (2021). Overheidsinmenging in de arbeidsvoorwaardenvorming en het fundamentele recht op collectief onderhandelen. *TRA* 2021/43.

- <sup>14</sup> Advies van de werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector. (2015, 18 juni). Den Haag.
- <sup>15</sup> L.C.J. Sprengers. (2018). Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 149-150. Weert: Celsus.
- <sup>16</sup> Advies van de werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector. (2015, 18 juni), pp. 6-7. Den Haag.
- <sup>17</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/cao-partijen-proberen-onderwerpen-te-schrappen>.
- <sup>18</sup> In de onderwijssector is dat overigens weer wel gebeurd, zie bijvoorbeeld art. 38 Wet op het primair onderwijs.
- <sup>19</sup> Kamerstukken II 2010/2011, 32550, nr. 6. pp. 11-12.
- <sup>20</sup> CRvB, 29 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2012:BY4646, die een forfaitaire vergoeding van € 4,50 voor in totaal vijf dienstreizen betrof, dus in totaal € 22,50.
- <sup>21</sup> Het ging hier wel om 54 dienstreizen, dus een niet onaanzienlijk bedrag: CRvB, 29 april 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI4170.
- <sup>22</sup> Zie Advisering Raad voor de rechtspraak over werklust en kosten invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). (2018, 18 oktober) Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32550, nr. 64, pp. 3-4.
- <sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld CRvB, 30 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1432.
- <sup>24</sup> Minister Van der Steur grijpt in bij reorganisatie politie. *Binnenlands Bestuur* (2015, 31 augustus). Geraadpleegd op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/minister-grijpt-bij-reorganisatie-politie>).
- <sup>25</sup> Vgl. T. van Peijpe. (2005). AW of BW? SMA 2005, p. 404.
- <sup>26</sup> Zie daarover N. Hummel. (2018). De artikel 3-ambtenaren. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus. *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 213 e.v. Weert: Celsus.



- <sup>27</sup> B. Barentsen. (2018). De ambtenarenwet 2017. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus. *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 10-12. Weert: Celsus.
- <sup>28</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 6, p. 10-11 en 18.
- <sup>29</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 6, p. 9-10.
- <sup>30</sup> Ktr. Nijmegen, 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599.
- <sup>31</sup> Wel is er de uitspraak over een medewerker van de militaire inlichtingendienst wiens 'veiligheidsverklaring' werd ingetrokken in verband met contacten met een aanhanger van een anti-democratische partij, CRvB, 7 oktober 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR3648.
- <sup>32</sup> J.J. Blanken. (2018). De ambtelijke kernwaarden en integriteit. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus. *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 27-30. Weert: Celsus.
- <sup>33</sup> B. Barentsen. (2018). De ambtenarenwet 2017. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus. *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 12-13. Weert: Celsus.
- <sup>34</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35089, nr. 3, p. 3.
- <sup>35</sup> Art. 2 AW 2017.
- <sup>36</sup> L.H. Jansen. (2021). De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra. *TAR* 2021/1, onder 1. Wijst op mogelijke corona-effecten op het procedeedrag.
- <sup>37</sup> Zie Advisering Raad voor de rechtspraak over werklust en kosten invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). (2018, 18 oktober). Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32550, nr. 64.
- <sup>38</sup> Het verschil is te verklaren doordat een deel van de zaken zal zijn geschikt of ingetrokken, terwijl een deel van de uitspraken meerdere zaken betreft. Jaarverslag Centrale Raad van Beroep, 2019.

- <sup>39</sup> Met het trefwoord 'ambtenaar' is rechtspraak.nl doorzocht over die periode, met als toevoeging rechtsgebied arbeidsrecht en als instantie gerechtshoven. Van de zeventien gevonden zaken betroffen er één een rechterswissel en twee een geschil tussen een ambtenaar en het ABP over diens pensioen. Pensioen-zaken behoorden ook al voor 2020 tot het domein van de civiele rechter. Het Hof Arnhem-Leeuwarden deed uitspraak over het ontslag van een medewerker van Groningse Universiteit (ECLI:NL:GHARL:2020:9060), die is wel meegeteld.
- <sup>40</sup> Ktr. Nijmegen, 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599.
- <sup>41</sup> Hof 's-Hertogenbosch, 19 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2594
- <sup>42</sup> Op rechtspraak.nl selecteerde ik uitspraken van rechtbanken in de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019, rechtsgebied ambtenarenrecht.
- <sup>43</sup> L.H. Jansen. (2021). De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra. *TAR* 2021/1, onder 1.
- <sup>44</sup> Op rechtspraak.nl selecteerde ik uitspraken van rechtbanken in de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018, rechtsgebied ambtenarenrecht. Drie van de gevonden uitspraken betroffen echter geen ambtenarenrechtelijke kwesties.
- <sup>45</sup> L.H. Jansen. (2021). De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra. *TAR* 2021/1, onder 1
- <sup>46</sup> Zie CRvB, 30 december 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:3319 (ontheffing) en CRvB, 30 december 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:3361 (promovendus).
- <sup>47</sup> Advisering Raad voor de rechtspraak over werklast en kosten invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). (2018, 18 oktober). Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32550, pp. 2-3.
- <sup>48</sup> Ktr. Rotterdam, 3 juni 2021, JAR 2021/165 m.nt. Frederix-Gianotten.
- <sup>49</sup> Ktr. Den Haag, 25 november 2020, JAR 2021/1 m.nt. Korevaar & Boelens.
- <sup>50</sup> Op de website is een tiental beslissingen gepubliceerd, zie <https://www.cao-gemeenten.nl/cao-ontslagcommissie/uitspraken-cao-ontslagcommissie>.
- <sup>51</sup> Ktr. Den Haag, 7 september 2021, JAR 2021/127.



<sup>52</sup> Art. 11.5 CAO gemeenten

<sup>53</sup> Hoofdstuk 17, CAO Rijk.

<sup>54</sup> Zie <https://www.ubriijk.nl/service/advocaten-en-adviseurs-arbeidsrecht/columns/2021/hoe-werkt-de-geschillencommissie-rijk>.

<sup>55</sup> Vgl. F. van der Meer. (2022). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat*, p. 258. Den Haag: CAOP. In 2019 waren er afgerond 120.000 ambtenaren werkzaam bij het Rijk, 200.000 bij lokale overheden, 3300 bij de rechterlijke macht en 120.000 bij defensie en politie. In het openbaar onderwijs en de academische ziekenhuizen werkzame ambtenaren zijn niet meegeteld. Hummel gaat er op basis van de wetsgeschiedenis van uit dat de blijfambtenaren zo'n 20% van de ambtenaren omvatten. Zie N.Hummel. (2018). De artikel 3-ambtenaren. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar*, p. 214. Weert: Celsus.

<sup>56</sup> In die zin ook L.H. Jansen. (2021). De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra. *TAR* 2021/1, onder 1, die als voorbeeld procedures over waarschuwingen en onvoldoende beoordelingen noemt.

<sup>57</sup> Zie <https://www.cnvconnectief.nl/overheid/rijk/nieuws/geschillencommissie-rijk-waardevol-instrument>.

<sup>58</sup> Zo moest een ambtenaar begrijpen dat een kilo appels geen te declareren lunch kan zijn. CRvB, 19 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI0251. Zie daarover J.J. Blanken. (2018). De ambtelijke kernwaarden en integriteit. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus. *Van ambtenaar naar ambtenaar*, § 5.1.16, pp. 40-41. Weert: Celsus.

<sup>59</sup> M. van den Brekel. (2021). Ruim één jaar integriteit sinds de Wnra: de balans opmaken. *ArbeidsRecht* 2021/19, onder 1.

<sup>60</sup> A.J.M. van Meer et.al. (2019). *Het nieuwe ambtenarenrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.

<sup>61</sup> Het ziekenhuis wil liever niet dat de arts corona relativeert. *NRC Handelsblad*, 20 november 2020.

<sup>62</sup> CRvB, 9 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:456.

- <sup>63</sup> Zie bijvoorbeeld CRvB, 29 maart 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC7473 over een cipier die een relatie kreeg met een gedetineerde in de gevangenis waar hij werkte.
- <sup>64</sup> CRvB, 12 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1764. Zie bijvoorbeeld ook CRvB, 24 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2532.
- <sup>65</sup> Ktr. Lelystad, 15 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5510.
- <sup>66</sup> T.J. Vlot & A.H. Arntz. (2021). Privégedragingen en ontslag: een (Wnra-)update! *ArbeidsRecht* 2021/35, onder 2.3.
- <sup>67</sup> Dat lijkt ook wel de lijn in de rechtspraak over niet-ambtenaren, zie T.J. Vlot & A.H. Arntz. (2021). Privégedragingen en ontslag: een (Wnra-)update! *ArbeidsRecht* 2021/35, onder 3.
- <sup>68</sup> Ktr. Leeuwarden, 18 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3599.
- <sup>69</sup> Ktr. Rotterdam, 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7330. Zie ook de nagenoeg gelijklopende uitspraken ECLI:NL:RBROT:2020:7329 en ECLI:NL:RBROT:2020:7332.
- <sup>70</sup> Gerechtshof Den Haag, 29 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1133, *TAR* 2021/91. Zie voor de uitspraken in de parallelle zaken ECLI:NL:GHDHA:2021:1134 en ECLI:NL:GHDHA:2021:1135.
- <sup>71</sup> Ktr. Nijmegen, 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599.
- <sup>72</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden, 3 november 2020, *JAR* 2020/304.
- <sup>73</sup> M. van den Brekel. (2021). Ruim één jaar integriteit sinds de Wnra: de balans opmaken. *ArbeidsRecht* 2021/19, onder 4.
- <sup>74</sup> Ktr. Arnhem, 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3594, Ktr. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.
- <sup>75</sup> CRvB, 29 augustus 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2849.
- <sup>76</sup> Overmatig privé mailen op het werk en -bellen met de werktelefoon was niet ontslagwaardig, omdat niet duidelijk was wat nu precies 'overmatig' was. CRvB, 17 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:454.



<sup>77</sup> CRvB, 16 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6233.

<sup>78</sup> Ktr. Rotterdam, 8 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:5026.

<sup>79</sup> Rb. Overijssel, 19 januari 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:220.

<sup>80</sup> Ktr. Roermond, 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8424.

<sup>81</sup> Ktr. Zwolle, 21 december 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:4497.

<sup>82</sup> Zie M.A. Schneider & E. Wies. (2021). Kroniek verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer ('e-grond'): een update! *ArbeidsRecht* 2021/8, onder 3. Die laatste benadering zien zij ook wel in de private sector, bijvoorbeeld bij banken.

<sup>83</sup> Ktr. Amsterdam, 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.

<sup>84</sup> V. Stavleu. (2021). De onkreukbare ambtenaar onder het civiele arbeidsrecht. *TAR* 2021/32.

<sup>85</sup> J.J. Blanken. (2018). De ambtelijke kernwaarden en integriteit. In B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus. *Van ambtenaar naar ambtenaar*, pp. 29-31. Weert: Celsus.

<sup>86</sup> Vgl. B.B.B. Lanting (Red.). (2014). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, pp. 81 e.v. Den Haag: Bju.

<sup>87</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 4, p. 15 en nr. 6, p. 10.









# Colofon

ISBN 978-90-75256-10-9

Coördinatie: **Loes Hodemaekers** (CAOP)

Eindredactie: **Paul Kattestaart** (Het Nederlands Tekstbureau)

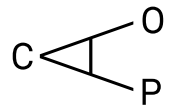
Vormgeving: **Paul Pleijs** (CAOP)

Fotografie: **Anton Havelaar** (Shutterstock)

Druk: G3M

© 2022 CAOP





# Bijzondere tijden

Een verkenning van twee jaar rechtspraak over  
genormaliseerde ambtenaren

Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 2022

Nummer 52



9 789075 256109