

Ruim één jaar integriteit sinds de Wnra: de balans opmaken

ArbeidsRecht 2021/19

2020 was niet alleen het jaar waarin COVID-19 ons in de greep hield. Het was ook het jaar van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), waardoor de aanstelling van het merendeel van de ambtenaren is omgezet in een arbeidsovereenkomst. Ruim een jaar geleden ben ik in dit tijdschrift² ingegaan op de gevolgen van de Wnra voor de ambtelijke integriteit en heb ik de verschillen weergegeven tussen de rechtspraak van de ambtenarenrechter en die van de civiele rechter. Daarbij heb ik stilgestaan bij het toetsingskader en de gedragscodes. Ik sloot af met de opmerking dat de toekomst moet leren of en hoe de civiele rechter in uitspraken over ambtelijke integriteit het arbeidsrechtelijke kader hanteert. Zou er worden teruggegrepen op de rechtspraak van de ambtenarenrechter of gaat de civiele rechter misschien een nieuwe weg bewandelen?

Op het moment waarop deze bijdrage wordt ingediend bij de redactie, zijn er 33 civiele uitspraken³ over integriteit bij de overheid gepubliceerd op rechtspraak.nl. Hoog tijd dus om na te gaan hoe de wereld er na één jaar uitziet. Ik zal in deze bijdrage de – voorlopige – balans opmaken.

1. Grenzen integriteit

Niet ter discussie staat, dat de overheid betrouwbaar en integer moet zijn. Dat is een belangrijke pijler van onze rechtstaat. Maar vertrouwen in de overheid is geen vanzelfsprekendheid. De overheid moet dat vertrouwen verdienen. En de burger wordt steeds kritischer. Er lijkt in de hedendaagse samenleving in toenemende mate een focus te zijn op wat niet goed gaat, veelal gecombineerd met een afrekencultuur waarbij er wordt gezocht naar een politieke en/of ambtelijke zondebok. Het handelen van de overheid en dus ook van de ambtenaren ligt meer dan ooit onder een vergrootglas.⁴ Wat betekent dit voor ambtenaren en wat mag en moet van hen worden verwacht op het gebied van integriteit?

De wetgever heeft de bijzondere positie van de ambtenaar willen waarborgen door in de Ambtenarenwet 2017 (net

als in de Ambtenarenwet 1928) integriteitsverplichtingen voor de ambtenaar op te nemen. Maar bij het stimuleren van het integriteitsbewustzijn is ook nadrukkelijk een rol weggelegd voor de overheidswerkgever. In de Ambtenarenwet 2017 (hierna: de Ambtenarenwet) is bepaald dat de overheidswerkgever een integriteitsbeleid voert dat gericht is op het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het integriteitsbeleid moet een vast onderdeel zijn van het personeelsbeleid, door dit in ieder geval aan de orde te stellen in functioneringsgesprekken en werkoverleggen en door scholing en vorming aan te bieden. Verder dient een gedragscode gericht op goed ambtelijk handelen te worden opgesteld.⁵ Het integriteitsbeleid en de gedragscodes kunnen zeker niet allesomvattend zijn, maar vormen een middel om de discussie over normen en waarden te starten en onder de aandacht te houden. Goed ambtenaarschap is een houding, een morele instelling waarbij de eigen verantwoordelijkheid centraal staat.⁶

Omdat in gedragscodes vaak wordt uitgegaan van algemene en niet van concrete normen, is het vooraf niet altijd duidelijk wanneer er sprake zal zijn van een integriteitsschending.⁷ De ambtenaar moet het hebben van zijn eigen 'moreel kompas'. Dit kan, zeker in combinatie met de afrekencultuur, zorgen voor een onveilig werkklimaat.

De hamvraag is hoe de civiele rechter omgaat met integriteitskwesties. Pakt hij de niet-integere ambtenaar hard aan als een 'waakhond' van de integere overheid of zal hij de ambtenaar bescherming bieden omdat de gedragsregels niet voldoende duidelijk zijn? Dat laatste past meer bij de civiele rechtspraak waarbij een strikt beleid onder omstandigheden mogelijk is, indien de werknemer weet wat hij niet mag doen en de consequenties daarvan kent.⁸ Hierop zal ik in deze bijdrage, ruim een jaar na inwerkingtreding van de Wnra, ingaan waarbij ik inzoom op de vraag of een ambtenaar een bijzondere werknemer is en welke normschendingen in de Wnra-rechtspraak (ernstig) verwijtbaar zijn.

1 Mevr. mr. M.C.J. (Marion) van den Brekel is advocaat bij Van den Brekel advocaten in Rotterdam.

2 M.C.J. van den Brekel, 'Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?', *ArbeidsRecht 2020/4*, afl. 1, p. 16-21.

3 Als je de gevoegde zaken en een hoger beroepszaak samentelt, zijn het 24 uitspraken. Daarnaast zijn er nog 3 (niet-gepubliceerde) uitspraken samengevat op AR-Updates.nl.

4 Denk bijvoorbeeld aan de val van het kabinet als gevolg van de toeslagenaffaire. De affaire heeft bovendien rechtspositionele gevolgen voor individuele ambtenaren.

5 Art. 4 Ambtenarenwet 2017.

6 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 436, nr. 3, p. 21-22. Zie ook: L.H. Janssen & G.P.M. van Nunen, 'Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes', *TAR 2020/127*, afl. 11, p. 1-2.

7 Hummel wijst op een 'grijs gebied' dat door kantonrechters wordt ingekleurd met goed ambtenaarschap. N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP 2021/1*, afl. 1, p. 7.

8 Hof Den Haag 16 april 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:870; Rb. Rotterdam 27 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:10275; Hof Arnhem-Leeuwarden 22 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3215.

2. Is de ambtenaar een bijzondere werknemer?

2.1 *Ambtenarenwet*

De wetgever heeft de ambtenaar de positie van een bijzondere werknemer gegeven. Weliswaar is de bepaling van het goed werkgever- en ambtenaarschap, zoals die in de Ambtenarenwet 1929 was opgenomen, geschrapt vanwege de samenloop met goed werkgever- en werknemerschap in het BW (artikel 7:611 BW).⁹ Daarvoor in de plaats is in de Ambtenarenwet 2017 de verplichting opgenomen dat de ambtenaar zich als goed ambtenaar gedraagt en de uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen moet naleven.¹⁰ Deze norm kan worden gekwalificeerd als een aanvullende norm bovenop het goed werknemerschap. Na inwerkingtreding van de Wnra heeft de overheidswerknemer dus een dubbele status: die van werknemer en die van ambtenaar. De aanvullende norm in artikel 6 van de Ambtenarenwet vloeit voort uit de bijzondere positie van de ambtenaar en het meer omvattende belang van de overheid om integer te zijn. Van ambtenaren wordt als kerncompetentie een sterk ontwikkeld democratisch bewustzijn verwacht, wat de grondslag vormt van de ambtelijke integriteit. De ambtenaar moet ervan doordrongen zijn dat hij functioneert onder bestuurders die worden gecontroleerd door democratisch gelegitimeerde organen. Tegenover de burger moet de ambtenaar altijd de eisen van de rechtstaat in acht nemen.¹¹

De samenloop tussen het goed ambtenaarschap en het goed werknemerschap heeft in de literatuur geleid tot discussie over nut en noodzaak van het goed ambtenaarschap. Een aparte norm in de Ambtenarenwet zou zinloos zijn.¹² Daarom is het interessant na te gaan in hoeverre de civiele rechter waarde hecht aan de bijzondere positie van ambtenaren op het gebied van integriteit en in hoeverre de Ambtenarenwet met daarin het goed ambtenaarschap en de (inhoud van de) gedragscodes daarbij een rol spelen.

2.2 *Rechtspraak bijzondere positie ambtenaren*

In hoeverre heeft de civiele rechter in de Wnra-uitspraken oog gehad voor de bijzondere ambtelijke integriteit en gelden er verhoogde integriteitseisen voor ambtenaren? In zeker 21 van de 33 gepubliceerde uitspraken onderkent de rechter een bijzondere integriteitspositie voor de ambtenaar. Op een aantal van deze uitspraken ga ik hierna in.

De kantonrechter Arnhem zag geen aanleiding om de arbeidsovereenkomst te ontbinden van een ambtenaar van het Kadaster wiens dochter veelvuldig, volgens de ambtenaar zonder haar medeweten, gebruik had gemaakt van de NS-businesscard. Ook had zij ondanks haar arbeidsongeschiktheid 50.000 kilometer (in plaats van de geschatte 10.000 kilometer) op jaarbasis met haar leaseauto gereden (voornamelijk privé). De rechter zag geen misbruik van bedrijfsmiddelen, ook niet gelet op de hogere maatstaf van integriteit die voor werkneemster als ambtenaar geldt.¹³ De aanvaarde verhoogde integriteitsdrempel voor ambtenaren werd hier dus niet gehaald.

Ook de kantonrechter Nijmegen oordeelde dat er voor ambtenaren, naast de gebruikelijke werknemersverplichtingen, aanvullende verplichtingen gelden. De kantonrechter haalde de verplichting van het goed ambtenaarschap aan (artikel 6 lid 1 Ambtenarenwet) en ging in op de verplichting voor ambtenaren zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien bij openbaring de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met haar functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.¹⁴ Het ging hier om een trouwambtenaar die in felle bewoordingen het coronabeleid van de gemeente Nijmegen bekritiseerde, eerst in een e-mail aan de burgemeester, maar daarna op Facebook en vervolgens in de media. Een bruiloft met dertig personen die in Nijmegen werd toegestaan noemde ze absurd en uitlokking, terwijl dit in overeenstemming was met de richtlijnen van het RIVM. Het ontslag op staande voet hield hier stand.¹⁵

De kantonrechter Maastricht oordeelde in een zaak waar een ambtenaar van Rijkswaterstaat betrokken bleek te zijn bij verschillende hennepplantages, dat het plegen van dergelijke ernstige strafbare feiten door een werknemer ook voor menig burgerlijke werkgever een dringende reden voor ontslag op staande voet zal opleveren, maar voegde daaraan toe dat dit in grotere mate geldt als de werkgever een overheidsorgaan is en de werknemer een ambtenaar. Ook hier hield het ontslag op staande voet stand.¹⁶

Anders oordeelde de kantonrechter Amsterdam: zij zag geen aanleiding tot een onderscheid tussen ambtenaren en gewone werknemers. Zij ontbond wel de arbeidsovereenkomst van een ambtenaar van de gemeente Amsterdam vanwege diverse incidenten (tijdens werktijd afwezig, dienstvoertuigen voor zichzelf gebruiken en ten onrechte met ontheffing parkeren, via constructie goedkope kaartjes voor Ajax bemachtigen, met familie en vriendin tijdens festival op plekken komen waar bezoekers niet horen te komen, onheuse uitlatingen op Facebook en het aanvaarden cadeautjes). Dat de werknemer ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet, acht de kantonrechter echter niet van doorslaggevend belang omdat de ontoelaatbaarheid van

9 Art. 125 ter Ambtenarenwet 1929; *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 30; N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP* 2021/1, afl. 1, p. 5.

10 Art. 6 lid 1 Ambtenarenwet 2017. Voorheen in rechtspositieregeling, bijv. art. 50 ARAR (oud).

11 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 9-10.

12 Prof. mr. B. Barentsen, 'De Ambtenarenwet 2017', in: Prof. Mr. B. Barentsen e.a. (red.), *Van ambtenaar naar ambtenaar*, Weert: Celsius juridische uitgeverij 2018, p. 24-25. Zie verder: E. Wies & M.A. Schneider, 'Kroniek verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer ("e-grond"): een update!', *ArbeidsRecht* 2021/8, afl. 2; B. Barentsen & S.F. Sagel, 'Kroniek van het sociaal recht', *NJB* 2020/2403, par. 4; S. van Waegeningh & J. van Maurik, 'De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een "gewone" werknemer', *ArbeidsRecht* 2020/2, afl. 1, p. 5-8; M.C.J. van den Brekel, 'Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?', *ArbeidsRecht* 2020/4, afl. 1, p. 16-21.

13 Rb. Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3594.

14 Art. 10 lid 1 Ambtenarenwet 2017.

15 Rb. Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599.

16 Rb. Limburg 27 mei 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5624.

de gedragingen voor elke werknemer zou gelden. Wel is de kantonrechter van oordeel dat de aard van zijn functie, zijn kennis en ervaring en het feit dat hij een voorbeeld is voor jongere collega's maakt dat van de werknemer mocht worden verwacht dat hij zich strikt hield aan de reglementen rond integriteit.¹⁷ Maar van een verhoogde integriteitsnorm is volgens de kantonrechter dus geen sprake.

Het mee naar huis nemen van veertien kogels na een schietoefening en daarover twee jaar lang zwijgen, kwam een ambtenaar van DJI duur te staan. Het voorhanden hebben van munitie is een strafbaar feit in de zin van de Wet wapens en munitie. De kantonrechter volgde de werkgever dat dit bovendien in strijd is met de kernwaarden voor ambtenaren, vastgelegd in de Ambtenarenwet en in de toepasselijke gedragscodes. De kantonrechter achtte de handelwijze van de ambtenaar verwijtbaar en ontbond op de e-grond. De integriteitslat lag naar het oordeel van de rechter niet zo hoog dat er sprake was van ernstige verwijtbaarheid. Van opzet en kwade bedoelingen was hier niet gebleken.¹⁸

De medewerker stadsbedrijf van de gemeente Maassluis eiggende zich spullen toe die voor het grofvuil door inwoners aan de straat waren gezet en verkocht gevonden softdrugs aan een collega. Het door de werkgever gehanteerde strikte integriteitsbeleid werd door de kantonrechter zelfs als de verantwoordelijkheid van de lokale overheid beschouwd. De rechter ontbond – voor zover vereist¹⁹ – de arbeidsovereenkomst op grond van wanprestatie (7:686 BW), in lijn met het primaire verzoek van de gemeente.²⁰

Omdat niet was gebleken dat de Staat (DJI) het strikte integriteitsbeleid ook handhaafde, wees de kantonrechter Rotterdam in haar uitspraak van 11 augustus 2020 het ontbindingsverzoek voor vier medewerkers van de zwaar-beveiligde penitentiaire inrichting met een terroristenafdeling af. Zij hadden diverse regels en protocollen geschonden door zowel de tussendeuren te openen als de sluiswerking op te heffen om een pizzakoerier binnen te laten. De kantonrechter had oog voor het belang van DJI bij strikte handhaving van regels, met name vanwege recente ontsnapping uit een inrichting en een gewelddadige poging tot bevrijding van een extreem gevaarlijke gedetineerde. Maar de werkgever kreeg de bal teruggekaatst nu onvoldoende was gebleken dat het (sanctie)beleid door DJI werd nageleefd. De werknemers stelden dat de leidinggevendenden op de hoogte waren van het geregeld openen van de deuren en opheffen van de sluiswerking. Dit werd door DJI ter zitting slechts in algemene zin weersproken, terwijl dit op basis van onderzoek gemotiveerd had moeten worden weersproken. Daarom was de kantonrechter er niet van overtuigd dat de medewerkers zich bewust waren van

de ontoelaatbaarheid van hun gedrag en als gewaarschuwd mens moesten worden beschouwd.²¹ De vraag is of als DJI de stelling dat de leidinggevendenden van niets wisten nader hadden onderbouwd, de uitspraak anders was uitgekapt. Mogelijk heeft DJI dit nagelaten, omdat het verwijzen naar de leidinggevende in de oude ambtenarenrechtspraak bij de bestuursrechter slechts zelden aanleiding gaf tot vernietiging van het (straf)ontslag.²² De bestuursrechter benadrukte, ongeacht de rol van de leidinggevende(n), de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar.

De kantonrechter Roermond van 30 juli 2020 oordeelde dat de psychische druk die de leidinggevende uitoefende op de ambtenaar om reisdeclaraties te vervalsen, afbreuk deed aan de verwijtbaarheid. De leidinggevende verkeerde in financiële nood en had de ambtenaar bereid gevonden om hem te helpen door te frauderen.²³ Op basis van deze twee uitspraken is het nog te vroeg voor conclusies, maar het lijkt erop dat de civiele rechter hier anders omgaat met de verwijtbaarheid.

Het ontslag op staande voet van een gemeenteamtenaar wegens het niet melden van nevenwerkzaamheden bij een andere gemeente hield stand bij de kantonrechter Lelystad. De nevenwerkzaamheden omvatten meer dan een fulltimebaan. De ambtenaar was hierover niet eerlijk geweest en had de belangen van de gemeente veronachtzaamd. Hij had naar het oordeel van de kantonrechter de op hem rustende en uit hoofde van zijn functie voortvloeiende verplichtingen moeten vervullen en zich naast een goed werknemer ook te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.²⁴

De gemeentesecretaris van Twenterand werd op grond van signalen verdacht van het hebben van een affectieve relatie met een ondergeschikte ambtenaar. De gemeente stelde een onderzoek in, waaraan de gemeentesecretaris zijn medewerking niet verleende. De kantonrechter Almelo vond dat de gestelde omstandigheden geen sterk vermoeden van een integriteitsschending opleverden, maar vond desalniettemin dat de gemeentesecretaris aan het onderzoek had moeten meewerken. De gemeentesecretaris had als hoogste ambtenaar en toonbeeld van integriteit bij uitstek een belangrijke rol op het gebied van integriteit te vervullen en moet uitdragen dat dit een belangrijk thema is. Waar van een gewone ambtenaar al wordt verwacht dat hij meewerkt aan een onderzoek, mocht dit van de gemeentesecretaris in het bijzonder worden verlangd. De kantonrechter rekent hem dit aan. Maar ook de gemeente wordt door de kantonrechter op de vingers getikt, omdat na ontvangst van de foto's niet rechtstreeks met de gemeentesecretaris is gesproken terwijl in de gedragsregels staat dat twijfels over

17 Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.

18 Rb. Rotterdam 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9568.

19 Vlak voor de inwerkingtreding van de Wnra heeft de gemeente de ambtenaar disciplinair ontslagen, waartegen hij op 20 december 2020 bezwaar heeft ingesteld.

20 Rb. Rotterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12585.

21 Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7329, ECLI:NL:RBROT:2020:7330, ECLI:NL:RBROT:2020:7331 en ECLI:NL:RBROT:2020:7332.

22 CrvB 22 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:517 en CrvB 19 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI0251.

23 Rb. Limburg 30 juli 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5626 en ECLI:NL:RBLIM:2020:5627.

24 Rb. Midden-Nederland 10 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5420.

integriteit met de ambtenaar worden besproken. Het verwijt dat de gemeentesecretaris niet heeft meegewerkt aan het onderzoek is dan ook onvoldoende voor een ontbinding op de e-grond. Daarbij stelt de kantonrechter het volgende:

“In de oude ambtenarenrechtelijke terminologie: er is wel plichtsverzuim, maar de sanctie van ontslag is te zwaar.”²⁵

Kortom: de civiele rechter heeft in het merendeel van de uitspraken oog voor de ambtelijke integriteitsnormen en verwijst in dat kader veelal naar de Ambtenarenwet 2017 en de daarop gebaseerde gedragscodes. Die leiden tot verplichtingen voor zowel de ambtenaren als de overheids-werkgevers.

2.3 Speelt de ambtenarenrechtspraak een rol in civiele procedures?

Er is in de literatuur gediscussieerd over de vraag of de civiele rechter de rijke schat aan uitspraken uit het bestuursrecht kan of zelfs zou moeten betrekken in zijn/haar oordeel. In vier procedures is dat gebeurd, op aangeven van een van beide partijen.²⁶

Uit de enige Wnra-uitspraak van het gerechtshof (Arnhem-Leeuwarden) blijkt dat het hof, net als de kantonrechter in eerste aanleg,²⁷ de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep toepast. Dit betekent nog niet dat de ambtelijke rechtspraak inclusief het – soms strengere – toetsingskader steeds door de civiele rechters zal worden gehanteerd. Het hof koppelde de verwijzing naar de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep immers aan het feit dat de gedragingen hebben plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de Wnra.²⁸

Ik meen dat de toepasselijkheid van de ambtenarenrecht-spraak van belang blijft, maar dat deze toepasselijkheid natuurlijk wel afhangt van de feiten, de aard van de procedure en van de vraag of het toetsingskader overeenkomt. In voorkomend geval acht ik het zeker zinvol om in een civiele procedure aandacht te vragen voor bestuursrechtelijke uitspraken. Dat had mij bijvoorbeeld logisch geleken in de hiervoor aangehaalde uitspraak over de trouwambtenaar²⁹. Het gaat hier om de uitoefening van een grondrecht, waarbij het de vraag is of dit grondrecht beperkt mocht worden.³⁰

25 Rb. Overijssel 19 januari 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:220.

26 Rb. Midden-Nederland 26 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1406 (eerste aanleg) en Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:9060 (hoger beroep); Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3306 en ECLI:NL:RBMNE:2020:3307.

27 Rb. Midden-Nederland 26 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1406.

28 Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:9060.

29 Rb. Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599.

30 Hummel gaat hier uitvoerig op in. Zij verwijst naar de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 15 augustus 2017, waarin het voorwaardelijke strafontslag van een bij het NCTV gedetacheerde ambtenaar vanwege uitlatingen op Twitter over ISIS niet evenredig werd geacht. Zie: N. Hummel, ‘De verwijtbaar handelende ambtenaar’, *TAP* 2021/1, afl. 1, p. 7. Zie ook: N. Hummel, *De bijzondere rechtspositie van de militair* (diss. VU), Weert: Celsus juridische uitgeverij 2020, p. 268-273.

Een ambtenaar kan, anders dan een werknemer, ook na de inwerkingtreding van de Wnra een rechtstreeks beroep doen op de grondrechten. Bij de beoordeling hiervan, ligt het meewegen van de rechtspraak van de bestuursrechter voor de hand. Omdat volgens de CRvB niet snel mag worden overgegaan tot beperking van dit grondrecht, is het de vraag of het ontslag op staande voet met inachtneming van deze rechtspraak stand had gehouden.

3. Welke normschendingen zijn (ernstig) verwijtbaar?

3.1 Rechtspraak sinds inwerkingtreding Wnra

Van de 33 gepubliceerde integriteitsuitspraken betroffen 21 gevallen ontbindingsprocedures op de e-grond (verwijtbaar handelen) en 1 procedure zag op een voorwaardelijke ontbinding wegens wanprestatie. In 11 procedures vroeg de werknemer vernietiging van het ontslag op staande voet. Als ik de zaken die zagen op hetzelfde feitencomplex als één tel (waardoor het aantal zaken wordt teruggebracht naar 24) en hierbij optel de 3 uitspraken die samengevat zijn weergegeven op AR-Updates.nl, dan pakten de procedures gemiddeld genomen positief uit voor de werkgever: 14 ontbindingsverzoeken op de e-grond werden toegewezen, tegen 4 afwijzingen en ook de voorwaardelijke ontbinding wegens wanprestatie werd toegewezen. Verder hield in 5 van de 8 procedures het ontslag op staande voet stand.

De uitspraken kunnen voor een belangrijk deel worden gerelateerd aan drugs (7 uitspraken) en aan fraude (15 uitspraken). De overige uitspraken zijn niet onder één noemer te scharen. Op een aantal van de uitspraken zal ik hierna ingaan.

3.2 Drugserelateerde zaken

Dat drugs en een integere overheid niet goed samengaan, blijkt uit alle 8 van de 33 gepubliceerde uitspraken waarbij de ambtenaar werd ontslagen door ontbinding op de e-grond of door ontslag op staande voet.

In de schuur bij de woning van een ambtenaar van de gemeente Hardinxveld-Giessendam werd een hennepkwekerij met 88 plantjes ontdekt.³¹ Wegens ernstig verwijtbaar handelen werd de arbeidsovereenkomst zonder inachtneming van de opzegtermijn en zonder transitievergoeding ontbonden.

De kantonrechter Rotterdam ontbond de arbeidsovereenkomst van een operationeel manager van het OM op de e-grond. Zij liet haar werkgever weten op maandag aanwezig te moeten zijn in het verzorgingstehuis van haar moeder, maar in plaats daarvan reisde ze op zondag af met haar dochter en de vriend van haar dochter naar Zuid-Limburg. Daar stapten zij over in een Mercedes met Italiaans kenteken. In Duitsland werden zij aangehouden en in

31 Rb. Rotterdam 3 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6327.

hechtenis genomen in verband met het transport van twee kilo cocaïne, zes kilo amfetamine en 10.000 xtc-pillen.³²

De kantonrechter Utrecht ontbond de arbeidsovereenkomst op de e-grond van een ambtenaar van DV&O die in zijn vrije tijd rijdend onder invloed van harddrugs werd aangehouden en op grond waarvan het rijbewijs werd ingenomen en er een strafrechtelijke vervolging plaatsvond.³³

De arbeidsovereenkomsten van twee gevangenenbewaarders van DJI werden door de kantonrechter Utrecht ontbonden op de e-grond vanwege het verkrijgen van drugs van een ex-gedetineerde (verdachte in de zogenoemde X-moord).³⁴

De kantonrechter Utrecht wees in zijn uitspraak van 18 december 2020 op de hoge integriteitsnormen die gelden voor medewerkers van de penitentiaire inrichting. De forensisch therapeutisch werker met als taak het begeleiden van drugsverslaafde gedetineerden liep bij een reguliere drugscontrole met een drugshond zelf tegen de lamp. Het ontslag op staande voet hield stand.³⁵

In het algemeen kan in drugsgerelateerde zaken een onderscheid worden gemaakt tussen zaken die gerelateerd zijn aan de functie en zaken die zich uitsluitend in de privé sfeer voordoen. Voor zover het gaat om strafbare feiten, zoals betrokkenheid bij een hennepkwekerij of drugstransport, is de kantonrechter duidelijk: dit is voor een ambtenaar onaanvaardbaar. Dit lijkt af te wijken van de civiele rechtspraak over niet-ambtenaren. Zo werd het ontbindingsverzoek van een medewerker van een logistiek bedrijf (ECT) in Rotterdam afgewezen, die zich (bewezen) schuldig had gemaakt aan harddrugsbezit en hennep teelt. De kantonrechter achtte het van doorslaggevend belang dat de verweten gedragingen hadden plaatsgevonden in de privé sfeer en geen relatie hadden met de functie van de werknemer.³⁶

3.3 Fraude

Fraude kan als containerbegrip worden gehanteerd. Hieronder kunnen valse facturen en declaraties vallen, maar ook onjuiste tijdregistratie, misbruik van bedrijfsmiddelen of van informatie en leugenachtig gedrag worden geschaard.

Een uitspraak die evident niet behoort tot het grijze gebied, ziet op een controller van de gemeente Den Haag die een sleutelrol speelde in een fraudezaak waarbij er maar liefst 58 facturen aan 12 voor de gemeente onbekende bedrijven zijn betaald, grotendeels zonder tegenprestatie. In totaal is een bedrag betaald van EUR 1.778.363,33. De kantonrechter wees het verzoek om vernietiging van het ontslag op

staande voet af en zag geen aanleiding voor een transitievergoeding of billijke vergoeding.

Het ontbreken uren klokken door een gemeenteambtenaar, bleek te leiden tot een rechtsgeldig ontslag op staande voet.³⁷

In de uitspraak over een ambtenaar van de Belastingdienst die gegevens opvroeg uit de systemen en die heeft misbruikt, liep het eveneens slecht af voor de ambtenaar. De kantonrechter achtte dit ernstig verwijtbaar en wees op de hoge integriteitsnormen voor belastingambtenaren.³⁸

De arbeidsovereenkomst van de ambtenaar van het ministerie van Financiën die zijn (wettelijke) geheimhoudingsplicht had geschonden en informatie had doorgespeeld aan criminelen voor smokkel van verdovende middelen, werd ontbonden op de e-grond.³⁹

Ook de senior teamleider van de gemeente Rotterdam moest vertrekken. De kantonrechter was van oordeel dat hij voldoende op de hoogte was van de (duidelijke) regels omtrent het gebruik van dienstauto's en desalniettemin een medewerker, een dochter van een goede vriend, tegen die regels in langdurig gebruik heeft laten maken van een dienstauto. De kantonrechter kende wel een gedeeltelijke transitievergoeding toe omdat het ging om een eenmalige misstap en vanwege zijn lange dienstverband (ruim 14 jaar).⁴⁰

De gemeenteambtenaar in Amsterdam slaagde erin zijn ontslag op staande voet te laten vernietigen. Hij had tweemaal Tozo aangevraagd voor zijn nevenwerkzaamheden als taxichauffeur en daarbij de formulieren onjuist ingevuld. Hij verzweeg dat hij vanuit zijn arbeidsovereenkomst bij de gemeente en via zijn partner andere inkomsten had. De kantonrechter acht dit niet opzettelijk en stelde dat de regels, zeker in het begin, niet duidelijk waren. Het gedrag was daarom niet dusdanig ernstig dat het een ontslag op staande voet rechtvaardigde. Bovendien heeft de gemeente Amsterdam als werkgever door informatie van de gemeente Amsterdam als uitkeringsinstantie de Chinese Walls niet gerespecteerd. Het ging hier niet om de positie als ambtenaar die is niet in het geding geweest, maar om een privé-gedraging.⁴¹

Het tot vijf keer toe liegen over de vakantiebestemming, zelfs met het vervalsen van reisbescheiden, was voldoende voor een ontbinding op de e-grond wegens ernstig verwijtbaar handelen. De ambtenaar van DJI was afgereisd naar

32 Rb. Rotterdam 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7219.

33 Rb. Midden-Nederland 15 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5510.

34 Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3306 en ECLI:NL:RBMNE:2020:3307.

35 Rb. Midden-Nederland 18 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5771.

36 Rb. Rotterdam 9 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:454.

37 Rb. Gelderland 22 september 2020, AR 2020-1569.

38 Rb. Den Haag 25 november 2020, AR 2020-1493.

39 Rb. Den Haag, 10 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5446.

40 Rb. Rotterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9495.

41 Rb. Amsterdam 26 oktober 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:5156.

Turkije, maar had daarover gelogen vanwege de COVID-quarantainemaatregelen.⁴²

3.4 Overige

De Kantonrechter Maastricht vernietigde het ontslag op staande voet en wees het ontbindingsverzoek af ten aanzien van vier buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van de Gemeente Sittard-Geleen die zich in een WhatsAppgroep op grove wijze uitlieten over collega's, hun leidinggevenden en de gemeentesecretaris. De kantonrechter achtte doorslaggevend dat de uitlatingen niet in het openbaar maar in een besloten groep met slechts vijf – bevriende – deelnemers waren gedaan⁴³.

In de laatste door mij te behandelen uitspraak werd de arbeidsovereenkomst van een penitentiair inrichtingswerker (piw'er) ontbonden vanwege het gebruik van geweld tegen een gedetineerde zonder legitieme reden en het afleggen van een leugenachtige verklaring hierover⁴⁴.

4. De (voorlopige) balans

Gelet op het beperkte aantal uitspraken is het te vroeg om harde conclusies te trekken, maar een paar dingen vallen op.

Allereerst lijkt de ambtelijke integriteit (ook) bij de civiele rechter in goede handen te zijn. In het merendeel van de uitspraken heeft de rechter oog voor de bijzondere positie van de ambtenaar op het gebied van integriteit. De rechter houdt rekening met de bepalingen dienaangaande uit de Ambtenarenwet, de eed/belofte en de gedragscodes. Het is voor overheden dan ook, meer dan ooit, van belang om aandacht te besteden aan de gedragscodes, deze up-to-date te houden en waar mogelijk hierin naast algemene ook concrete normen op te nemen. Die verplichting volgt uit de Ambtenarenwet en de civiele rechter is bovendien gewend om de gedragscodes doorslaggevend te laten zijn bij de vraag of de werknemer wist wat van hem werd verwacht en wat hij niet mag doen. De moeilijkheid bij ambtelijke gedragscodes is echter dat die zeker niet allesomvattend zullen en kunnen zijn, maar dat die veeleer een instrument zijn bij de ontwikkeling van het moreel kompas van de ambtenaren.⁴⁵

Daarnaast is het van belang dat de ambtenaren de gedragscode kennen en ook dat die in de praktijk wordt gehandhaafd.

In vrijwel alle uitspraken waarin de kantonrechter rekening houdt met de gedragscode, blijkt dat de ambtenaar deze code ook kent. Daar waar het (sanctie)beleid niet werd gehandhaafd, gingen de ambtenaren vrijuit.

Of de civiele rechter minder streng toetst dan de bestuursrechter, is lastig te beoordelen op basis van de 33 gepubliceerde uitspraken. Ik vermoed dat in de meeste gevallen de civiele rechter ook in niet-overheidszaken tot hetzelfde oordeel zou zijn gekomen. In het oog springt het feit dat het verweer dat de leidinggevende op de hoogte was van het verweten gedrag bij de kantonrechter meer kans op succes lijkt te bieden dan bij de bestuursrechter. Laatstgenoemde passeerde dit verweer vrijwel structureel en wees op de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar op het gebied van integriteitsschendingen.

In situaties waarin de overheidswerkgever voldoet aan de integriteitsverplichtingen, met name het opstellen, onderhouden en handhaven van de gedragscode en het geregeld onder de aandacht brengen van integriteit in de organisatie, verwacht ik in de rechtspraak geen trendbreuk met het verleden.

Integriteit in de (ambtelijke) arbeidsrelatie blijft een boeiend onderwerp dat ook het komende jaar zonder twijfel tot interessante rechtspraak zal leiden. Dus wellicht: tot over (ongeveer) een jaar!

42 Een vergelijkbare uitspraak van de kantonrechter in een niet overheidssetting, heb ik niet kunnen vinden. Wel vernietigde de kantonrechter het ontslag op staande voet van een werknemer die de 1,5-meterregel niet in acht nam. Weliswaar oordeelde de rechter dat het de verantwoordelijkheid van ieder individu is om zich aan de basismaatregelen te houden ter verspreiding van het virus dat voor bepaalde mensen potentieel levensbedreigend is, maar het gedrag rechtvaardigt geen ontslag op staande voet of ontbinding op de e-grond. Rb. Rotterdam 28 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7567. Zie ook: N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP* 2021/1, afl. 1, p. 7.

43 Rechtbank Limburg 2 december 2020, Zoekresultaat - inzien document ECLI:NL:RBLIM:2020:9473.

44 Rb. Limburg 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8424.

45 L.H. Janssen & G.P.M. van Nunen, 'Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes', *TAR* 2020/127, afl. 11, p. 4-8.