

Nieuws

Ambtenaren zijn nog steeds niet normaal

Heeft de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in januari 2020 effect gehad op de rechtspraak over ambtenaren? Die vraag beantwoordde Barend Barentsen op 26 april tijdens zijn afscheidscollege als hoogleraar op de Albeda Leerstoel. Onder de titel ‘Da’s bijzonder! De genormaliseerde ambtenaar in de praktijk’ zoomde hij in op procederende overheidsdienaren en of er ‘juridisch gezien geen ongelukken zijn gebeurd’. Daarmee werd niet alleen zijn benoemingstermijn van 10 jaar afgesloten, maar ook het bestaan van de leerstoel.

Voor 1 januari 2020 was Barentsen zowel ambtenaar bij de Universiteit Leiden, een publiekrechtelijk rechtspersoon, als werknemer bij de Albeda Leerstoel, als stichting een privaatrechtelijk rechtspersoon. Aan de hand van zijn persoonlijke situatie schetst hij de belangrijkste verschillen tussen beide. Zo hadden ambtenaren te maken met het eenzijdige aanstellingsbesluit, wettelijk vastgelegde arbeidsvoorwaarden (in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) of gemeentelijke reglementen) en het bestuursprocesrecht. En werknemers met de tweezijdige arbeidsovereenkomst, cao's en het burgerlijk procesrecht. Bovendien kon de ambtenaar, anders dan de werknemer, geen ontslag nemen, maar een verzoek indienen om ontslag te worden verleend.

Voorgeschiedenis van de normalisering

Met zevenmijlslarzen stapt Barentsen door de voorgeschiedenis van de normalisering. Van de invoering van de Ambtenarenwet in 1929 – ‘Toen was er al discussie over nut en noodzaak ervan’ – gaat hij via de afschaffing van het stakingsverbod voor ambtenaren in 1980 kort langs andere mijlpalen, zoals de Wet op de ondernemingsraden die in 1995 ook voor de overheid ging gelden, de privatisering van het ABP in 1996, de werknemersverzekeringen die sinds 1997 ook op ambtenaren van toepassing zijn en de ambtelijke werkgeversaansprakelijkheid die vanaf 2000 conform het civiele recht wordt uitgelegd. ‘Dus allerlei juridische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgden er al voor dat ambtenaren en werknemers dichter naar elkaar toe groeiden. Uiteindelijk is de Wnra gekomen.’

Gelijkwaardigheid

Tegenstanders zeiden: ‘Waarom zo’n ingewikkelde wetgevingsoperatie als de verschillen toch al niet zo groot zijn?’ Voorstanders: ‘De verschillen zijn zo klein, dat laatste zetje kan er ook wel bij.’ Volgens de indieners van het wetsvoorstel zou de Wnra zorgen voor:

- een echte cao in plaats van nep-cao's en -contracten;
- gelijkwaardigheid van ambtenaren en werknemers;
- vermindering van het aantal juridische procedures;
- versimpeling van wetwijzigingen (zoals het doorvoeren van EU-regels voor alle werkenden);
- vergemakkelijking van het overstappen tussen de publieke en private sector
- imagoverbetering van de ambtenaar.

Vooraf bij dat laatste ‘voordeel’ zet Barentsen vraagtekens. ‘In de rechtspraak van de afgelopen twee jaar blijkt dat larienkoek. Denk ook aan de toeslagenaffaire, die is slecht voor het imago. De NOW-noodsteun deed het imago juist goed. De juridische status van die al of niet goed werk leverende ambtenaren doet er daarbij niet zo toe’

Werknemer van een overheidswerkgever

De term ‘ambtenaar’ (ook juridisch) en de Ambtenarenwet zijn behouden gebleven, maar het kernbegrip is nu ‘werknemer van een overheidswerkgever’. Iedereen die dat is, heet ambtenaar en moet zich houden aan dezelfde ambtelijke normen als voorheen. Tot de overheidswerkgevers behoren de staat, provincies, gemeenten, waterschappen, publiekrechtelijke lichamen, privaatrechtelijke lichamen met gezagsuitoefening als kerntaak. Uitgezonderd zijn onderwijsinstellingen, politie, Defensie, rechterlijke macht en Openbaar Ministerie en

veiligheidsregio's, tijdelijk. Barentsen: 'Bij publiekrechtelijke lichamen, met als grote jongens UWV en Sociale Verzekeringsbank, waren en zijn ze nog steeds werknemer, maar zijn ze ambtenaar erbij geworden. Die ambtelijke normen moesten ook voor hen gelden. Ik heb de ambtelijke rechtspraak daarop gequickscanned. Bij ontslag van een 'foute' ambtenaar is er weleens discussie over de vraag of dat gebeurt omdat diegene ambtenaar is, maar ik heb nog niet gezien dat de voor hen nieuwe ambtelijke normen hebben geleid tot rechtszaken van medewerkers van publiekrechtelijke lichamen.'

Minder procedures

Heeft de normalisering tot veranderingen in het ambtelijk procederen in het algemeen geleid? 'Mijn eerste indicatie is dat er effecten zijn opgetreden, maar niet veel', zegt Barentsen. Wel is het aantal procedures gedaald. Daarvoor ziet hij verschillende redenen. Zo is het bestuursrecht volgens sommigen toegankelijker dan het civiele recht, al heeft de hoogleraar zelf andere ervaringen. 'Ik ben geregeld plaatsvervanger van zowel bestuursrechter als civiel rechter en heb ter zitting nooit gemerkt dat het in het Haagse gerechtshof enorm formeel is en dat de bestuursrechter enorm knuffelig is naar de ambtenaar in kwestie.' Wel verschilt het 'kostenplaatje': 'Je moet het bij de bestuursrechter als procederende partij extreem bond maken wil je de proceskostenveroordeling krijgen in plaats van de werkgever.' Ook is de bezwaarprocedure nogal informeel, waardoor deze een aanzuigende werking heeft. En het bestuursrecht kent een zekere procedeedwang, die ook kan zitten in de genen van de medewerkers of de organisatiecultuur.

Roze koeken

Hoe dan ook is het vele procederen door ambtenaren al lang een thema. Een van Barentsens voorgangers op de Albada Leerstoel, Alex Brenninkmeijer, focuste zich in zijn intrede samen met Loe Sprengers (de leerstoel kende toen een dubbele bezetting) al op individuele geschillen op de werkvloer en de vraag of het bestuursrecht het juiste vehikel is om deze op te lossen. Als 'diep tragisch' voorbeeld van de procedeerhousse noemt Barentsen de ambtenaar die over de vergoeding van € 22,50 voor vier bekertjes thee en drie roze koeken heeft doorgeprocedeerd tot aan de Centrale Raad van Beroep (de CRvB, waarin Barentsen bij deze case zelf zitting had). Met name bij Defensie en politie werd en wordt onevenredig veel geprocedeerd ten opzichte van het aantal ambtenaren. 'De Centrale Raad van Beroep doet in die sectoren nog ongeveer evenveel uitspraken als voor 2020. Dat heeft maar deels te maken met het feit dat de kasten leeg moeten.'

Misrekening

In de jaren voor de invoering van de Wnra deed de rechtbank zo'n 150 gepubliceerde uitspraken in ambtelijke geschillen, ongeveer evenveel als de CRvB in hoger beroep. Die aantallen zijn in 2020 en 2021 hetzelfde gebleven, heeft Barentsen gescand. De Raad van de Rechtbank voorspelde dat de kantonrechter er dankzij de Wnra jaarlijks 3.500 arbeidszaken bij zou krijgen, waarbij de helft van de procederende ambtenaren in hoger beroep zou gaan. Een misrekening: 'Over die twee jaar heb ik maar 57 gepubliceerde uitspraken in ambtenarenzaken van kantonrechters kunnen vinden, 5 over openbaar onderwijs en 15 in hoger beroep.'

Vooraf ontslag

Als verklaringen voor die 'spectaculaire' daling ziet hij:

- het vele thuiswerken tijdens de coronapandemie;
- aanlooptijden;
- de meest procederende sectoren die juist niet genormaliseerd zijn;
- de proceskosten die pas in hoger beroep spelen;
- afschaffing van de procedeedwang;
- het arbeidsmarkteffect, zoals bij de ontslagen cipier die het erbij liet zitten omdat hij toch makkelijk een baan in de beveiliging zou kunnen vinden.

Kan een ander soort zaken nog een verklaring zijn? Nauwelijks, want volgens Barentsen krijgt de kantonrechter in beperkte mate andere zaken voorgeschoteld dan de bestuursrechter kreeg. 'De meeste betreffen nog steeds ontslag.' Daarnaast kwam hij maar 'een doodenkele keer' rechtszaken tegen over de binding aan en doorwerking van cao's, werkgeversaansprakelijkheid en dienstongevallen, functiewijziging en beoordeling, en niet één zaak over functiewaardering. Al met al denkt hij dat de Wnra op dit punt gewerkt heeft en veel onnodige 'rozekoekenprocedures' heeft weggevangen. 'Ambtenaren procederen alleen nog als het echt ergens om gaat, zoals ontslag. Maar misschien heeft het deels ook te maken met de weg leren vinden in het nieuwe systeem. Misschien gaat het aantal procedures nog toenemen als de ambtenarij daaraan gewend is.'

Een ambtenaar moet zich nog steeds als goed ambtenaar gedragen

Ambtenaar voor of na 2020: werken voor de overheid blijft bijzonder. Je moet voldoen aan verdergaande en meeromvattende integriteitseisen dan in de doorsnee 'marktbaan' en de overheid verwacht dat je beschikt over een democratisch en rechtsstatelijk besef en moreel kompas. Kortom, je moet je nog steeds als goed ambtenaar gedragen. Daarnaast blijft de rechtspraak van de CRvB ook na de normalisering gelden. Barentsen refereert aan de coronatijd. De gemeente Rotterdam benadrukte dat je als ambtenaar een voorbeeldfunctie hebt en je aan alle maatregelen moet houden, ook buiten werktijd. In Nijmegen verweet een buitengewoon ambtenaar van de Burgerlijke Stand burgemeester Bruls dat hij trouwceremonies liet doorgaan. Kritiek leveren mocht van de rechter, interne e-mails erover sturen ook, maar haar gal spuien in 'De Gelderlander' niet: ze werd ontslagen op staande voet.

Moreel kompas

De rechtsgeschiedenis maakt niet duidelijk wat precies de extra eisen aan ambtenaren zijn, weet Barentsen. 'Het moreel kompas wordt soms genoemd, maar vaker het belang van gedragscodes waarin is vastgelegd wat wel en niet mag.' In de praktijk komt het erop neer dat:

- je zelf moet weten wat wel en niet kan;
- je onkreukbaar bent in de privésfeer;
- je geen onoorbare relaties onderhoudt;
- je meewerkt aan onderzoek als jouw functioneren of integriteit in het geding komt.

Uit zijn voorbeelden blijkt dat meerijden in een leren pak met doodshoofden bij een niet-criminele motorclub mag van de rechter. Dit in tegenstelling tot drugsgebruik op het werk. Privé is dat wel toegestaan, behalve wanneer je als chauffeur bij de Dienst Justitionele Inrichtingen werkt, stoned achter het stuur van je eigen auto kruipt, wordt aangehouden en een rijontzegging krijgt: dan volgt ontslag. Privé pillen en poeders slikken staat de rechter toe, maar niet als je cipier bent en ze koopt van een van jouw ex-bajesklanten. Ook de gevangenisbewakers die de deuren open zetten zodat de pizzakoerier makkelijk naar binnen kon, werden ontslagen. Net als de vakantieganger die op het dieptepunt van de coronacrisis naar code-paarsland Turkije vertrok en daarna gewoon op zijn werk verscheen. Dat hij kwam werken was geen punt, wel dat hij loog dat hij in Griekenland was geweest en zelfs een nep-ticket had geregeld als 'bewijs'. 'Strafbare feiten plegen, hoe niet-werkgerelateerd ook, kun je beter laten, want daar gaat je baan als ambtenaar', heeft Barentsen geconstateerd.

Waarom zijn ambtenaren nog steeds niet normaal?

Concluderend zijn ambtenaren volgens de afscheidnemende hoogleraar ook na de normalisering nog steeds niet normaal. Dat komt:

- door de hoge integriteitseisen;
- door hun publieke zichtbaarheid;
- doordat hun salaris betaald wordt uit de schatkist, waardoor er sprake is van politieke inmenging in hun arbeidsvoorwaarden;

- door het primaat van de politiek bij de medezeggenschap.

‘Voor mijzelf geldt: ik ben zo meteen 100% werknemer. Ik vertrek van de Albeda Leerstoel, dus kan ook een dagje in de week in de rechtbank aan de slag. Ik dank iedereen met wie ik heb mogen kennismaken en samenwerken. Het was echt een feest om dit werk te mogen doen.’

Pim Fortuyn

Het laatste woord is aan Paul van der Heijden, voorzitter van de Stichting Leerstoelen CAOP. Een van de redenen dat de Albeda Leerstoel stopt, legt hij uit, is dat het ministerie van BZK, die de leerstoel ondersteunt, vindt dat deze na de normalisering eigenlijk niet meer nodig is, omdat de meeste voormalige ambtenaren nu onder het Burgerlijk Wetboek vallen en ook juridisch werknemers zijn. Hij blikt terug op de 31-jarige geschiedenis van de leerstoel, die de eerste 10 jaar gevestigd was aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, daarna aan de Universiteit Leiden. De eerste houder was Pim Fortuyn, die in zijn oratie ‘Een toekomst zonder ambtenaren’ in 1991 een vooruitziende blik had. Hij stelde voor op korte termijn het ARAR af te schaffen en in lijn daarmee ook het instituut van de ambtenarenrechter. ‘Hij moest eens weten wat er nu is gebeurd’, zegt Van der Heijden.

Tot slot overhandigt hij Barentsen vijf cadeaus, waaronder een exemplaar van Fortuyns oratie, een gegraveerde karaf als aandenken aan de Albeda Leerstoel en een ingelijste historische foto uit de tijd dat het stakingsverbod voor ambtenaren werd opgeheven. ‘En een schriftelijke weergave van jouw afscheidscollege, Barend, is straks te downloaden via de CAOP-website.’

Actieknop: Download hier de tekst van het [afscheidscollege van Barend Barentsen \(pdf\)](#)