



# CAOP

prof. mr. B. Barentsen

## The wounded soldiers of bureaucracy



CAOP

Stichting  
**Albeda**  
Leerstoel

Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

[www.caop.nl/leerstolen](http://www.caop.nl/leerstolen)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.



# The wounded soldiers of bureaucracy

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van de Albeda  
Leerstoel (Arbeidsverhoudingen in de publieke sector) aan de  
Universiteit Leiden, 28 september 2012

prof. mr. B. Barentsen





*"The wounded soldiers of bureaucracy".*

Met het uitspreken van zijn oratie op 28 september 2012 bekleedt prof. mr. Barend Barentsen officieel het ambt van bijzonder hoogleraar aan de Albeda Leerstoel aan de Universiteit Leiden. De leerstoel wordt ondersteund door het CAOP.

Het onderwerp van deze rede is de bescherming van ambtenaren en andere werkenden in de publieke sector die het slachtoffer zijn geworden van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, *the wounded soldiers of bureaucracy*. Barentsen gaat na of de regelingen die in de publieke sector gelden een voorbeeld zouden kunnen zijn voor de private sector. Zouden deze *wounded soldiers of industry* beter beschermd kunnen worden als elementen uit het publieke regime ook op hen zouden worden toegepast? Moet het arbeidsrecht gedeeltelijk worden verambtelijkt?

De trend van de laatste 30 jaar is juist een andere, zo stelt Barentsen. Op ambtenaren worden, zo veel als mogelijk is, de regels van toepassing verklaard die al voor werknemers gelden. Barentsen richt zich in zijn oratie eerst op deze 'normalisatie' van de ambtelijke rechtspositie en onderzoekt dan of het verstandig is om in omgekeerde richting te gaan normaliseren.

Het Bestuur wenst alle geïnteresseerden in het thema veel leesplezier toe!

Drs. H. Borstlap  
Voorzitter Stichting Bestuur Leerstoelen  
Den Haag, november 2012





<b>THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY .....</b>	<b>1</b>
1 Inleiding: het leven wordt voortdurend bedreigd.....	8
2 Normalisatie van de ambtelijke rechtspositie .....	11
3 De Rooyse Wissel .....	18
4 Werkgeveraansprakelijkheid: de grens bereikt? .....	22
5 Dienstongevallen en beroepsziekten .....	26
6 Verkeersongevallen .....	33
7 Normaliseren, en in welke richting dan? .....	36
8 Dankwoord .....	40





# The wounded soldiers of bureaucracy

# THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

---

*Mijnheer de rector magnificus,  
Geacht bestuur en curatorium  
van de Stichting Albeda Leerstoel,  
Geachte dames en heren,*

## 1 INLEIDING: HET LEVEN WORDT VOORTDUREND BEDREIGD

### **“Geen slingers voor Britse ambtenaar**

Britse rijksambtenaren hadden zich [...] volledig overgegeven aan een jubileumstemming, vooruitlopend op de viering van het zestigjarig regeringsjubileum van koningin Elizabeth II. Ze hingen slingers op aan lampen en gordijnen, plakten afbeeldingen van Hare Majesteit tegen de ramen en dronken koffie uit mokken met de ‘Union Jack’, de Britse vlag. Totdat er een dreigende e-mail van het management binnenkwam. Al dat koningsgezinde gedoe was ongepast en vooral: veel te gevaarlijk

‘Het is niet betamelijk’, zo stond in de memo van gebouwenbeheerster Sue Morris, ‘om slingers en andere versieringen in een professionele kantoorruimte te hebben’ [...] In haar schrijven ging Morris in op de gevaren voor de gezondheid en veiligheid. ‘Ik veronderstel dat de slingers zijn opgehangen door op stoelen of zelfs tafels te gaan staan – dat is natuurlijk niet verstandig vanuit arbo-technisch oogpunt en is niet iets dat we moeten toejuichen.’ Het is al helemaal niet verstandig, vervolgde Morris’ e-mail, om slingers aan lampen op te hangen.[...]

De conclusie was duidelijk: ‘De slingers worden weggehaald.’ Morris voegde eraan toe dat het personeel dat vooral niet zelf moest doen.”<sup>1</sup>

U hoort het: beleidsambtenaren op ministeries staan aan vreselijke gevaren bloot.<sup>2</sup> Ook wordt het beeld opgeroepen van de ambtelijke dienst als een

---

<sup>1</sup> Patrick van IJzendoorn, ‘Geen slingers voor Britse ambtenaar’, *de Volkskrant* 4 juni 2012.

dorre, regelfetisjistische organisatie. Dit bericht uit de Volkskrant, waar afgezien van het element dat Britse ambtenaren koffie zouden drinken in plaats van thee, geen letter van verzonnen is, illustreert dat er soms een wat overdreven angst bestaat voor overtreding van Arbeidsomstandighedenwetgeving. Ook bij overheidswerkgevers zit de schrik voor arbeidsongevallen en schadeclaims er blijkbaar goed in. En ook aan deze kant van de Noordzee kan het op de ambtelijke werkvloer goed misgaan. Het Algemeen Dagblad van 4 juli 2012 bevat het volgende bericht:

### **“Utrechtse ambtenaren knallen tegen glazen deuren in nieuw Provinciehuis**

De eerste maanden in het nieuwe Utrechtse provinciehuis is voor tientallen ambtenaren een pijnlijke ervaring. Er is zó veel glas verwerkt in het pand, dat bijna dagelijks iemand een glazen deur of wand niet opmerkt en er tegenaan knalt. Drie ambtenaren moesten voor behandeling naar het ziekenhuis: met een scheve neus, gebroken tand en hevige bloedend hoofd. De bedrijfshulpverleners van het provinciehuis hebben verder al elf mensen behandeld aan bloedende neuzen en sneetjes in het voorhoofd. Een onbekend aantal doorlopers hield er een fikse buil aan over. In april verhuisden de duizend provincie-ambtenaren naar het nieuwe pand, het voormalige Fortis-gebouw aan de rand van Utrecht. Vooral de eerste weken werd er tegen de deuren en ramen

opgelopen, maar nog steeds zijn er dagelijks ongelukjes. [...]

De architect had nog zo voor de risico's gewaarschuwd. Het 88 meter hoge voormalige Fortis hoofdkantoor langs de A27 werd [...] geopend door koningin Beatrix. Architect Peter Vermeulen [...] legde in zijn toespraak voor de majesteit uit dat de vele honderden vierkante meters glas de transparantie van de overheid moet benadrukken. [...]

‘Die ongelukjes hadden we voorzien’, zegt Vermeulen. ‘Het provinciebestuur wilde het echter even aanzien. Ze vonden het zonde van de architectuur.’ Maar de oplossing ligt klaar: Nu laat het provinciebestuur folie op het glas plakken.”<sup>3</sup> Kortom: het gevaar ligt overal op de loer. Waarschuwen helpt daar niet altijd tegen. In het transparante kantoor van de provincie Utrecht gaat het 9 van de 10 keer goed. Maar op een bepaald moment heb je haast, ben je in gesprek of ben je gewoon niet 100% attent, en boem!

Arbeidsongevallen en werkgerelateerde gezondheidsschade zijn ook in de publieke sector een belangrijk probleem. Nu valt de kans op gezondheidsschade voor wie in het openbaar bestuur werkzaam is mee. De kans op schade is veel hoger in de bouw, de landbouw en de industrie.<sup>4</sup> Sommigen onder u denken bij ambtenaren misschien vooral aan stoffige figuren die ergens op een kantoor achter hun verlepte geraniums zitten te

<sup>2</sup> Bovendien werd er ook gevreesd voor de milieudoelstellingen van het departement, omdat de ambtenaren afbeeldingen van de Britse vlag en van de vorstin onder de kopieermachine hadden gelegd en daarbij ook nog eens de optie ‘kleur’ hadden gekozen. Dit zou ten koste gaan van de geplande reductie van papiergebruik en van uitstoot van broeikasgassen.

<sup>3</sup> ‘Utrechtse ambtenaren knallen tegen glazen deuren in nieuw Provinciehuis’, *Algemeen Dagblad* 4 juli 2012.

<sup>4</sup> *Arbobaalans 2011*, TNO 2012, p. 150-151

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

dutten, totdat het vijf uur is. In ieder geval is dat in het glazen provinciehuis in Utrecht niet meer mogelijk: de ambtenaren moeten daar continu op hun qui vive zijn. Het beeld van de slapende en daarmee veilige ambtenarij verdient sowieso nuance-ring. Wat te denken van de universitaire medewerker die nekletsel opliep toen het schoolbord in de collegezaal van de muur viel?<sup>5</sup> Of de agent van de veldpolitie die de ziekte van Lyme had opgelopen nadat hij, dat klinkt op zich nog wel idyllisch, zich jarenlang voor zijn werk buiten de gebaande wegen dwars door het Zeeuwse duin, bos en veld moest begeven?<sup>6</sup> Het klinkt al minder aantrekkelijk als je weet dat deze veldwachter soms urenlang bij strikken op stropers moest wachten, hij dood wild moest afvoeren en dat zijn enige beschermende kleding een regenpak was. Bij de politie, maar ook bij het leger of de brandweer, zullen de medewerkers soms aan zeer extreme fysieke risico's worden blootgesteld.<sup>7</sup> In het onderwijs en de zorg bestaat er een kleinere kans op ernstige arbeidsongevallen dan in het openbaar bestuur.<sup>8</sup> Een ander voorbeeld, dat misschien niet direct doet denken aan een heldhaftige strijder voor de publieke zaak die aan grote gevaren wordt blootgesteld, is dat van een ambtenaar die jarenlang in een stoffig archief had gewerkt en stelde dat hij daardoor oog- en longklachten had opgelopen.<sup>9</sup> De gevaren zijn overigens niet alleen fysiek van aard. Pesterijen door collega's of bedreigingen en geweld kunnen psychische klachten veroorzaken.<sup>10</sup> Volgens

werkgevers is agressie een van de belangrijkste risico's bij de politie, brandweer, ziekenvervoer en uitkeringsinstanties.<sup>11</sup> Uit de rechtspraak blijkt dat ook in de publieke sector burn-outs als gevolg van een te hoge werkdruk voorkomen.<sup>12</sup>

Het onderwerp van deze rede is de bescherming van ambtenaren en andere werkenden in de publieke sector die het slachtoffer zijn geworden van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, *the wounded soldiers of bureaucracy*.<sup>13</sup> Ik wil nagaan of de regelingen die in de publieke sector gelden een voorbeeld zouden kunnen zijn voor de private sector. Zouden deze *wounded soldiers of industry* beter beschermd kunnen worden als elementen uit het publieke regime ook op hen zouden worden toegepast? Moet het arbeidsrecht gedeeltelijk worden verambtelijkt?

De trend van de laatste 30 jaar is juist een andere. Op ambtenaren worden, zo veel als mogelijk is, de regels van toepassing verklaard die al voor werknemers gelden.<sup>14</sup> Ik maak eerst wat opmerkingen over deze 'normalisatie' van de ambtelijke rechtspositie, voordat ik onderzoek of het verstandig is om in omgekeerde richting te gaan normaliseren.

<sup>5</sup> CRvB 16 april 2009, LJN B13020, TAR 2009, 135.

<sup>6</sup> CRvB 29 oktober 2009, LJN BK0705, TAR 2010, 38.

<sup>7</sup> *Arbobalans 2011*, TNO 2012, p. 150-151

<sup>8</sup> *Arbobalans 2011*, TNO 2012, p. 150-151.

<sup>9</sup> CRvB 16 september 2004, LJN AR 2684 en CRvB 24 september 2009, LJN BJ 9354. De betrokken ambtenaar kreeg geen schadevergoeding toegekend.

<sup>10</sup> CRvB 23 maart 2006, TAR 2006/90, CRvB 28 april 2011, LJN BQ4125 TAR 2011/123

<sup>11</sup> *Arbobalans 2011*, TNO 2012, p. 160.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld CRvB 4 mei 2006, TAR 2007/19 en CRvB 21 juli 2011, LJN BR 4097, TAR 2011, 144 m.nt. Festen-Hoff.

## 2 NORMALISATIE VAN DE AMBTELIJKE RECHTSPOSITIE

Het is veelzeggend dat de term ‘normalisatie’ wordt gebruikt door voor- en tegenstanders van het zoveel mogelijk gelijkstellen van ambtenaren met werknemers. Daaruit spreekt immers de impliciete veronderstelling dat werknemers ‘de norm’ zijn en ambtenaren afwijkend en bijzonder. Normalisatie houdt in dat de regels die voor werknemers gelden ook op ambtenaren moeten worden toegepast. Alleen voor zover de bijzondere positie van de ambtenaar als overheidsdienaar dat noodzakelijk maakt, zou zijn rechtspositie mogen afwijken van de norm.

Soms wordt bepleit om de term ‘harmonisatie’ te gebruiken in plaats van normalisatie. Zelfs valt er af en toe een pleidooi te beluisteren om ‘the best of both worlds’, de ambtelijke en de commerciële wereld, te nemen.<sup>15</sup> De voorstanders van gelijkstelling van ambtenaren aan werknemers hebben het debat al in zekere zin al gewonnen, omdat in het algemeen toch over wel of niet normaliseren wordt gediscussieerd. Zij hebben het debat met die term weten te ‘framen’; de bewijslast om iets afwijkend, niet-normaal te regelen komt daarmee bij de tegenstanders te berusten.

Als gezegd zal ik dadelijk ingaan op de vraag of op het vlak van arbeidsongevallen gedacht zou moeten worden aan ‘omgekeerde normalisatie’. Het gebruik van die term maakt echter wel duidelijk wat de richting van de ontwikkeling moet zijn. Anders dan Remco Campert in zijn gedicht ‘Credo’ geloof ik dan ook niet in een rivier die van

<sup>13</sup> In P. Cane, *Atiyah's Accidents, Compensation and the Law*, Londen/Edinburgh/Dublin: Butterworths 1999, p. 274 wordt beschreven dat begin 20e eeuw ongevallenverzekeringen ingevoerd ten behoeve van werknemers, ‘*the wounded soldiers of industry*’.

<sup>14</sup> L.C.J. Sprengers, ‘Collectieve belangen – uiteenlopende geschillen’ (inaugurale rede Leiden), in: A.F.M. Brenninkmeijer & L.C.J. Sprengers, *Arbeidsconflicten bij de overheid*, Den Haag: CAOP 2003, p. 60; L.C.J. Sprengers, ‘Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar’, *TRA* 2011, 35, onder 2.

<sup>15</sup> A.C.M. van Vliet, R.L. Herregodts & F.A. Koopman, ‘Aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Stand van zaken in het civiele recht en het bestuursrecht’, *O&A* 2012/3, p. 21. Raad voor het overheids personeel, *Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel* (Advies d.d. 26 juni 2006), Den Haag: CAOP 2006.

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

de zee naar de bergen stroomt.<sup>16</sup> Hoogstens wil ik de normalisatiestroom enigszins kanaliseren, en op het vlak van de arbeidsongevallen in een andere richting proberen te leiden.

Ik zal kort een paar voorbeelden van normalisatie noemen. Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet gelden zowel voor ambtenaren als werknemers. De werknemersverzekeringen, onder meer de WW en de WIA, zijn zowel op werknemers als op ambtenaren van toepassing. De wettelijke rechten en plichten bij ziekte, geïntroduceerd door de Wet verbetering poortwachter, zijn voor ambtenaren en werknemers nagenoeg gelijk. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds is geprivatiseerd en voor ambtenaren is een goudgerand pensioen net zo zeker, en in deze tijden: onzeker, als voor iemand die bijvoorbeeld in de bouw, een apotheek of in een supermarkt werkzaam is en onder het pensioenfonds van die bedrijfstak valt. Medezeggenschap bij de overheid en in de markt wordt geregeerd door een en dezelfde Wet op de ondernemingsraden.<sup>17</sup> De uitzondering in verband met het primaat van de politiek zorgt er dan nog wel voor dat medezeggenschap binnen de overheid iets anders uitpakt dan binnen een commerciële onderneming. Mijn voorganger op deze leerstoel, Loe Sprengers, heeft overigens overtuigend betoogd dat de Hoge Raad dat primaat van de politiek (art. 46d WOR) zeer ruim uitlegt, ruimer dan eigenlijk bedoeld was,

met als gevolg dat de overheid een grotere beleidsvrijheid heeft dan niet-overheidsorganisaties ten opzichte van de ondernemingsraad.<sup>18</sup> Ook vanuit Europa wordt normalisatie in de hand gewerkt. Het materiële Unierecht is vaak gelijkelijk op ambtenaren en werknemers van toepassing, zoals non-discriminatiebepalingen en regelingen van arbeidsomstandigheden en werktijden. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU over het niet vervallen van vakantiedagen bij ziekte geldt bijvoorbeeld zowel voor werknemers als ambtenaren.<sup>19</sup> Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kent, met een beperkte uitzondering voor personen die daadwerkelijk overheidsgezag uitoefenen, dezelfde rechten aan ambtenaren en werknemers. Artikel 6 van dat verdrag garandeert hen bijvoorbeeld een eerlijk proces in een ontslagzaak.<sup>20</sup>

Ik juich deze normalisatie op zichzelf toe.<sup>21</sup> Ik benader ambtenaren en andere werkenden in de publieke sector niet primair als overheidsorgaan, maar als mensen die voor hun levensonderhoud en levensvervulling afhankelijk zijn van hun werk en die uiteindelijk hebben te doen en te laten wat de boven hen geplaatste werkgever bepaalt. Zonder landjepik te willen spelen met de collega's binnen het departement publiekrecht, zou ik het ambtenarenrecht niet als deel van het staatsrecht willen beschouwen, maar als een onderdeel van het arbeidsrecht. Uiteraard doet een politieagent

<sup>16</sup> Remco Campert, 'Credo' uit de bundel 'Vogels vliegen toch' (1951), opgenomen in: *Dichter*, Amsterdam: De Bezige Bij 1995, p. 21.

<sup>17</sup> L.C.J. Sprengers, 'Collectieve belangen – uiteenlopende geschillen' (inaugurale rede Leiden), in: A.F.M. Brenninkmeijer & L.C.J. Sprengers, *Arbeidsconflicten bij de overheid*, Den Haag: CAOP 2003, p. 79-81.

<sup>18</sup> L.C.J. Sprengers, 'Het primaat van de politiek, het regeerakkoord en de ambtenaren' SR 2007, 17 en dezelfde in zijn noot onder HR 20 mei 2005, SR 2005, 56.

<sup>19</sup> HvJ EU 3 mei 2012, C-337/10, JAR 2012/154 (*Neidel*). Zie ook CRvB 7 juni 2012, LJN BW8361en CRvB 2 augustus 2012, LJN BX4807.

<sup>20</sup> Zie A.de Becker, *De rol van de EU: de ene ambtenaar lijkt steeds meer op de andere, maar we zeggen het hen niet* (oratie UvA), Den Haag: CAOP 2011, p. 30-31en de daar besproken rechtspraak en EHRM 10 juli 2012, no. 19554/11 (*K.M.C./Hongarije*).

heel ander werk dan een verkoper in een meubelpaleis. Dat geldt echter ook voor de statutair directeur van een vennootschap, de bankier en de schoonmaker, die allen op basis van een arbeidsovereenkomst werken. Ook tussen de Secretaris-Generaal op een ministerie, de communicatiemedewerker van de Leidse rechtenfaculteit en de medewerker van de groenvoorziening van de gemeente Leiden, die allen als ambtenaar werkzaam zijn, bestaan er grote verschillen in taken en verantwoordelijkheden. In ieder geval zie ik niet direct dat ambtenaar en werknemer, wat hun behoefte aan veilige arbeidsomstandigheden en aan financiële bescherming tegen werkgerelateerde schade betreft, wezenlijk van elkaar zouden verschillen.

Een belangrijke reden om de rechtspositie van ambtenaren aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw afzonderlijk te regelen, is inmiddels ook weggefallen. Aan het begin van de vorige eeuw stond het arbeidsrecht nog in de kinderschoenen. Het voldeed niet voor de overheid, die de rechten en plichten van het groeiende ambtenarenkorps goed wilde regelen. Juist om te bevorderen dat zij hun werk integer en voldoende onafhankelijk van de politieke leiding verrichtten, was een goede rechtspositie noodzakelijk. Vooral moest de mogelijkheid om ambtenaren te ontslaan aan regels worden gebonden, om willekeur te voorkomen. Aan de andere kant werden er ook hoge eisen aan ambte-

naren gesteld. Beperking van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, die voor een goede vervulling van de ambtelijke dienst noodzakelijk zijn, vereist ook een deugdelijke wettelijke basis. Het civiele arbeidsrecht was toentertijd nog niet zo ver. Dat was een van de redenen om de rechten, maar ook de soms vergaande verplichtingen van de ambtenaar, afzonderlijk wettelijk te regelen.

Het arbeidsrecht heeft intussen niet stil gestaan. Het arbeidscontract is inmiddels met de nodige wettelijke waarborgen omgeven. Het civiele ontslagrecht heeft zich ontwikkeld en op dit moment speelt de discussie of de ontslagbescherming van werknemers juist niet wat al te ver is doorgescho-

ten.<sup>22</sup> Ook veel tegenstanders van de plannen die demissionair minister Kamp in de Hoofdlijnennotitie Hervorming Ontslagrecht en WW heeft neergelegd, vinden het bestaande stelsel onevenwichtig en oneerlijk. Maar zelfs als de ontslagvergunning van art. 6 BBA zou worden geschrapt en de ontslagvergoeding fors wordt beperkt, zal de werkgever nog altijd een redelijke grond moeten hebben om tot ontslag over te kunnen gaan. Een belangrijke verandering zou wel zijn dat in het nieuwe systeem de werknemer naar de rechter moet stappen en dat de werkgever dan pas echt die redelijke ontslaggrond hard moet gaan maken. Eigenlijk kan dat ook worden gezien als een vorm van omgekeerde normalisatie. Ambtenaren worden nu

<sup>21</sup> Zie voor een recent tegengeluid Van der Meers oratie *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren* (oratie Leiden 24 februari 2012), te vinden op: <http://hdl.handle.net/1887/19715>. Een overzicht van argumenten pro en contra (met conclusie: contra) geeft C.R. Niessen, *Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp, deel zoveel* (afscheidsrede Ien Dales Leerstoel 8 oktober 2010), Den Haag: CAOP 2010.

<sup>22</sup> Zie de *Hoofdlijnennotitie aanpassing ontslagrecht en WW*, Bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12, 29544*, nr. 400 en de brief aan de Tweede Kamer van Bouwens c.s., zie [http://www.vu.nl/nl/Images/Brief%20ontslagrecht\\_tcm9-277252.pdf](http://www.vu.nl/nl/Images/Brief%20ontslagrecht_tcm9-277252.pdf)

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

door het bestuursorgaan waar zij werkzaam zijn ontslagen en dan is het aan hen om daar tegen op te komen. Uiteraard moet het bestuursorgaan dat besluit hebben onderbouwd, en zal het uiteindelijk moeten aantonen dat één van de in de wet genoemde ontslaggronden zich voordoet. Daarbij kan echter gebruik worden gemaakt van primaire en subsidiaire gronden en is ook het ‘ontslag op andere gronden’ mogelijk<sup>23</sup>. Het verschil met het voorgestelde nieuwe civiele ontslagrecht zou wel eens heel klein kunnen zijn. Hoe dat er uit gaat zien is natuurlijk afhankelijk van de uitkomst van de formatie. Op dit moment valt daar nog geen zinnig woord over te zeggen.<sup>24</sup>

Ik heb dit uitstapje naar het ontslagrecht gemaakt om een ander punt te maken, en dat is: de arbeidsovereenkomst is niet een of ander floddercontractje, waar de werkgever naar geloven onderuit kan komen en waarmee hij eenzijdig zijn wil aan de werknemer kan opleggen. Het lijkt er soms op dat tegenstanders van afschaffing van de ambtenarenstatus werknemers met een arbeidsovereenkomst als uitsluitend op geld beluste huurlingen beschouwen, terwijl een ambtenaar vooral met het oog op het publieke belang werkzaam is; de ambtenaar als koene ridder voor de publieke zaak. De arbeidsovereenkomst is echter, ik kan het niet genoeg benadrukken, een keurig nette overeenkomst die ook keurig in de wet is geregeld. Daar komt bij dat de open norm van het goedwerkge-

verschap de speelruimte en de bevoegdheden van de werkgever begrenzen. Heerma van Voss heeft betoogd dat de werkgever bij zijn beslissingen de beginselen van goedwerkgeverschap in acht moet nemen. Deze zijn nauw verwant aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die de overheid ten opzichte van burgers en ook het eigen personeel in acht moet nemen. Dat betekent dat de werkgever zijn beslissingen zorgvuldig moet voorbereiden, deze deugdelijk moet motiveren en een zorgvuldige afweging moet maken van het belang van het bedrijf en dat van de betrokken werknemer.<sup>25</sup>

Dat ambtenaren soms grote bevoegdheden hebben, die diep kunnen ingrijpen in het leven van burger vergt dat hun plichten goed zijn vastgelegd. En het vergt ook dat hen een goede rechtspositie wordt geboden, zodat werken voor de overheid ook aantrekkelijk is. Dat wil echter niet zeggen dat hun hoeveelheid vakantiedagen, recht op een getuigschrift of op tijdige uitbetaling van hun loon aparte wettelijke regeling behoeft.<sup>26</sup> Dit kan binnen het ‘normale’ arbeidsrecht net zo goed geregeld worden. En dat geldt ook voor het ontslagrecht. Zowel overheidswerkgevers die denken dat het ontslag van ambtenaren onder het civiele arbeidsrecht lekker makkelijk wordt, als ambtenaren die vrezen dat hun ontslag te makkelijk wordt, hebben een verkeerd beeld van zowel het ambtelijke als het civiele ontslagrecht.

<sup>23</sup> Bijv. op grond van art. 99 ARAR bij rijksambtenaren.

<sup>24</sup> Vgl. L.C.J. Sprengers, ‘This is it’, in: J.Th.J. van den Berg, E. Verhulp & R.K. Visser, *“Zoals een goed ambtenaar betaamt”* (Niessen-bundel), p. 138-140.

<sup>25</sup> G.J.J. Heerma van Voss, ‘De dynamiek van het goedwerkgeverschap’, *TRA* 2011/77, onder 2; G.J.J. Heerma van Voss, *Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht* (Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 29), Deventer: Kluwer 1999 De toetsing aan de beginselen van goed werkgeverschap valt bijvoorbeeld terug te zien in de rechtspraak over eenzijdige wijziging van arbeidsvoorwaarden, vgl. HR 11 juli 2008, *NJ* 2011/185, *JAR* 2008/204, *RAR* 2008/128 (*Stoof/Mammoet*).

<sup>26</sup> Wat de tijdige loonbetaling betreft: een ambtelijk equivalent van art. 7:616 BW (tijdige loonbetaling) en 7:625 BW (boeterente bij te late betaling) bestaat niet. Wel zijn de algemene regeling van bestuursrechtelijke geldschulden (art. 4:85 e.v. Awb) en Boek 6 BW van toepassing.



Het is goed om te vermelden dat het voor werknemers niet alleen een kwestie van nemen is, maar ook van geven. Ook de civiele werkgever mag, als dat voor het werk noodzakelijk is, hoge eisen stellen aan zijn werknemers. Inperkingen van fundamentele rechten en vrijheden zijn zeker niet uitgesloten. Ik noem als voorbeeld de KLM-stewardess die in 2010 ontslagen werd. De luchtvaartmaatschappij vond het niet bij een professionele en zakelijke uitstraling passen dat deze stewardess een gemillimeterd kapsel had. De KLM mag piercings, zichtbare tatoeages en extreem kort haar verbieden.<sup>27</sup> Een wat ouder voorbeeld is dat van de directeur van Feyenoord, die een verhouding kreeg met de directeur van Ajax. De arbeidsovereenkomst tussen haar en Feyenoord werd ontbonden.<sup>28</sup> Wie het boek *De prooi* over de ABN Amro heeft gelezen betwijfelt het misschien, maar aan bankiers worden hoge eisen gesteld. Als er aan een bankier ook maar een strafrechtelijk luchtje van handelen met voorkennis kleeft, kan hij op staande voet worden ontslagen.<sup>29</sup> Deze voorbeelden illustreren dat aan werknemers hoge eisen worden gesteld, ook op het vlak van integriteit en loyaliteit.

Het lot van het initiatiefwetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie is onzeker na de verkiezingen van 12 september jl.<sup>30</sup> Op grond van dit wetsvoorstel blijven degenen die werkzaam zijn bij een overheidsinstelling in

naam ambtenaar, maar wordt op hen het civiele arbeidsrecht van toepassing. De behandeling van dit wetsvoorstel kon niet door de oude Tweede Kamer worden afgerond voor de verkiezingen. Net als met het ontslagrecht is het dus afwachten hoe dat verder gaat. Voor mij persoonlijk is het natuurlijk wel fijn dat de ambtenaar voorlopig nog niet is afgeschaft, zodat deze inaugurele rede niet tegelijkertijd mijn afscheidscollege zou zijn. Gelukkig bevat het voorstel uitzonderingen voor leger, politie<sup>31</sup> en de rechterlijke macht, zodat er voorlopig nog genoeg studieobjecten overblijven. Daarbij komt: de overheid blijft een bijzondere werkgever, en dus blijven de arbeidsverhoudingen bij de overheid dat ook. Maar het lijkt mij een misvatting om te veronderstellen dat een separaat wettelijk statuut noodzakelijk is om een goede rechtspositie van de ambtenaar en een goede werking van de openbare dienst te waarborgen.

Voordat ik inga op het hoofdonderwerp van vandaag, wil ik daarvoor nog een vijftal argumenten noemen. Mijn eerste argument is dat er een aantal uiterst beschaafde verzorgingsstaten is, dat geen apart arbeidsrecht voor ambtenaren heeft. Zweden is in dit verband het meest sprekende voorbeeld. Het tweede argument is dat in Nederland een groot aantal werkenden op basis van arbeidsovereenkomst werkzaamheden verricht in het algemeen belang, die soms ook essentieel zijn voor het goed functioneren van onze samenle-

<sup>27</sup> Ktr. Haarlem 24 september 2010, LJN BO2066, JAR 2010/283

<sup>28</sup> Ktr. Rotterdam 13 augustus 1998, JAR 1998/180.

<sup>29</sup> Hof 's-Gravenhage 8 december 2006, JAR 2007/45. Zie ook HR 23 december 2011, LJN BT7193, JAR 2012/37.

<sup>30</sup> Voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nrs. 1-3. Zie over het voorstel K.P.D. Vermeulen & C.I. van Gent, 'Ambtenaren worden gewone werknemers', *TAP* 2011/2, p. 50 e.v.

<sup>31</sup> Tweede NvW wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren, *Kamerstukken II* 2011/12, 32550, nr. 11.

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

---

ving. De al genoemde bankiers zijn misschien een wat ongelukkig voorbeeld, maar denk eens aan artsen en verplegers in dienst van een ziekenhuis. Of de ambulancebroeder, die het tijdens oud- en nieuwrellen net zo zwaar heeft als de politieagent of de brandweerman, maar vaak geen ambtenaar is zoals zij. De ambtenaar en de overheid hebben niet het monopolie op het dienen van het publieke belang.

Dit voorjaar besliste de Utrecht Voorzieningen-rechter nog dat medewerkers van het bedrijf dat bijna al het elektronisch betaalverkeer in Nederland verwerkt niet mochten staken.<sup>32</sup> Het gevaar dat alle pinbetalingen onmogelijk zouden worden achtte de rechter te groot. De rechter vreesde voor ontwrichting van de maatschappij en voor grote gevolgen voor de Nederlandse economie.

Het derde argument is dat de band tussen ambtenaren en het publieke belang en het politieke gezag lang niet altijd even sterk is. Veel ambtenaren zijn eigenlijk helemaal niet zo bijzonder. Is er heel veel verschil tussen een gemeentelijke vuilnismaan of een medewerker van een door de gemeente ingehuurd afvalverwerkingsbedrijf?

Nu wordt er wel gezegd dat ambtenaren werken voor de machtige overheid, die ook nog eens als wetgever de regels kan vaststellen. Dat maakt de machtsverhouding tussen hen onevenwichtig. Mijn vierde argument is dat de verhouding tus-

sen werkgever en werknemer in de marktsector meestal ook niet gelijkwaardig is. De werkgever is dan wel niet met overheidsgezag bekleed, maar een werknemer heeft wel te doen wat hem wordt opgedragen. Tussen hen bestaat een gezagsverhouding.

De bijzondere combinatie van een werkgever die tevens wetgever is, hoeft niet te leiden tot een aparte regeling van de individuele rechtspositie. Het is eerder een argument om de manier waarop de arbeidsvoorwaarden in de onderhandelingen tussen de vakbonden en de werkgever worden bepaald anders in te richten dan in marktsector.<sup>33</sup> Het instemmingsvereiste zoals dat nu geldt tussen overheidswerkgevers en de bonden komt buiten de overheid niet voor, maar wordt juist gezien als voorbeeld van normalisatie, omdat het de onderhandelingspositie gelijkwaardig maakt.<sup>34</sup> In het initiatiefwetsvoorstel wordt het instemmingsvereiste overigens geschrapt.

Het vijfde argument, ten slotte, ben ik zelf. Vandaag spreek ik tot u in de hoedanigheid van werknemer van de Stichting Albeda Leerstoel, en probeer ik u iets bij te brengen over de rechtspositie van de ambtenaar. De rest van mijn universitaire werkweek ben ik aangesteld als ambtenaar, en heb het dan vooral over de rechten en plichten van werknemers. Ik hoop dat u van mij wilt aannemen dat ik vandaag, als werknemer, mijn werk

---

<sup>32</sup> Vzng. Rb.Utrecht 8 maart 2012, LJN BV 8224, JAR 2012/104.

<sup>33</sup> L.C.J. Sprengers, 'Het primaat van de politiek, het regeerakkoord en de ambtenaren' *SR* 2007, 17.

<sup>34</sup> L.C.J. Sprengers, 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar', *TRA* 2011, 35, onder 2.

---

even goed, integer en met evenveel enthousiasme probeer te doen als op mijn ambtelijke dagen.

Voordat ik de poten onder de Albeda-leerstoel nu helemaal wegzaag, ga ik over tot de kern van mijn verhaal. En dat is dus de vraag of het goed zou zijn om, als alle arbeidsverhoudingen zoveel mogelijk uniform gaan worden geregeld, bij de ambtenaren te rade te gaan voor de bescherming tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten. Voor die omgekeerde normalisatie zoek ik steun in een misschien onverwachte hoek, namelijk de Hoge Raad der Nederlanden.

### 3 DE ROOYSE WISSEL

In zijn arrest van 11 november 2011, in de zaak *De Rooyse Wissel*, heeft de Hoge Raad een belangrijke impuls gegeven aan het denken over de fundamentele gelijkheid tussen ambtelijk en privaatrechtelijk tewerkgestelden.<sup>35</sup> In verschillende zaken die eerder werden beslist, is de vergelijking met de ambtelijke rechtspositie getrokken<sup>36</sup>, maar in november 2011 doet de Hoge Raad expliciet de principiële uitspraak dat een werknemer niet minder af mag zijn dan een ambtenaar die vergelijkbaar werk doet.

Wat was er in deze zaak nu aan de hand? De Rooyse Wissel is een particuliere TBS-kliniek in de buurt van Venray. Op de gesloten afdeling Sfinx II was een sociotherapeut werkzaam. Deze werknemer is op 10 maart 2003 door een van de patiënten vastgepakt en meerdere malen geslagen, ook op het hoofd. De werknemer is arbeidsongeschikt geraakt en zit inmiddels in de WAO. Hij heeft de Rooyse Wissel aansprakelijk gesteld voor de schade.

De werknemer voerde voor zijn schadeclaim twee gronden aan. De eerste was dat de Rooyse Wissel haar zorgplicht voor veilige arbeidsomstandigheden had geschonden. Er hadden meer veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen. De tweede grond was dat, omdat schade nu eenmaal onvermijdelijk is als iemand met gevaarlijke en onvoorspelbare TBS-patiënten moet werken, zeker op een gesloten afdeling, de Rooyse Wissel

---

<sup>35</sup> HR 11 november 2011, LJN BR5223, JAR 2011/315 m.nt. Barentsen

<sup>36</sup> Zie bijv. de conclusie van A-G Spier voor HR 18 maart 2005, JAR 2005/100 onder 7.16.

---

haar werknemer behoorlijk had moeten verzekeren tegen letselschade.

Deze laatste verplichting werd door de werknemer gebaseerd op het goedwerkgeverschap (art. 7:611 BW). Voor werknemers die tijdens hun werk het slachtoffer worden van een verkeersongeluk heeft de Hoge Raad bepaald dat een werkgever voor een behoorlijke verzekering moet zorgen. Verkeersdeelname stelt werknemers volgens de Hoge Raad aan een bijzonder risico bloot, terwijl de werkgever eigenlijk weinig kan doen om schade te voorkomen. Een goede auto, erop letten dat de werknemer niet overwerkt is en geen onmogelijke tijdslimieten stellen, waardoor de werknemer teveel gaat haasten, een slipcursus eventueel als de werknemer vaak de baan op moet, dat is in grote lijnen wat een werkgever kan doen. Ook als de werkgever dat allemaal, het maximaal haalbare, inderdaad doet, is onvermijdelijk dat een deel van het personeel het slachtoffer wordt van een verkeersongeval. De zorgplicht biedt geen absolute bescherming tegen werkgerelateerde schade. Geïnspireerd door de voor verkeersslachtoffers ontwikkelde verzekeringsplicht, werd de laatste jaren in verschillende zaken ook bij geweldsincidenten aangenomen dat de werkgever zijn werknemers daar behoorlijk tegen moest verzekeren. In zijn arrest van 11 november 2011 haalt de Hoge Raad een ferme streep door deze rechtsontwikkeling. De verzekeringsplicht blijft beperkt tot het verkeer. Ook de Hoge Raad ziet in

dat die afgrenzing van de verzekeringsplicht iets willekeurig heeft. De Raad vindt echter dat het aan de wetgever en niet aan de rechter is om de verzekeringsplicht verder uit te breiden. Daarmee viel het doek voor de op het goed werkgeverschap gebaseerde claim.

De Hoge Raad schiet de werknemer echter te hulp in de op de schending van de zorgplicht gebaseerde vordering. De Hoge Raad wijst erop dat een medewerker van een publieke TBS-instelling de volledige schade vergoed had kunnen krijgen, omdat er sprake was van een beroepsincident. Ongeacht of de publieke werkgever de schade had kunnen en moeten voorkomen, komt een rijksambtenaar in geval van zo'n beroepsincident in aanmerking voor volledige vergoeding van zijn schade.<sup>37</sup> Een beroepsincident is een schadeveroorzakende gebeurtenis die voortvloeit een bijzonder risico dat rechtstreeks verband houdt met de uitvoering van de taken waaraan die ambtenaar zich wegens zijn specifieke functie ook niet kan onttrekken.<sup>38</sup> Als de sociotherapeut een rijksambtenaar was geweest, zou hij hoogstwaarschijnlijk als slachtoffer van zo'n beroepsincident zijn aangemerkt. Een saillant detail is dat het ongeval waar het hier om gaat in maart 2003 gebeurde en de bescherming van rijksambtenaren tegen beroepsincidenten pas op 1 december 2005 is ingevoerd. In het concrete geval gaat het rechtsgelijkheidsargument misschien niet op.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Art. 69 lid 2 ARAR.

<sup>38</sup> Zie voor de definitie van het beroepsincident bij rijksambtenaren art. 35 ARAR.

<sup>39</sup> Stb. 2005, 591.

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

Het is duidelijk dat de Hoge Raad, door de vergelijking met ambtenaren te trekken, het punt wil maken dat het eigenlijk niet acceptabel is dat een werknemer, die precies hetzelfde riskante werk moet doen als een ambtenaar in een publieke TBS-instelling, met lege handen zou achterblijven.<sup>40</sup>

Dat hij nu eenmaal de pech heeft bij een private instelling te werken, is onvoldoende om hem schadevergoeding te ontzeggen. Van een verzekeringsplicht wil de Hoge Raad echter niet weten, dus op welke manier kan dan worden bereikt dat deze werknemer niet minder slecht af is dan een ambtenaar? De 'list' die de Raad verzint, is een ruime uitleg van de zorgplicht van de werkgever, of preciezer: de stelplicht van de werkgever omtrent de naleving van die zorgplicht.

In artikel 7:658 BW is bepaald dat de werkgever moet aantonen dat hij al het mogelijke heeft gedaan om schade te voorkomen. In dit geval vloeit volgens de Hoge Raad uit die norm voort dat de werkgever niet alleen moet stellen welke maatregelen hij heeft getroffen om te voorkomen dat er met de betrokken individuele TBS-patiënt iets mis zou gaan, zoals het onderzoeken van de betrokken patiënt en het deugdelijk inschatten van de kans op incidenten. De Hoge Raad oordeelt dat de werkgever ook had moeten toelichten welke algemene veiligheidsmaatregelen en algemene voorschriften hij had uitgevaardigd om het vereiste hoge veiligheidsniveau te bereiken. Aangezien de werkgever niet duidelijk had gemaakt welk

algemeen veiligheidsbeleid hij had gevoerd, heeft hij niet aangetoond dat hij zijn zorgplicht heeft nageleefd. Van de Hoge Raad krijgt de werkgever niet meer de kans om dat betoog alsnog te voeren. Deze stellingen had de werkgever uiterlijk in hoger beroep moeten aanvoeren. Nu dat niet is gebeurd, kan de Raad tot geen andere conclusie komen dan dat de werkgever zijn zorgplicht heeft geschonden.

Dat er aan het veiligheidsniveau hoge eisen moeten worden gesteld, rechtvaardigt de Raad met het argument dat medewerkers van TBS-instellingen, of ze nu ambtenaar of werknemer zijn, gelijkelijk moeten worden beschermd tegen het specifieke risico waar zij aan bloot worden gesteld. Het is vooral dit rechtsgelijkheidsargument dat de uitspraak van de Hoge Raad zo opmerkelijk maakt. De zorgplicht van de werkgever wordt in de rechtspraak in het algemeen ruim uitgelegd. Wat dat betreft is het arrest niet baanbrekend. Van werkgevers wordt altijd al veel verwacht. Het geval van de postbode die werd aangereden toen hij op een polderweg achter een weggewaaide brief aanholde, is wat dat betreft veelzeggend.<sup>41</sup> De werkgever was aansprakelijk. Wat had de werkgever hier nu meer kunnen en moeten doen dan de postbode vooral op het hart te drukken bij het oversteken van de weg goed uit te kijken? Ook over de aansprakelijkheid van de werkgever voor de schade van een verpleegster die tegen een door een patiënt onverwacht opengegooide

<sup>40</sup> Zie A.C.M. van Vliet, R.L. Herregodts & F.A. Koopman, 'Aansprakelijkheid voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Stand van zaken in het civiele recht en het bestuursrecht', *O&A* 2012/3, p. 21.

<sup>41</sup> HR 19 oktober 2001, JAR 2001/218 (*PTT Post/Baas*).

WC-deur opbotste, wordt wel eens wat schamper gedaan. Wie de zaak wat dieper bestudeert, ziet dat er in dit geval een aantal bijzondere omstandigheden speelde dat die uitkomst toch wat minder bizar maakt.<sup>42</sup>

Het hangt echter van de precieze feiten en omstandigheden van het geval af of daadwerkelijk gezegd kan worden dat de werkgever meer had moeten doen. Er zijn in de rechtspraak ook veel voorbeelden te vinden waarin de werkgever er wel in is geslaagd om aan te tonen dat hij voldoende heeft gedaan. Het andere arrest van 11 november 2011 is daar een sprekend voorbeeld van: een postbode gleed uit op het trottoir in 'normaal Hollands winterweer'. De werkgever was niet aansprakelijk.<sup>43</sup> De aard van de werkzaamheden, de ervaringen van de werknemer, de kans op schade en de ernst daarvan, de kosten van preventieve maatregelen en hun invloed op het productieproces zijn onder meer van belang om te bepalen wat er van de werkgever kan worden gevergd.

In de Rooyse Wissel staat centraal dat de mate van bescherming van een werkende tegen letsels niet mag afhangen van zijn min of meer toevallige juridische status. Die gedachte spreekt ook uit het arrest van 23 maart 2012.<sup>44</sup> Daarin achtte de Raad het werknemersvriendelijke regime van art. 7:658 BW ook van toepassing op de verhouding tussen een opdrachtgever en een zelfstandige zonder

personeel. In de wetsgeschiedenis van art. 7:658 lid 4 BW is opgemerkt dat:

“de vrijheid van degene die een bedrijf uitoefent om te kiezen voor het laten verrichten van het werk door werknemers of door anderen, niet van invloed behoort te zijn op de rechtspositie van degene die het werk verricht en betrokken raakt bij een bedrijfsongeval of anderszins schade oploopt. Anders gezegd: een werkgever die zijn zorgverplichtingen niet nakomt dient op gelijke voet aansprakelijk te zijn voor de schade van werknemers en anderen die bij hem werkzaam zijn. Daarom dient de aansprakelijkheid van de inlener voor bedrijfsongevallen waarbij (ook) andere dan eigen werknemers betrokken zijn, een specifieke wettelijke grondslag te krijgen.”<sup>45</sup>

<sup>42</sup> HR 5 november 2004, JAR 2004/278 (*Lozerhof*). De deur was zeer breed, de gang waarop deze uitkwam zeer smal en het betrof een instelling met (oudere) patiënten die onverwachte bewegingen konden maken, als gevolg van hun geestelijke en lichamelijke gebreken.

<sup>43</sup> HR 11 november 2011, JAR 2011/316 m.nt. Vegter (*TNT*).

<sup>44</sup> HR 23 maart 2012, JAR 2012/110 (*Davelaar/Allspan*).

<sup>45</sup> Tweede Nota van Wijziging Wet flexibiliteit en zekerheid, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 263, nr 14.

### 4 WERKGEVERAANSPRAKELIJKHEID: DE GRENS BEREIKT?

Nu is het gevaarlijk om aan twee arresten van de Hoge Raad algemene conclusies te verbinden. Het valt zeker niet uit te sluiten dat het om sterk op de individuele casus toegesneden oplossingen gaat, die vooral bedoeld zijn om een voor die gevallen billijke uitkomst te bereiken. Aan de andere kant hanteert de Hoge Raad in het Rooyse Wissel-arrest wel expliciet het rechtsgelijkheidsargument en daarmee wordt toch een wat bredere strekking gesuggereerd. Het rechtsgelijkheidsargument is immers strikt genomen niet nodig om tot het oordeel te komen dat de werkgever in dit geval te weinig had ondernomen. Die conclusie is goed in te passen in de bestaande rechtspraak, zonder dat argument. Er worden hoge eisen gesteld aan de werkgever, zowel materieel – de zorgplicht – als procedureel – de stelplicht en bewijslast.

Op zijn minst valt er in de Rooyse Wissel steun te vinden voor de ook aan art. 7:658 lid 4 BW ten grondslag liggende gedachte dat werkenden op gelijke voet moeten worden beschermd tegen werkgerelateerde schade.

De vraag is dan nog wel of dat alleen moet gelden voor werknemers die vrijwel hetzelfde werk doen als ambtenaren, of dat moet worden uitgebreid tot werknemers die ten bate van het openbaar belang werken, of dat het om alle werkenden zou moeten gaan. De benadering van zzp'ers in het arrest van 23 maart 2012 is een aanwijzing dat het misschien wel dat laatste zou moeten zijn.



---

Het argument van rechtsgelijkheid is uiteraard het sterkste in gevallen als de Rooyse Wissel. Het valt in ieder geval dán niet of nauwelijks uit te leggen dat het beschermingsniveau zou verschillen tussen ambtenaren bij een rijksinstelling en werknemers bij een particuliere inrichting, als daar precies hetzelfde werk wordt gedaan. Er zijn vergelijkbare situaties te bedenken. Is het voor een vuilnismen die ernstig gewond raakt relevant dat hij voor de gemeentelijke milieudienst werkzaam was, of dat hij werkt voor een private onderneming waaraan de gemeente het ophalen van huisvuil heeft uitbesteed? Mag er een verschil worden gemaakt tussen een werknemer van het Uvw of een ambtenaar van de sociale dienst, die beiden achter dezelfde balie werken op een zogeheten 'werkplein' en daar allebei met verontwaardigde cliënten te maken kunnen krijgen? Is het rechtvaardig om een medewerker van een bergingsbedrijf anders te behandelen dan een ambtenaar van Rijkswaterstaat als zij op de snelweg hard aan de slag zijn om de rijbaan weer vrij te maken na een ongeluk? Wat rechtvaardigt een andere behandeling van een politieagent en een door de gemeente via het uitzendbureau ingehuurd verkeersregelaar die op een warme zomerdag het verkeer van en naar het strand in goede banen proberen te leiden en daar te maken krijgen met een agressieve badgast?

Maar de gelijkstelling aan ambtenaren hoeft niet beperkt te blijven tot werknemers die vergelijkbaar werk doen als ambtenaren, of werknemers waarvan gezegd kan worden dat zij werkzaamheden in het algemeen belang verrichten. Meer in het algemeen valt er aan het ambtenarenrecht inspiratie te ontleen voor het civiele werkgeversaansprakelijkheidsrecht. De reden is dan niet zo zeer dat er sprake zou zijn van een ongerechtvaardigd onderscheid, maar dat het bestaande stelsel van werkgeversaansprakelijkheid aan herziening toe is.

Werkgeversaansprakelijkheid wordt geplaagd door een aantal problemen, dat met het overnemen van de regelingen zoals die nu voor ambtenaren gelden zou kunnen worden ondervangen. Er is aanleiding om naar aanvullingen op, en alternatieven voor, het bestaande systeem van werkgeversaansprakelijkheid op zoek te gaan. Het huidige stelsel loopt tegen zijn grenzen op, omdat het op twee gedachten hinkt: slachtofferbescherming en schuldaansprakelijkheid. Het systeem moet ervoor zorgen dat slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten adequaat worden beschermd. Aan de andere kant gaat dit systeem er vanuit dat voor het recht op schadevergoeding noodzakelijk is dat de werkgever is tekort geschoten in de naleving van zijn verplichting om voor veilige arbeidsomstandigheden te zorgen. In die verwijtbaarheid zit een zekere rek. Een strenge

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

zorgplicht en een gunstige bewijslastverdeling zijn slachtoffervriendelijke maatregelen, zonder dat het wettelijk uitgangspunt dat de werkgever enig verwijt moet treffen wordt verlaten. Maar die oprekmogelijkheid is begrensd.

De door de Hoge Raad geïntroduceerde verzekeringsplicht heeft het stelsel er niet overzichtelijker en eerlijker op gemaakt. Waarom worden werknemers in het verkeer beter beschermd dan op de werkplek? Buiten het verkeer geldt nog steeds de eis dat de werkgever moet zijn tekortgeschoten.

Het kan niet worden ontkend dat met de ruime uitleg van de zorgplicht en de introductie van de verzekeringsplicht de bescherming van werknemers is uitgebreid. Dat heeft bij werkgevers en hun verzekeraars tot de vraag geleid of deze bescherming nog steeds door hen valt te financieren en te verzekeren.

Desalniettemin blijft er veel werkgerelateerde gezondheidsschade onvergoed, omdat er geen aansprakelijke partij valt aan te wijzen. De zorgplicht van de werkgever houdt geen absolute waarborg tegen schade op het werk in, zo benadrukt de Hoge Raad de laatste jaren. Werknemers die deelnemen aan het wegverkeer moeten echter wel door hun werkgever verzekerd worden. Uit de arresten van 11 november 2011 volgt dat die verzekeringsplicht een uitzondering is en door de rechter niet tot andere gevallen mag worden uitgebreid, ook al gaat het om situaties waarin een

zekere vorm van schadevergoeding op zichzelf redelijk lijkt.

Bovendien dekt de verzekeringsplicht niet de volledige schade. De verzekering moet adequaat zijn, maar dat is wat anders dan alle schade opvangen. De rechtspraak biedt tot nu toe weinig houvast om te bepalen wat de dekkingsomvang moet zijn. Duidelijk is wel dat schade die opzettelijk of bewust roekeloos door de werknemer is veroorzaakt ongedekt mag blijven. Ook is duidelijk dat niet snel wordt aangenomen dat sprake is van dat opzet of die bewuste roekeloosheid. In het arrest *Akzo/Maasman* droeg de werknemer geen gordel toen hem een auto-ongeluk overkwam, maar daarmee viel niet per se het doek voor zijn schadeclaim.<sup>46</sup> Verder zou uit het arrest *Kooyker/Taxicentrale Nijverdal* kunnen worden afgeleid dat een verzekering die enkele tienduizenden euro's uitkeert bij een forse mate van invaliditeit in ieder geval niet adequaat is.<sup>47</sup>

Er wordt wel voor gepleit om over te gaan tot een *no fault* vergoedingssysteem, een verzekering van het *risque professionnel* of beroepsrisico. Daarin bestaat recht op schadevergoeding voor alle door het werk veroorzaakte gezondheidsschade. Niet nodig is dat de werkgever daarvan ook een verwijt valt te maken. De meeste ons omringende landen kennen zo'n systeem, en tot 1967 gold in Nederland de Ongevallenwet die arbeidsongevallen en beroepsziekten dekte. Met de invoering van de WAO kwam daaraan een einde. Naast de sociale

<sup>46</sup> In de vervolprocedure is inmiddels vastgesteld dat er ten tijde van het ongeval geen adequate verzekering voorhanden/gebruikelijk was die de restschade van Maasman zou hebben gedekt, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 september 2011, JAR 2011/313.

<sup>47</sup> HR 1 februari 2008, JAR 2008/57 (*Kooyker/Taxicentrale Nijverdal*) De werkgever was ingevolge de CAO verplicht een ongevallenpolis af te sluiten, deze keerde een jaarsalaris met als maximum f75.000 uit bij algehele invaliditeit.

verzekering tegen arbeidsongeschiktheid, waarin niet relevant was of de schade werkgerelateerd was of niet, kwam er de mogelijkheid om de werkgever aansprakelijk te stellen voor werkgerelateerde schade. Die aansprakelijkheid heeft inmiddels een hoge vlucht genomen, juist omdat de wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering inmiddels sterk is versoberd en meer werkenden er een beroep op doen. De grenzen van wat er binnen het aansprakelijkheidsrecht mogelijk is, komen op zijn zachtst gezegd wel in zicht.

In de Sociale Nota 2001 worden verschillende voordelen van een risqué professionnel-stelsel genoemd.<sup>48</sup> In mijn proefschrift heb ik die uitgebreid besproken, vandaag ga ik op de belangrijkste in.<sup>49</sup>

Het stelsel zou eenvoudiger zijn toe te passen, omdat de vraag of er een zorgplicht is geschonden niet relevant is. Er hoeft geen strijd te worden gevoerd over de schuldvraag, en daarmee zou zo'n stelsel sneller en goedkoper kunnen werken dan het aansprakelijkheidsrecht. Het schrappen van de verwijtbaarheidsvraag leidt er ook toe dat meer werkgerelateerde schade wordt gedekt dan nu het geval is. De rechtszekerheid is met zo'n stelsel ook gediend, omdat de uitkomsten beter voorspelbaar zouden zijn. Verzekeraars zouden bij het stelsel zijn gebaat, omdat de schadelast, losgekoppeld van de grillen van het aansprakelijkheidsrecht, beter zou zijn in te schatten en de premies daar-

door beter zijn te calculeren. Er wordt dan ook regelmatig gepleit voor herinvoering van de in 1967 afgeschafte Ongevallenwet, een wettelijke verzekering van het risqué professionnel.

De gedachte dat wie door zijn werk aan gevaren wordt blootgesteld bijzondere bescherming verdient, leefde na 1967 nog wel voort in de publieke sector. Ambtenaren die het slachtoffer worden van een dienstongeval of lijden aan een beroepsziekte kunnen rekenen op extra voorzieningen en op aanvullingen op de uitkering bij arbeidsongeschiktheid.<sup>50</sup> Voor ambtenaren geldt er, op basis van de rechtspositieregeling, nog steeds een no fault systeem voor het risqué professionnel. Zijn daaruit nu lessen te trekken voor werkgerelateerde schade in de private sector?

<sup>48</sup> *Sociale Nota 2001*, p. 131 e.v.

<sup>49</sup> B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid. Aansprakelijkheid, bescherming en compensatie* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2003, p. 169-177.

<sup>50</sup> 'Uitkering' moet hier ruim worden opgevat: aanvulling op de loondoorbetaling bij ziekte, aanvulling op ZW-, WAO- of WIA-uitkering, een hoger invaliditeitspensioen.

### 5 DIENSTONGEVALLLEN EN BEROEPSZIEKTEN

Hoe ziet nu het stelsel eruit dat voor ambtenaren geldt bij werkgerelateerde schade? Grofweg gelden er twee regelingen voor ambtenaren:

- 1 aanvulling op uitkeringen bij dienstongeval of beroepsziekte;
- 2 volledige schadevergoeding bij schending van de zorgplicht.

Die laatste regeling kan kortweg ‘overheidswerkgeversaansprakelijkheid’ worden genoemd. Zij is nagenoeg identiek aan de regeling voor werknemers, op dit terrein heeft normalisatie in de klassieke richting plaatsgevonden. Ambtenaren zijn gelijkgesteld aan werknemers.

Sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 22 juni 2000 geldt ook voor ambtenaren dat de werkgever aansprakelijk is voor schade die ze in de uitoefening van hun werkzaamheden lijden, tenzij dat bestuursorgaan aantoonbaar dat het de redelijkerwijs te vergen maatregelen heeft getroffen of dat de ambtenaar de schade opzettelijk of bewust roekeloos heeft veroorzaakt.<sup>51</sup>

De eerstgenoemde regeling omvat de rechtspositionele aanspraken, en wat dat betreft nemen ambtenaren een aparte positie in. Per afzonderlijke overheidssector, bijvoorbeeld de rijksoverheid, de gemeentes, de politie, defensie en de rechterlijke macht, zijn de arbeidsvoorwaarden in eigen rechtspositieregelingen vastgelegd. Dat geldt ook

---

<sup>51</sup> CRvB 22 juni 2000, TAR 2000/112, USZ 2000/231.

voor de exacte aanspraken bij dienstongevallen en bij beroepsziekten. Per sector zijn er verschillen wat de omvang van de aanspraken betreft, maar de voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen verschillen niet wezenlijk. Het komt erop neer dat de bezoldiging tijdens ziekte na verloop van tijd niet wordt verlaagd, maar dat het volle salaris wordt doorbetaald. Is de ziekte in de privésfeer ontstaan, dan daalt de bezoldiging soms al na enkele maanden ziekte. Blijft de arbeidsongeschiktheid door een dienstongeval of beroepsziekte voortduren, dan wordt bovenop een arbeidsongeschiktheidsuitkering een extra aanvulling toegekend.

In de verschillende regelingen, en in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep, is het dienstongeval als volgt gedefinieerd:

“een ongeval dat in overwegende mate zijn oorzaak vindt in de aard van de aan de ambtenaar opgedragen werkzaamheden of in de bijzondere omstandigheden, waaronder deze moeten worden verricht, en niet aan zijn schuld of onvoorzichtigheid is te wijten.”<sup>52</sup>

Uit deze bewoordingen blijkt al dat niet alle ongelukken die tijdens werktijd op de werkplek gebeuren een dienstongeval zijn. Het ongeluk moet direct samenhangen met de werkzaamheden of met de bijzondere omstandigheden waaronder die moeten worden verricht. Voor ambtenaren geldt

duis niet de garantie dat zij schadeloos worden gesteld als zij hun werk niet ongeschonden verlaten, ook al is die bescherming dankzij de vergoedingen bij dienstongevallen ruimer dan bij werknemers. Bij dienstongevallen bestaat er recht op een gedeeltelijke vergoeding van de schade. Voor aansprakelijkheid van de overheid voor de volle schade is vereist dat de zorgplicht is geschonden.<sup>53</sup>

Wanneer is er nu sprake van schade als gevolg van een door het werk gecreëerd risico, zodat er van een dienstongeval kan worden gesproken? In de rechtspraak is een aantal gezichtspunten ontwikkeld om een verschil te maken tussen dienstongevallen en niet-dienstongevallen.

Een eerste gezichtspunt is dat van risicoverhoging ten opzichte van de normale risico's die iemand ook in het dagelijks leven loopt: weliswaar gebeurt het ongeluk op de werkplek, maar het had eigenlijk overal kunnen gebeuren. In de rechtspraak zijn verschillende voorbeelden te vinden van struikel- en glijpartijen die niet als dienstongeval worden aangemerkt omdat er in feite niets bijzonders aan de hand was en de overheid ook geen nadere maatregelen had hoeven treffen. Dit gebeurde onder meer bij een val op een natte vloer in een ziekenhuis. Het ging om een deugdelijke vloer en deze was niet nat geworden als gevolg van schoonmaakwerkzaamheden. Een motoragent die van een trapje viel, trof hetzelfde

<sup>52</sup> Zie bijv. art. 35 ARAR. Beroepsziekten kennen een nagenoeg identieke definitie.

<sup>53</sup> Zie CRvB 4 juli 2002, LJN AE 5831, TAR 2002/145, TAR 2002/145, JB 2002/283 m.nt. Van Maanen. In gelijke zin CRvB 7 november 2007, LJN BB 7998, TAR 2008/14.

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

---

lot. Een agente van de waterpolitie die op een aanlegsteiger struikelde over een mat, kwam ook niet voor schadevergoeding in aanmerking. Zij liep op de steiger geen verhoogd valrisico.<sup>54</sup> Het werk, of de bijzondere werkomstandigheden, moeten gevaarzettend zijn. Het uitglijden van een zweminstructeur in de gang van een zwembad is wel als dienstongeval gekwalificeerd. Dat het gevaar op gladheid, en daarmee op vallen, in een zwembad hoger ligt dan normaal en dat die gevaarverhoging direct samenhangt met het soort werk en met de vormgeving van de werkplek ligt voor de hand.<sup>55</sup> Wat een voldoende mate van gevaarverhoging is, is niet altijd even duidelijk en over de uitkomst van bepaalde zaken valt te discussiëren. Zo had de agente van de waterpolitie nog aangevoerd dat haar letsel was verergerd doordat zij een flacon met pepperspray en een dienstpistool bij zich droeg. Haar betoog vond geen gehoor. Doorslaggevend werd geacht dat het om normale uitrustingsstukken ging en dat het dragen ervan de kans om te vallen bij normaal lopen niet verhoogt.

Een tweede, nauw met het eerste samenhangend, gezichtspunt is dat van de normale oplettendheid die van een ambtenaar verwacht mag worden. Als een ongeluk eigenlijk alleen kan worden voorkomen, doordat de ambtenaar goed uit zijn ogen kijkt en voldoende voorzichtig tewerk gaat, dan zal er minder snel sprake zijn van een dienstongeval.

Het gaat daarbij juist om de zojuist besproken alledaagse risico's als uitglijden en struikelen.<sup>56</sup> Eigen schuld van de ambtenaar weegt sowieso zwaar. Als illustratie mag dienen het geval van de militair die na een verplichte inenting flauwviel en hoofdletsel opliep. Een verband met de werkzaamheden werd niet aangenomen, omdat deze militair nadat hij de injectie had gekregen te snel was opgestaan. De verpleger had hem geadviseerd te blijven liggen. Bovendien was deze ambtenaar al vaker flauwgevallen na een inenting.<sup>57</sup> Zelfs als een ongeval als dienstongeval wordt aange-merkt, kan eigen schuld of onvoorzichtigheid aan schadeloosstelling in de weg staan. Een ambtenaar die na een oefening in een sporthal niet uitkeek toen hij met de auto het parkeerterrein afreed, zag zijn claim stranden.<sup>58</sup> Van de ambtenaar wordt het nodige verwacht.

Het derde gezichtspunt is de noodzakelijkheid van de handelingen die de ambtenaar verrichtte toen hem het ongeval overkwam. Als de ambtenaar zijn taken ook op een andere manier had kunnen en mogen verrichten, zeker als die manier minder gevaarlijk zou zijn geweest, kan niet gezegd worden dat de schade door het werk is veroorzaakt. De zaak van de leerkracht die bovenop een bureau klom om een raampje in het klaslokaal open te zetten is een treffende illustratie.<sup>59</sup> Het was in de eerste plaats de vraag of het wel nodig was om een raampje open te zetten voor frisse lucht,

---

<sup>54</sup> CRvB 23 maart 2002, LJN BF6526 en CRvB 25 april 2007, LJN BA5292, TAR 2007/122.

<sup>55</sup> CRvB 25 november 1999, LJN AA4617, TAR 2000/21. De precieze omstandigheden waaronder het ongeval plaatsvond worden uit de uitspraak niet duidelijk, en in de betrokken gemeente (Roermond) werd destijds een ander criterium voor dienstongeval gehanteerd.

<sup>56</sup> Vgl. CRvB 3 juni 2010, LJN BM 7044, TAR 2010/133: dit betrof een werkgeversaansprakelijkheidszaak (uitglijden in koffieplas nabij kopieerapparaat), maar in casu was volgens de werkgever ook geen sprake van een dienstongeval.

<sup>57</sup> CRvB 25 september 2003, LJN AM2958 TAR 2004/39.

<sup>58</sup> CRvB 3 maart 2011, LJN BP 7670, TAR 2011/143.

<sup>59</sup> CRvB 27 augustus 2009, LJN BJ 7025, TAR 2010/11

vervolgens of niet ook een lager raampje open kon worden gezet en ten slotte of het hoge raampje niet beter met de daarvoor bestemde stok had kunnen worden bediend. Kortom: de klauterpartij was niet noodzakelijk, en de daarop volgende val was dus geen dienstongeval. Om vergelijkbare redenen zag ook een leraar die zich per racefiets tussen twee schoollocaties bewoog zijn claim na een valpartij tussen de lessen door stranden.<sup>60</sup> Het noodzakelijkheids criterium wordt ook gehanteerd bij ongevallen tijdens uitjes en personeelsfeestjes. Kort gezegd is dan de kernvraag of de ambtenaar verplicht is om deel te nemen aan de sociale activiteit waarbij hij schade opliep.<sup>61</sup>

Het vierde gezichtspunt is het al of niet aanwezig zijn van een normschending door het bestuursorgaan. Ook dat hangt met de voorgaande samen, maar het komt erop neer dat de kans op schade is verhoogd doordat het bestuursorgaan geen maatregelen heeft getroffen. In de uitspraak van 29 juli 2010 oordeelt de Centrale Raad over een medewerker van de politie die was gevallen bij het achteruitschuiven van haar bureaustoel. Stoel, bureau en vloer voldoen aan de daarvoor geldende veiligheidsnormen, en daarmee is het geen dienstongeval. Eenzelfde benadering koos de Raad in de hiervoor besproken zaak van de val op de aanlegsteiger; deze was goed verlicht en deugdelijk geconstrueerd en de mat waarover de agente viel lag daar al geruime tijd.<sup>62</sup>

De normschending is het bijzonder van betekenis bij vermeende beroepsziekten. Het is lastig te achterhalen of een ziekte daadwerkelijk op het werk is veroorzaakt. Is de ambtenaar in de privé-sfeer blootgesteld aan een giftige stof, of juist op de werkplek, en welke van die twee gebeurtenissen heeft dan echt tot het ontstaan van de ziekte geleid? Die vraag is al lastig genoeg als het om een monocausale ziekte gaat (bijvoorbeeld mesothelioom), maar helemaal als de ziekte meerdere oorzaken kan hebben, zoals RSI of burn-out. Een voorbeeld van het meewegen van de normschending is het al genoemde geval van de agent van de Zeeuwse veldpolitie. Deze agent van de veldpolitie zag zijn claim dat de ziekte van Lyme werkgerelateerd was erkend, mede omdat hem afgezien van regenkleding geen beschermingsmiddelen ter beschikking werden gesteld.<sup>63</sup> Een ander voorbeeld is dat van de cipier die een posttraumatische stressstoornis opliep nadat hij bij een vechtpartij tussen gedetineerden tussenbeide moest komen, waarbij een van de gedetineerden over een mes beschikte.<sup>64</sup> De Centrale Raad bevestigde in deze zaak dat er alleen een oorzakelijk verband tussen werk en psychische schade kan worden aangenomen als de werkomstandigheden, objectief gezien, buitensporig zijn. Het meemaken van geweldsincidenten acht de Raad voor medewerkers van een penitentiaire inrichting op zichzelf niet buitensporig; it's all in a day's work blijkbaar. Nu niet was voorkomen dat de gevangene zich uit

<sup>60</sup> CRvB 30 november 1989, TAR 1990, 16. Mogelijk zou deze al weer wat oudere zaak, nu is aanvaard dat verkeersdeelname een verhoogd risico meebrengt, naar de huidige stand van de rechtspraak anders zijn uitgevallen.

<sup>61</sup> CRvB 7 oktober 2010, LJN BO1889, TAR 2011/2. Zie bijvoorbeeld ook CRvB 9 augustus 2001, LJN AD 5432, TAR 2002, 17 en CRvB 8 mei 2002, LJN BH2584.

<sup>62</sup> CRvB 25 april 2007, LJN BA5292, TAR 2007, 122

<sup>63</sup> CRvB 29 oktober 2009, LJN BK0705, TAR 2010, 38.

<sup>64</sup> CRvB 28 april 2011, LJN BQ4125, TAR 2011, 123 m.nt. Festen-Hoff

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

de bestekla een mes had weten te verschaffen en op zijn cel bij had kunnen slijpen en omdat er veel te laat werd gereageerd op de alarmmelding van de bewaarder, oordeelde de Raad dat er onvoldoende veiligheidsmaatregelen waren getroffen. Dat maakte het incident *in dit geval* buitensporig van karakter.

In zijn rechtspraak over psychische schade is de Centrale Raad dus allerm minst ruimhartig. De eis dat de werkomstandigheden objectief bezien buitensporig moeten zijn, legt de lat hoog. Bij bepaalde beroepen wordt ervan uitgegaan dat het niet buitensporig is als de ambtenaar wordt geconfronteerd met geweld, verbale agressie of met bepaalde gevaren. Daar komt bij dat niet relevant is of het werk voor de betrokken ambtenaar te zwaar is. De toets houdt in dat iedere willekeurige andere ambtenaar onder vergelijkbare omstandigheden vergelijkbare klachten zou hebben moeten ontwikkeld. Het werk moet niet subjectief, maar objectief buitensporig van karakter zijn. Het werken met dergelijke scherp geformuleerde rechtsvermoedens maakt de feitelijk buitengemeen lastig te beantwoorden vraag naar de oorzaak van de schade in ieder geval praktisch hanteerbaar. Keerzijde van deze medaille is dat werkgerelateerde schade ten dele onvergoed blijft.

Ervaringen uit het buitenland leren dat de scherpste kantjes van de begrippen bedrijfsongeval en

beroepsziekte kunnen worden afgeslepen, door voor een ruime uitleg te kiezen of met werknemersvriendelijke rechtsvermoedens te werken. Zo wordt er in België en Duitsland betrekkelijk weinig geprocedeerd over de afgrenzing van werken privéongevallen. De regelingen zijn daarom redelijk eenvoudig uit te voeren en slachtoffers zijn verzekerd van een zo goed mogelijke bescherming. Juist bij beroepsziekten blijken echter, bijvoorbeeld in Duitsland, de zaken aanzienlijk moeilijker te liggen. De grens tussen werkgerelateerde en niet-werkgerelateerde schade is dan toch moeilijk te trekken.

Een nadeel van ruimhartige rechtsvermoedens, of het snel aannemen van een verband met de werkzaamheden, is wel dat daarmee het bijzondere karakter van dienstongevallen en beroepsziekten wordt ondergraven. Als het onderscheid met schade in de privésfeer een kwestie van grijstinten wordt, verwatert daarmee ook de rechtvaardiging voor de voorkeursbehandeling van dienstongevallen en beroepsziekten. Deze zijn helemaal niet meer zo bijzonder, en waarom zouden ze dan nog een bijzondere behandeling verdienen? Een bekend voorbeeld is dat van de regeling voor mijnwerkers met longaandoeningen in de VS, waarvan ook het kettingrokende kantoorpersoneel kon profiteren.<sup>65</sup>

In een aantal overheidssectoren bestaat een bijzondere variant van het toch al bijzondere dienst-

<sup>65</sup> B. Barentsen, *Arbeidsongeschiktheid. Aansprakelijkheid, bescherming en compensatie* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2003, p. 163.

<sup>66</sup> Zie W. Brinkkemper, 'Van arbeidsongeval tot beroepsincident', *Arbeidsrecht* 2009/3.

<sup>67</sup> Art. 2 lid 3, 5 en 6 Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen. Zie CRvB 28 juni 2007, LJN BA 9032, TAR 2007/192.



ongeval, het al besproken beroepsincident. De regeling is bedoeld voor ambtenaren die zich voor hun werk in bijzonder gevaarlijke situaties moeten begeven. Het is in het algemeen belang dat dit werk wél wordt verricht en daarom is inmiddels in het ARAR de garantie opgenomen dat de schade die het gevolg is van het werken onder extreem gevaarlijke omstandigheden niet voor rekening van de betrokken ambtenaar blijft. In de Nota van Toelichting op de wijziging van het ARAR zijn als voorbeeld van beroepsincidenten gegeven de wegwerker van Rijkswaterstaat die wordt aangereden bij zijn werk op de snelweg, de diplomaat die het slachtoffer wordt van een bomaanslag in oorlogsgebied en de cipier die wordt mishandeld door een gedetineerde. Dat laatste voorbeeld doet natuurlijk sterk denken aan de casus van de mishandelde sociotherapeut.<sup>66</sup>

De regeling voor militairen kent extra aanvullingen op de bezoldiging als er sprake is van een dienstongeval of beroepsziekte als gevolg van een bijzonder risico. Het gaat dan om deelname aan oorlogshandelingen, vredesmissies en oefeningen onder oorlogsnabootsende omstandigheden.<sup>67</sup> Bij de politie wordt wel het begrip ‘beroepsincident’ gebruikt, maar is er materieel niet veel verschil met dienstongevallen.<sup>68</sup> Wel hebben politieambtenaren die invalide zijn geworden als gevolg van een dienstongeval recht op smartengeld. Afhankelijk van de mate van invaliditeit, ontvangen zij €136.100 of een bepaald percentage daarvan.<sup>69</sup> In

de wetsgeschiedenis is opgemerkt dat met deze schadevergoeding de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor politieambtenaren die aan zeer gevaarlijke arbeidsomstandigheden worden blootgesteld financieel moet worden uitgedrukt.<sup>70</sup> Hoewel de ratio van de regeling dus is dat politieambtenaren soms in extreme, levensgevaarlijke situaties moeten optreden, bestaat er ook bij ‘gewone’ dienstongevallen recht op smartengeld. Gemeentes kennen geen regeling voor het beroepsincident, wel heeft een aantal grotere gemeenten speciale regelingen getroffen voor slachtoffers van geweldsincidenten.<sup>71</sup>

Over het beroepsincident is nog niet veel rechtspraak voorhanden. Een verkeersongeluk dat een medewerker van de Dienst Justitiële Inrichtingen overkwam terwijl met de auto het transport van een gedetineerde naar het ziekenhuis begeleidde werd niet als beroepsincident aangemerkt, maar wel als dienstongeval.<sup>72</sup> Er was geen extreem gevaar aan de orde. Mogelijk zou de zaak anders zijn uitgevallen als hij grote risico’s moest nemen in een achtervolging van een ontsnapte gedetineerde, of als hij gewond was geraakt bij een bevrijdingsactie door handlangers van de gevangene in kwestie.

Naar de stand van de huidige rechtspraak en regelgeving, wordt niet gemakkelijk aangenomen dat schade op het werk het gevolg is van een

<sup>66</sup> Art. 1 onder bb besluit bezoldiging politie bevat dezelfde definitie van het beroepsincident als art. 35 ARAR.

<sup>69</sup> Art. 54a Barp en Regeling smartengeld dienstongevallen politie (*Stcrt.* 2007, 211 en 218). Op grond van de CAO Politie 2012-2014 wordt het maximumuitkeringsbedrag opgetrokken naar €150.000.

<sup>70</sup> NvT bij het Besluit van 9 maart 1999, houdende wijziging van het Besluit algemene rechtspositie politie in verband met verantwoordelijkheid van de politiewerkgever bij dienstongeval van ambtenaren van politie, *Stb.* 1999, 131

<sup>71</sup> Zie J.W.F. Overtoom, ‘Dienstongeval en beroepsziekte in relatie tot uw Veilige Publieke Taak, *BSA* 2010-1.

<sup>72</sup> CRvB 1 december 2011, LjN BU 6997, TAR 2012/72.

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

---

dienstongeval, laat staan een beroepsincident. Strikt genomen is niet relevant of de schade aan de ambtenaar of aan de overheidswerkgever valt te verwijten. De vraag is immers slechts of de schade door het werk is veroorzaakt. In die causaliteitsvraag blijken echter normatieve elementen te zijn ingebakken, zeker bij vermeende beroepsziekten. Nu is de schuldvraag maar één van de factoren die meeweegt, ook de mate van gevaarstelling is van groot gewicht. Ambtenaren kunnen, vaker dan werknemers, rekenen op gedeeltelijke schadevergoeding als hun werkgever geen schending van de zorgplicht valt te verwijten. Met andere woorden: de gaten in de bescherming zijn ook in de publieke sector lang niet volledig gedicht, maar zijn wel minder groot.

Dat betekent dat binnen het ambtenarenrecht de mogelijke voordelen van een risqué professioneel-regeling – minder en snellere procedures en kostenbesparing – evenmin ten volle worden gerealiseerd. Toepassing van het criterium dat de schade moet voortvloeien uit de aard van de opgedragen werkzaamheden of de omstandigheden waaronder zij moesten worden verricht is vaak niet minder moeilijk dan vaststellen of de zorgplicht is geschonden. Bovendien blijken deze kwesties nauw met elkaar verweven te zijn. Ook bij de beoordeling van dienstongevallen weegt mee of de overheidswerkgever voldoende voorzorgsmaatregelen heeft getroffen en of de ambtenaar niet zelf een verwijt valt te maken.

Naast de aanvullingen bij de dienstongevallen en beroepsziekten en, in sommige overheidssectoren, het beroepsincident, kennen de meeste rechtspositieregelingen ook nog de mogelijkheid dat de overheidswerkgever op grond van de billijkheid de schade vergoedt.<sup>73</sup> Deze grondslag is onder meer toegepast om de schade te vergoeden van militairen die leden aan het hoogst onduidelijke, hoogst ongrijpbare, maar niet minder invaliderende Cambodja-syndroom.<sup>74</sup> In de rechtspraak wordt deze schadevergoedingsmogelijkheid zeer restrictief uitgelegd. Zij biedt zeker geen algemeen vangnet voor schadegevallen, die niet door de zorgplicht zijn gedekt of die niet als een dienstongeval zijn aan te merken.<sup>75</sup> Wat dat betreft is er niet zo veel verschil met de positie van werknemers. Als de werkgever niet tekort is geschoten is er alleen bij verkeersongevallen plaats voor gedeeltelijke schadevergoeding, zo blijkt uit de 11-november arresten. Het stelsel van de wet verzet zich, nu dan toch nog, tegen verdergaande aansprakelijkheid. Wat dat betreft zijn Centrale en Hoge Raad het roerend eens, en is er in zekere zin ook al iets van omgekeerde normalisatie bereikt.

---

<sup>73</sup> Bijv. art. 69 lid 1 ARAR, art. 115 AMAR.

<sup>74</sup> CRvB 7 november 2007, LJN BP 7998, TAR 2008/14. In gelijke zin: LJN BB 8000, BB8058, BB 8059 en BB 8065.

<sup>75</sup> CRvB 6 januari 2011, LJN BP1535, TAR 2011, 110. In gelijke zin CRvB 9 december 2004, TAR 2005, 33.

## 6 VERKEERSONGEVALLLEN

Op een belangrijk deelterrein is de discussie over het vereiste oorzakelijk verband met het werk inmiddels uitgesloten. Deelname aan het wegverkeer stelt een ambtenaar volgens de Centrale Raad aan een verhoogd ongevalsrisico bloot.<sup>76</sup> Ongevallen tijdens werkgerelateerde verkeersdeelname, zijn dan ook aan te merken als ongevallen die voortvloeien uit de aard van de opgedragen werkzaamheden. Het noodzakelijkheids criterium lijkt bij verkeersongevallen ook minder zwaar te wegen. Het per dienstauto ophalen van gebak in opdracht van eenjarige leidinggevende was een dienstongeval.<sup>77</sup> Een ongeluk op een tankstation, waarbij niet helemaal duidelijk was of die tussenstop op dat moment nodig was, was ook een dienstongeval. Wat deelnemen aan het gemotoriseerd wegverkeer betreft, zit de ambtenarenrechter al iets langer op de lijn waarop de Hoge Raad uiteindelijk ook is uitgekomen in zijn rechtspraak over de verzekeringsplicht; de Hoge Raad acht dat zo gevaarlijk dat de werkgever voor een behoorlijke verzekering moet zorgen. Dit is misschien een voorbeeld van stille omgekeerde normalisatie. In ieder geval bestaat er tussen de hoogste arbeidsrechter en de hoogste ambtenarenrechter consensus over de gevaren van het moderne wegverkeer. Het blijkbaar in de rechtspraak bestaande beeld dat verkeersdeelname extreem gevaarlijk zou zijn, wordt overigens niet bevestigd door de ongevalsstatistieken.<sup>78</sup> Ongeveer 5% van de bedrijfsongevallen die leiden tot ziekenhuisopname vinden

<sup>76</sup> CRvB 4 juli 2002, LJN AE5832, TAR 2002/146, JB 2002/282 m.nt. Van Maanen onder JB 2002/283.

<sup>77</sup> CRvB 16 augustus 2002, LJN AE6888.

<sup>78</sup> *Arbobaalans 2011*, TNO 2012, p. 154.

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

plaats in het verkeer. Uitglijden en vallen (12%), geweld (8%) en vallen van een hoogte (6%) zijn bijvoorbeeld grotere risico's. Hierbij past wel de kanttekening dat arbeidsongevallen in Nederland niet al te nauwkeurig worden geregistreerd en dat verkeersongevallen tot ernstiger letsels aanleiding geven dan andere arbeidsongevallen. Van de arbeidsongevallen met dodelijke afloop vindt er zo'n 11% in het verkeer plaats. In de Top-20 van ernstige ongevalsrisico's, waaronder het in aanraking komen met bewegende machineonderdelen, vallen van een dak of van een steiger, komt verkeersdeelname echter niet voor.<sup>79</sup> De in de rechtspraak, zowel die van de civiele rechter als die van de ambtenarenrechter, bestaande vrees voor verkeersongelukken is wellicht meer op intuïtie, dan op keiharde cijfers gebaseerd.

Ik bedoel hiermee niet te zeggen dat de rechtspraak zich bezondigt aan *fact free jurisprudence*. Dat er andere, wellicht nog ernstiger risico's zijn, wil niet zeggen dat de bescherming van een bepaald risico achterwege moet worden gelaten als dat haalbaar en betaalbaar is. Juist omdat het verkeersrisico zich redelijk goed laat afzonderen van andere, is het goed te verzekeren. De goede verzekerbaarheid is voor de Hoge Raad ook een argument geweest om een verzekeringsplicht in het leven te roepen. Het betere, alle werkgerelateerde risico's dekken, moet niet de vijand worden van het goede, bepaalde werkgerelateerde risico's dekken. Het roept echter wel de vraag op, of voor al

die andere ongevallen niet ook extra bescherming moet worden gerealiseerd.<sup>80</sup>

Gegeven de bijzondere behandeling van verkeersongevallen binnen het ambtenarenrecht, valt het mijns inziens toe te juichen dat de Centrale Raad de Hoge Raad niet heeft gevolgd, en geen op het goedwerkgeverschap gebaseerde verzekeringsplicht heeft opgelegd aan overheidswerkgevers.<sup>81</sup> Dat zou wel eens 'overnormalisatie' hebben kunnen opleveren. Er is immers al sprake van een dienstongeval, met de daarbij behorende financiële aanspraken.

Een voordeel van de ambtelijke regeling is dat daarin duidelijk is vastgelegd wat die aanspraken zijn. Over de door de Hoge Raad voorgeschreven 'adequate' verzekering voor verkeersdeelnemers is nog veel onduidelijk. Dat maakt de vergelijking van de rechtspositionele aanspraken met de door de Hoge Raad voorgeschreven verzekering lastig. Wanneer de rechtspositieregeling, zoals bij de politie, naast aanvulling op de uitkering ook een smartengeldcomponent omvat, kan die regeling de vergelijking met de privaatrechtelijke regeling waarschijnlijk glansrijk doorstaan. Juist omdat er over de omvang van de civielrechtelijke verzekeringsplicht nog zo veel onduidelijk is, zou het aanbeveling verdienen om op zijn minst te onderzoeken of de verzekering van werknemers niet op een met de ambtenaren vergelijkbare manier kan worden ingevuld. De rechtspraak van

<sup>79</sup> *Arbobalans 2011*, TNO 2012, p. 157.

<sup>80</sup> Vgl. de noot van Hartlief onder NJ 2009, 335, onder 10.

<sup>81</sup> CRvB 6 januari 2011, LJN BP1535, TAR 2011, 110. In gelijke zin CRvB 9 december 2004, TAR 2005, 33.

---

de Hoge Raad biedt naar mijn mening ruimte voor deze omgekeerde normalisatie. Daarin is slechts in heel grove contouren geschetst wat een behoorlijke verzekering moet inhouden. Met een aanvulling op de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt een substantieel deel van het inkomensverlies gedekt. De component smartengeld ontbreekt meestal in de ambtelijke regelingen.<sup>82</sup> Het is maar zeer de vraag of de Hoge Raad bedoeld heeft dat een behoorlijke verzekering ook die schadepost moet omvatten. Hartlief en Lindenbergh hebben betoogd dat voor vergoeding daarvan bijzondere redenen aanwezig moeten zijn. Er moet sprake zijn van laakbaar gedrag van de werkgever.<sup>83</sup> Dat pleit ervoor om dat buiten de verzekeringsplicht te laten. Er kan dan bij de ambtelijke vergoedingsniveaus worden aangesloten zoals die buiten de politiesector worden gehanteerd.

---

<sup>82</sup> Op grond van art. 54a Barp en de Regeling uitkering dienstongevallen politie hebben politieambtenaren die invalide zijn geworden als gevolg van een dienstongeval recht op smartengeld. De hoogte van deze schadevergoeding hangt af van de mate van invaliditeit.

<sup>83</sup> Zie de noot van Hartlief onder NJ 2009, 335, onder 21.

### 7 NORMALISEREN, EN IN WELKE RICHTING DAN?

Het woord ambtenaar roept associaties op met bureaucratie. Hoe zielloos en verstikkend die kan zijn, valt na te lezen in de roman *Het Dromenpa-leis* van Ismail Kadare. Ik raad iedereen van harte aan dat meesterwerk te lezen, omdat het een prachtig boek is van een schrijver die ten onrechte steeds maar niet met de Nobelprijs is bekroond. Of bekijk anders nog eens de Oscarwinnaar *Das Leben der Anderen*.

De bonte stoet aan casus die ik in deze rede de revue heb laten passeren, maakt echter duidelijk dat de ambtenarij en het werken in de publieke sector veel kleuriger en veel diverser zijn. Deze ambtenaren, en niet te vergeten werknemers, zetten zich in voor het algemeen belang. Een goede bescherming tegen de schade die ze daarbij kunnen oplopen is onontbeerlijk. Toch wordt schade op verschillende wijze vergoed door de werkgever – afhankelijk van de vraag of een ambtelijke rechtspositieregeling geldt of het Burgerlijk Wetboek. De Hoge Raad had het hier zo moeilijk mee had dat hij een kunstgreep heeft uitgehaald om een rechtvaardige uitkomst te bereiken voor de medewerker van de TBS-kliniek.

In zijn arresten van 11 november 2011 heeft de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat de tijd voor rechterlijke uitstapjes over de grenzen van het bestaande aansprakelijkheidsrecht voorbij is.<sup>84</sup> De zorgplicht kan niet veel verder worden opgerekt dan de Raad heeft gedaan in de Rooyse Wissel.

---

<sup>84</sup> In zijn conclusie voor HR 11 november 2011, LJN BR5223, JAR 2011/315 m.nt. Barentsen roept A-G Spier (onder 3.61 e.v.) met pijn in het hart (maar terecht) op tot terughoudendheid, maar houdt hij de deur op een kier voor het geval wetgever en sociale partners het dossier laten rusten.

Rechtsgelijkheid met ambtenaren en een betere bescherming van werknemers in de publieke sector zal door de wetgever moeten worden gerealiseerd. Nu de verwachtingen over een beroepsrisicoregeling, in termen van voorspelbaarheid en besparing op procedures, niet al te hoogge-spannen mogen zijn, is zeer twijfelachtig of de wetgever aanleiding ziet om in te grijpen. Het is wat cynisch misschien, maar de wetgever heeft geen sterke financiële prikkel om tot maatregelen over te gaan en dat zou heel wel tot stilzitten van de wetgever kunnen leiden.

Wellicht wordt de wetgever op enig moment toch gedwongen tot beweging als blijkt dat de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering, de WIA, niet voldoet aan de in ILO-verdrag 121 gestelde eisen voor de verzekering van het risique professionnel. Dat zou aanleiding kunnen zijn om opnieuw een wettelijke ongevalverzekering in te voeren, en de WIA te splitsen in een regeling voor het risique social en het risique professionnel.

In verschillende CAO's zijn bepalingen opgenomen over schadevergoeding voor dienstongevallen of beroepsziekten. Dat kan dan gaan om een aanvulling op ziekengeld of de arbeidsongeschiktheidsuitkering, zoals die ook in ambtelijke rechtspositieregelingen voorkomen. Zeker in hybride bedrijfstakken, waar zowel op basis van ambtelijke aanstelling als op basis van arbeids-

overeenkomst wordt gewerkt, komt dat geregeld voor. Voorbeelden zijn de regeling voor medewerkers van de Nederlandse universiteiten<sup>85</sup> en die voor ambulancemedewerkers.<sup>86</sup> Verzekeraars zijn ook bezig om beroepsrisicoverzekeringen te ontwikkelen.<sup>87</sup> De omgekeerde normalisatie kan, als de wetgever niet ingrijpt, ook langs de weg van CAO-afspraken worden doorgezet. Echter, zeker nu de vakbeweging het moeilijk heeft met interne kwesties en dalende ledenaantallen, zal dat waarschijnlijk niet tot een landelijk, alle werknemers dekkend stelsel leiden. Ook is de kans groot dat zelfstandigen zonder personeel, door voor de bescherming tegen het beroepsrisico aan te haken bij CAO's en het bestaan van een arbeidsovereenkomst, precies weer buiten de boot vallen. De collega's Boot, Beltzer en Houweling hebben er in hun eerder dit jaar uitgesproken oraties op gewezen dat degenen die in loondienst op basis van een arbeidsovereenkomst werken niet het monopolie op arbeidsrechtelijke bescherming toekomt.<sup>88</sup>

Kern van mijn betoog is dat ambtenaren en werknemers in gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, en dat zij in veel gevallen gelijk of vergelijkbaar zijn. Het proces van normalisatie van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, het initiatiefwetsvoorstel normalisatie en de Rooyse Wissel-arrest tonen aan dat ik hierin niet de enige ben. Het onderscheid dat gemaakt is in de rechtspositie van ambtenaren ten opzichte van die van

<sup>85</sup> Art. 41 Ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling Nederlandse Universiteiten (ZANU).

<sup>86</sup> Art. 9.2 Sector-CAO Ambulancezorg 2011-2012.

<sup>87</sup> Vgl. de conclusie van A-G Spier voor HR 11 november 2011, LJN BR5223, JAR 2011/315 m.nt. Barentsen, 3.62.3

<sup>88</sup> G.C. Boot, 'Zp'ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid' (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2012; R.M. Beltzer, *Arbeid en onderneming* (oratie UvA), Den Haag: Bju 2012; A.R. Houweling, *Eigenaardig arbeidsrecht* (oratie Rotterdam), Den Haag: Bju 2012

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

werknemers is historisch goed te verklaren, maar is nu niet meer noodzakelijk. De positie van de ambtenaar kan met die van de werknemer worden gelijkgetrokken.

De bescherming tegen de gevolgen van arbeidsongevallen en beroepsziekten vormt daarop een belangrijke uitzondering. Hoewel ook het ambtenarenrecht op dit gebied niet ideaal is, pleit ik ervoor om op dit gebied omgekeerde normalisatie toe te passen. Ambtenaren genieten nu een betere bescherming, en het is terecht dat die niet wordt weggenormaliseerd. Ik bepleit dat alle werkenden goed worden beschermd tegen het risique professionnel. Alle *wounded soldiers* moeten goed worden beschermd tegen schade als gevolg van arbeidsongevallen en beroepsziekten.<sup>89</sup>

Zo lang invoering van een algemene regeling voor beroepsrisico's nog niet mogelijk is, zou een begin kunnen worden gemaakt door in CAO's voor werkenden in de publieke sector afspraken te maken over dekking van het risique professionnel. Dat is gelukkig in veel CAO's ook al gebeurd. Voor de lastige vraag wat nu tot het beroepsrisico behoort en wat niet, bieden de in de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep over dienstongevallen gehanteerde gezichtspunten vervolgens een zeker houvast, zelfs in een tijd waarin het onderscheid tussen werk en privé aan het vervagen is.

Het beter beschermen van degenen die zich inzetten voor de publieke zaak zal velen onder u

aanspreken, zeker als dat werk met hoge risico's gepaard gaat. In de wetenschap dat er goed voor hen gezorgd zal worden als het fout loopt, zullen werkers in de publieke sector de noodzakelijke en soms onvermijdelijke risico's durven lopen. Een goede bescherming tegen arbeidsongevallen is in ieder geval noodzakelijk voor werkenden die de meest extreme risico's lopen. Gezien de ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht valt er veel voor te zeggen om ook in het commerciële bedrijfsleven een regeling van het beroepsrisico in te voeren.

Wat nu exact beschermenswaardig werk in het publiek belang is en wat het onderscheid tussen het sociale risico en het beroepsrisico, is niet 100% waterdicht te regelen. In het door mij bepleite systeem zullen er lastige afgrenzingskwesaties spelen. Wat rechtvaardigt de 'voorkeursbehandeling' van de ene arbeidsongeschikte boven de andere nu precies? Wat is het verschil tussen het slachtoffer worden van een extreem gevaar (het beroepsincident), een bijzonder gevaar (het dienstongeval), en een doorsneegevaar dat niet inherent is aan het werken in loondienst? De gevolgen van deze gebeurtenissen zijn voor de betrokken ambtenaar of werknemer in ieder geval niet heel erg anders. Het rechtsgelijkheidsargument mag er echter niet toe leiden dat er voor geen van alle werkenden bijzondere bescherming wordt geregeld, omdat niet tot 3 cijfers achter de komma valt uit te leggen waarom werkenden in de publieke sector bijzonder zijn of

<sup>89</sup> Zie ook de conclusie van Spier voor HR 12 december 2008, LJNBD3129, NJ 2009/332 m.nt. Hartlief, JAR 2009/15 (Maatzorg) onder 8..



---

waarom het beroepsrisico bijzonder is. Het recht wordt niet alleen door de logica beheerst, maar ook door ons rechtsgevoel. Het recht zal van geval tot geval, met hier en daar een misstap, door de rechter moeten worden gevormd. In de woorden van Oliver Wendell Holmes: *the life of the law has not been logic, it has been experience.*<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Oliver Wendell Holmes, *The Common Law* (1881), p. 1.

### 8 DANKWOORD

Aan het slot van mijn inaugurele rede gekomen, wil ik graag een aantal mensen bedanken.

Allereerst wil ik iedereen bedanken die vandaag naar Leiden is gekomen. Ik hoop dat u, ondanks de akelige ongelukken die ik over u heb uitgestort, toch net zo'n feestelijke dag heeft als ik.

Het bestuur en curatorium van de Stichting Albeda Leerstoel dank ik voor de benoeming en voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik hoop de komende jaren bij te dragen aan interesse voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid, binnen de wetenschap én daarbuiten. Net als vandaag wil ik proberen het inzicht dit vakgebied te vergroten door de verschillen en, vooral, de overeenkomsten tussen ambtenaren- en arbeidsrecht te belichten. Ik weet me daarbij gesteund door Roel Bekker, met wie ik de Albeda-leerstoel deel. Zijn rijke praktijkervaring in de Haagse ambtenarij en zijn collectie ambtenarenmopjes maken het onderwijs dat we samen verzorgen verdiepend én leuk. Beste Roel, ik zie uit naar onze verdere samenwerking. Datzelfde geldt het CAOP, dat de leerstoel enorm goed ondersteunt. Vooral Loes Spaans wil ik heel hartelijk danken voor al haar werk en doorzettingsvermogen.

Ook het College van Bestuur van de Universiteit Leiden en het faculteitsbestuur dank ik voor het in mij gestelde vertrouwen.

---

---

Loe Sprengers, mijn voorganger op deze leerstoel, ben ik zeer dankbaar voor zijn hulp en advies bij de start van de nieuwe functie en voor zijn bereidheid mee te blijven draaien in ons onderwijs. Je hebt de normalisatiediscussie bovendien nóg een stapje verder gebracht. Of op zijn minst heb je aangetoond dat jij niet eens een contract of ambtelijke aanstelling nodig hebt om een loyale en inspirerende collega te zijn en te blijven.

Beste collega's van de afdeling sociaal recht. Het is een voorrecht om met jullie in een vakgebied, waarin zo veel actuele kwesties spelen en waarin menselijke problemen zo centraal staan te mogen werken. Guus Heerma van Voss ben ik zeer erkentelijk voor de kansen die hij mij altijd heeft gegeven en omdat hij mij ervan heeft overtuigd om naar de universiteit terug te keren. Beste Guus, ik ben blij dat ik jouw eerste indruk van mij niet heb bevestigd. We gaan met onze nieuwe banen interessante tijden tegemoet. In Leiden hebben we een mooi team bij elkaar en dat is in belangrijke mate jouw verdienste.

Dames en heren studenten, en oud-studenten: vooral door jullie ben ik na wat uitstapjes teruggekeerd op de universiteit. Jullie het vak bijbrengen is prachtig: college geven is heerlijk. Ik ben blij dat hier vandaag een groot aantal juridische talenten aanwezig is waar ik de afgelopen jaren mee heb mogen werken en die enthousiast zijn geworden

voor het vak sociaal recht in de brede zin van het woord. Dat enthousiasme hoop ik ook in het kader van mijn leeropdracht arbeidsverhoudingen in de publieke sector bij jullie te kunnen oproepen. Ik hoop een even inspirerende leermeester te zijn als Marijke Fleuren, Leo Aarts en Philip de Jong voor mij zijn geweest, vooral na mijn afstuderen overigens.

Gelukkig is een mens nooit uitgeleerd, dat heb ik wel gemerkt bij het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad en bij de Centrale Raad van Beroep. Ook hier werd en wordt mij alle ruimte geboden om mij ook wetenschappelijk te blijven ontwikkelen. Mijn bijzondere dank gaat uit naar Jaap Spier en Feer Verkade, die me kritisch de goede kant op stuurden en zich tegelijkertijd als enorme fans van mij hebben opgesteld.

Ik ben blij vandaag onder mijn collega's, mijn zwartgevederde vrienden in de zijbankjes, de collega's Barkhuysen en Stolker te zien. Beste Tom, beste Carel: van jullie heb ik afgekeken hoe je de rechtsgeleerdheid serieus kunt nemen en tegelijkertijd kunt relativiseren. Tom: uiteraard mag ook vandaag de derde hond in het kegelspel niet onvermeld blijven.

Mijn vader en moeder wil ik zeggen: geweldig dat jullie erbij zijn op deze ook voor jullie spannende dag. Jullie zijn trots op mij, maar dat ik daarvoor

## THE WOUNDED SOLDIERS OF BUREAUCRACY

---

niet in een toga op deze kansel had hoeven staan,  
maakt dat pas echt waardevol.

Als laatste wil ik natuurlijk Suzanne bedanken,  
onder andere omdat je van mij een hippe twitte-  
raar hebt gemaakt. Dankzij jou verbreedt mijn ho-  
rizon, in denken, in doen maar vooral in gedeelde  
dromen. En er is nog zo veel meer, maar ik hoop  
nog op vele jaren samen waarin we dat al of niet  
stilzwijgend uitspreken.

Ik heb gezegd.







**ISBN 978-94-90171-00-1**  
Begeleiding: Loes Spaans  
Vormgeving: Paul Pleijs  
Fotografie: Monique Shaw  
Opmaak en druk: Twigt Grafimedia  
© 2012 CAOP, Den Haag

# CAOP

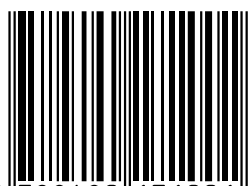
<b>BEZOEKADRES</b>	Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
<b>POSTADRES</b>	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
<b>TELEFOON</b>	070 - 376 57 65
<b>FAX</b>	070 - 345 75 28
<b>INTERNET</b>	<a href="http://www.caop.nl">www.caop.nl</a>
<b>E-MAIL</b>	<a href="mailto:info@caop.nl">info@caop.nl</a>

## MEER INFORMATIE

Voor verdere informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: [l.spaans@caop.nl](mailto:l.spaans@caop.nl)

# vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-00-1



9 789490 171001