

Integriteitsschending door de genormaliseerde ambtenaar

Een onderzoek naar de feiten en omstandigheden die bij integriteitsschending, door een genormaliseerde ambtenaar, leiden tot de ontbinding van de arbeidsovereenkomst of de instandhouding van het ontslag op staande voet.

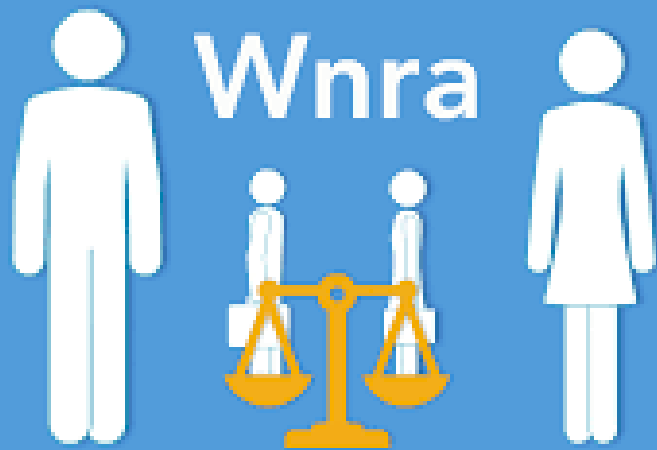


Foto 1: 'Wnra', vng.nl september 2018

Door:
Mw. A. de Leng-Minnaard
S1095787

Van:
Hogeschool Leiden
HBO-Rechten
HBR-4-AS17-AS
14.905 woorden

Op:
17 januari 2023

In opdracht van:
Capra Advocaten i.h.b. Dhr. Mr. G.
H. Boelens

Onder begeleiding van:
Mw. Mr. I.J.S. van Mierlo-Groot
Dhr. Mr. M.K. Devilee

Voorwoord

Beste lezer,

De afstudeeropdracht is iets waar vrijwel elke student enerzijds naar uitkijkt en anderzijds ook tegen opkijkt. Het is het einde van een belangrijke periode in je leven, maar daarvoor moet nog wel een flinke klus worden geklaard.

Zodoende wilde ik onderzoek doen naar een onderwerp waarin ik echt geïnteresseerd ben. Al bij het kennismakingsgesprek was er een leuke en informele klik met de opdrachtgever. Tezamen met het feit dat Capra Advocaten, en in het bijzonder de heer Boelens, de moeite had genomen om alvast over onderwerpen na te denken, zorgde dat ik het gevoel kreeg dat dit de opdrachtgever was waar ik een onderzoek voor wilde uitvoeren.

Door middel van een gesprek over de precieze inhoud van de opdracht en mijn interesses zijn wij uiteindelijk op dit onderzoeksonderwerp uitgekomen. Hier ben ik nog steeds heel dankbaar voor, omdat het echt een onderwerp is dat ik leuk vind. Ik heb namelijk altijd affiniteit gehad met politie en defensie terwijl ik op school juist het arbeidsrecht heel leuk vond. Dit vormde dan ook de basis voor het onderwerp.

Ondanks dat het een flinke klus was met een kleine dreumes en een baby op komst, heeft dit mij altijd gemotiveerd om de afstudeeropdracht in één keer met succes af te ronden. Dit heeft veel flexibiliteit gevergd van de heer Boelens en de heer Devilee. Waarvoor enorme dank! Uiteraard niet alleen voor de flexibiliteit, maar ook voor de begeleiding. Ik heb de samenwerking als prettig ervaren en vond het erg leuk dat wij alle drie enorm enthousiast over dit onderwerp zijn. Tot slot wil ik ook mijn gezin bedanken, want zonder hun motivatie, troostende woorden, humor, flexibiliteit en vertrouwen in mij was het nooit gelukt.

Ik ben er trots op dat het is gelukt om een afstudeeropdracht neer te zetten die mijns inziens nieuwe inzichten biedt. Het was een intensieve maar verrijkende ervaring en ik hoop dat u dat tijdens het lezen van dit verantwoordingsverslag terugziet.

Amy de Leng-Minnaard

Nieuwegein, 29 december 2022

Samenvatting

Door de invoering van de Wnra op 1 januari 2020 is de rechtspositie van de meeste ambtenaren genormaliseerd. Hierdoor zijn desbetreffende ambtenaren overgegaan van het bestuursrecht naar de verplichtingen voortvloeiend uit het Burgerlijk Wetboek. Als gevolg hiervan is het voor Capra Advocaten, de opdrachtgever in deze kwestie die veel werkt voor genormaliseerde werkgevers, niet duidelijk hoe de rechter oordeelt als de ambtenaar zich schuldig maakt aan integriteitsschending. Vooral de feiten en omstandigheden die de rechter in zijn oordeel meeneemt zijn onduidelijk. Derhalve wil Capra Advocaten hier een beter beeld van krijgen, omdat het overgrote deel van de door haar vertegenwoordigde cliënten uit overheidswerkgevers bestaat.

Naar aanleiding van dit probleem heeft Capra Advocaten de behoefte aan een leidraad, waarin de feiten en omstandigheden die de rechter in zijn oordeel meeneemt bij integriteitsschending door een ambtelijke werknemer uiteen zijn gezet. Dit heeft tot de volgende centrale vraag geleid: 'Wat kan Capra Advocaten haar cliënten, volgens literatuur- en jurisprudentieonderzoek, adviseren als deze te maken krijgen met ambtelijke werknemers die de integriteit schenden?'. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst onderzoek gedaan naar de situatie van voor de invoering van de Wnra, waarna is gekeken wat de Wnra inhoudt volgens vakliteratuur en wat dit voor gevolgen heeft voor de ambtenaren. Vervolgens is aan de hand van jurisprudentieonderzoek gekeken welke feiten en omstandigheden de rechter bij integriteitsschending meeweegt in zijn oordeel of de arbeidsovereenkomst wel of niet moet eindigen.

Uit het theoretische gedeelte van dit onderzoek is gebleken dat de invoering van de Wnra ertoe leidt dat genormaliseerde ambtenaren gelijk getrokken worden aan andere werknemers binnen de organisatie. Dit betekent dat bij arbeidsrechtelijke problemen titel 10 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek nu ook voor de genormaliseerde ambtenaren moet worden aangehouden. Wel houden deze genormaliseerde ambtenaren hun ambtelijke status, waardoor zij zich nog steeds als goed ambtenaar dienen te gedragen. Wanneer de ambtenaar zich niet als goed ambtenaar gedraagt, maakt hij zich schuldig aan integriteitsschending. Dit heeft tot gevolg dat de werkgever disciplinaire maatregelen kan opleggen, zoals een berisping of waarschuwing. Een uiterste maatregel is ontslag. In de praktijk is gebleken dat het ontslag bij integriteitsschending wordt gebaseerd op het ontslag op staande voet van art. 7:677 BW of op verwijtbaar handelen van art. 7:669 lid 3 sub e BW. Om een rechtsgeldig ontslag op staande voet te kunnen geven, dient de werkgever direct bij de ambtenaar aan te geven welke gedraging een dringende reden oplevert. Vervolgens dient de werkgever in een zo'n kort mogelijk tijdsbestek onderzoek

te doen naar de gedraging, waarna het ontslag op staande voet dient te worden verleend. Als de werkgever er voor kiest om het ontslag op de e-grond te baseren dan dient de ambtenaar een verwijt gemaakt te kunnen worden en zal de werkgever een ontbindingsverzoek moeten indienen bij de kantonrechter. Van belang hierbij is dat het onmiskenbaar duidelijk is dat de gedraging niet is toegestaan.

Ook uit het praktische gedeelte van dit onderzoek is gebleken dat het voor de ambtenaar duidelijk moet zijn dat de gedraging niet wordt toegestaan door de werkgever. Ondanks dat uit de literatuur blijkt dat het integriteitsbewustzijn door de werkgever moet worden gecreëerd, blijkt uit de praktijk dat het aan de ambtenaar is kennis te nemen van de inhoud van de gedragscodes. Als de integriteit dan toch wordt geschonden dan is het raadzaam de ambtenaar eerst te waarschuwen als het een gedraging betreft die volgens de wet niet strafbaar is. Indien de gedraging dusdanig ernstig is dat voortzetting van de arbeidsovereenkomst niet van de werkgever gevergd kan worden dan kan de werkgever ontslag op staande voet verlenen. Mocht het gedrag van de ambtenaar zich, na een waarschuwing, herhalen of dusdanig ernstig zijn dat continuering van de arbeidsovereenkomst niet redelijk is dan is het van belang dat de werkgever geen ernstig verwijt te maken valt. Indien dit wel zo is, zal dat in het nadeel van de werkgever werken. De werkgever kan verwijtbaarheid voorkomen door consequent het eigen beleid te handhaven, goed onderzoek te doen naar de aard en omstandigheden van de gedraging en de gedraging in redelijkheid te beoordelen.

Indien er toch wordt besloten om over te gaan tot het verlenen of verzoeken van ontslag dan is het in ieder geval raadzaam om het ontslag te onderbouwen met de volgende punten indien deze uit het onderzoek van de werkgever blijken:

- Dat de ambtenaar niet eerlijk is geweest over zijn gedraging;
- Er sprake is van een strafbaar feit;
- De ambtenaar zich tegen beter weten aan de gedraging schuldig heeft gemaakt;
- De ambtenaar zich genoodzaakt voelde om zich op die manier te gedragen;
- De ernst van de gedraging niet inziet.

Daarnaast wordt ontbinding ook sneller toegewezen als de ambtenaar een functie bekleedt waarbij er veel contact is met burgers, omdat dit de kans vergroot op imagoschade van de overheid.

Het is dus raadzaam dat Capra Advocaten haar cliënten, welke voornamelijk uit overheidswerkgevers bestaan, in ieder geval adviseert om er zorg voor te dragen dat het onmiskenbaar duidelijk is voor de ambtenaar welke gedragingen niet worden toegestaan. Dit kunnen de werkgevers doen door het geven van een praktijkcursus over de

verplichtingen behorende bij een ambtelijke status, het jaarlijks toetsen van de kennis van de gedragscodes en het zo spoedig mogelijk laten afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding.

Inhoud

Afkortingenlijst	1
Hoofdstuk 1: Inleiding	2
1.1 Probleemanalyse	2
1.1.1 Aanleiding	2
1.1.2 Praktijkprobleem	3
1.1.3 Kennisprobleem	4
1.1.4 Verzoek opdrachtgever	4
1.2 Doelstelling	5
1.3 Centrale vraag en deelvragen	6
1.3.1 Centrale vraag	6
1.3.2 Theoretische deelvragen	6
1.3.3 Praktische deelvragen	6
1.4 Onderzoeksmethode	6
1.4.1 Verantwoording theoretische deelvragen	6
1.4.2 Verantwoording praktische deelvragen	10
1.5 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Juridisch kader	13
2.1 De Wnra	13
2.1.1 Integriteitsschending voor de invoering van de Wnra	13
2.1.2 Integriteitsschending na de invoering van de Wnra	15
2.2 De ontslaggronden	17
2.2.1 Verwijtbaar handelen (e-grond)	18
2.2.2 Ontslag op staande voet	20
2.2 Tussenconclusie	22
Hoofdstuk 3: Resultaten	24
3.1 Jurisprudentieanalyse	24
3.1.1 Gedragscode	24
3.1.2 Waarschuwing	25
3.1.3 Herplaatsing	26
3.1.4 Voorbeeldfunctie intern	27
3.1.5 Voorbeeldfunctie extern	28
3.1.6 Loopbaan	29
3.1.7 Privégedraging	31
3.1.8 Onwil/moedwil werknemer	32

3.1.9 Houding werkgever/meerdere.....	33
3.1.10 Houding werknemer.....	35
3.1.11 Sanctiemogelijkheden	36
3.2 Tussenconclusie.....	38
3.2.1 Feiten en omstandigheden die bijdragen aan ontslag.....	38
3.2.1 Feiten en omstandigheden die niet bijdragen aan ontslag.....	40
Hoofdstuk 4: Conclusie.....	42
Hoofdstuk 5: Aanbevelingen	45
Bronnenlijst	47
Bijlage 1: Jurisprudentieoverzicht	50
Bijlage 2: Jurisprudentieanalyse.....	52
Bijlage 3: Beroepsproduct	66

Afkortingenlijst

ARAR – Algemeen Rijksambtenarenreglement

AW – Ambtenarenwet 2017

BOA – buitengewoon opsporingsambtenaar

BW – Burgerlijk Wetboek

CAR/UWO - Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst

E-grond – art. 7:669 lid 3 sub e BW (verwijtbaar handelen)

PI – penitentiare inrichting

Wnra – Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleemanalyse

In dit hoofdstuk zal het probleem dat tot dit onderzoek heeft geleid nader worden toegelicht. In eerste instantie zal de aanleiding van het onderzoek dan wel het probleem worden belicht, waarna er nader wordt ingegaan op de kwestie waarom dit nog altijd een probleem is. Vervolgens zal het verzoek van de opdrachtgever worden gespecificeerd.

1.1.1 Aanleiding

De aanleiding van het onderzoek is onder andere een zaak geweest welke Capra Advocaten voor de gemeente Maastricht heeft opgepakt. De casus wordt hieronder nader toegelicht.

Op 21 februari 2020 was er voor aanvang van het carnaval een bedrijfsfeest in de kantine van de gemeente Maastricht. Gedurende het bedrijfsfeest heeft een ambtenaar, in dit geval een buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: BOA), stagiaires een glas wijn aangeboden. De stagiaires hebben dit alcoholhoudende drankje aangenomen en genuttigd.

Vervolgens zijn de BOA en de stagiaires het centrum ingetrokken om verder te feesten. Tijdens deze avond heeft de BOA wederom alcoholhoudende drank aan de stagiaires gegeven zonder dat zij hierom hadden gevraagd of toestemming hadden verleend. Uiteindelijk gingen de acties van de BOA over in grensoverschrijdend gedrag en heeft hij één van de twee stagiaires geaaid, ongevraagd vastgepakt, geprobeerd te zoenen en haar heupen en billen aangeraakt.

Volgens de gemeente was de BOA op de hoogte van het feit dat de stagiaires minderjarig waren. Daarbij vond de gemeente dat de ambtenaar zich ongepast zou hebben gedragen jegens de stagiaire(s). Omdat deze gedraging tegen de gedragscodes van de gemeente ingaat, wordt dit gezien als schending van de ambtelijke integriteit. De gemeente wil vanwege dit voorval de arbeidsovereenkomst met de ambtenaar ontbinden.

Aangezien de gemeente zich bij de juridische procedure wilde laten bijstaan door een advocaat, heeft zij contact opgenomen met Capra Advocaten. Aangezien dit blijkt uit een openbaar toegankelijke uitspraak kan dat hier vermeld worden. Capra Advocaten is namelijk gespecialiseerd in arbeidsrecht en dan met name in het bijstaan van werkgevers in het publieke domein.

Inmiddels is er in deze zaak uitspraak gedaan door het hof van 's-Hertogenbosch¹ welke heeft geoordeeld dat de ambtenaar verwijtbaar heeft gehandeld en derhalve het verzoek tot vernietiging van het ontslag op staande voet moet worden afgewezen.

Door zowel deze casus als door de aflevering van 'BOOS'² waarin seksueel grensoverschrijdend gedrag bij 'The Voice of Holland' aan het licht werd gebracht, heeft Capra Advocaten de behoefte om meer onderzoek te doen naar de arbeidsrechtelijke implicaties van een integriteitsschending. Echter, werkt Capra Advocaten voornamelijk met overheidswerkgevers waardoor zij specifiek behoefte heeft aan een onderzoek over de feiten en omstandigheden bij integriteitsschending door ambtenaren.

1.1.2 Praktijkprobleem

Tot 1 januari 2020 vielen alle ambtenaren onder het bestuursrecht, in het bijzonder onder de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), en de Ambtenarenwet 1929. Echter, is sinds 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) in werking getreden. Als gevolg hiervan verandert de procedure voor de meeste ambtenaren in het geval van een arbeidsrechtelijk geschil.

Omdat de meeste ambtenaren, en vooral de overheidswerkgevers waar Capra Advocaten mee werkt, onder de Wnra vallen, wordt er in dit onderzoek gesproken over de verleden tijd als het gaat om de situatie van voor de invoering van de Wnra. Het onderzoek richt zich namelijk alleen op ambtenaren die onder de nieuwe regelgeving vallen.

Vanwege deze nieuwe regelgeving dienen ambtenaren nu hun arbeidsrechtelijke geschillen bij de kantonrechter, sector civiel recht, voor te leggen in plaats van bij de bestuursrechter. Dit heeft als resultaat dat voor genormaliseerde overheidswerkgevers, en dus ook voor Capra Advocaten, onzeker is hoe de kantonrechter oordeelt over integriteitsschending. Hierdoor is het voor hen moeilijker om te kunnen inschatten in welk geval de kantonrechter oordeelt dat een ontslag wegens een integriteitsschending terecht is.

Het is waardevol daar nader onderzoek naar te doen, niet alleen voor bovenstaande casus, maar ook voor andere overheidswerkgevers die worden bijgestaan door Capra Advocaten. Mogelijk krijgen zij ook te maken met integriteitsschending door één van hun ambtelijke werknemers (hierna: ambtenaren), waardoor het handig is een leidraad te hebben die bij zulke gedragingen kan worden geraadpleegd.

¹ Hof 's-Hertogenbosch 4 augustus 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:2715.

² BOOS, Youtube 20 januari 2022.

1.1.3 Kennisprobleem

Ook binnen de 'nieuwe ambtenarenwet', de Ambtenarenwet 2017, speelt integriteit een belangrijke rol. Ondanks dat deze wet veel verplichtingen aan de werknemer oplegt om de integriteit te waarborgen, wordt ook de rol van de werkgever benadrukt. De werkgever is tenslotte verantwoordelijk voor het voeren van een integer beleid.

Aan de hand van het begrip 'plichtsverzuim' in het ambtenarenrecht van voor de Wnra werd getoetst of de ambtenaar, vanwege integriteitsschending, disciplinair kon worden gestraft op grond van art. 80 ARAR. Dit is de tegenhanger van goed ambtenaarschap. Onder deze disciplinaire straffen behoorde op grond van artikel 81 lid 1 onder I ARAR ook ontslag.

Sinds de inwerkingtreding van de Wnra wordt in artikel 6 lid 2 Ambtenarenwet 2017 (hierna: AW) verwezen naar het Burgerlijk Wetboek als de ambtenaar zich niet gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt zoals bedoeld in art. 6 lid 1 AW. Het ambtenarentuchtrecht is sinds de Wnra niet meer wettelijk geregeld. Handhaving van de integriteit wordt nu voornamelijk overgelaten aan cao-partijen³.

Waarbij het bij de bestuursrechter vooral ging om de vraag of de ambtenaar met zijn handelen het imago van de overheid schond, en daarmee de integriteit, lijkt bij de civiele rechter meer de vraag centraal te staan of het beleid consequent wordt gehandhaafd en of het de werknemer duidelijk is wat niet mag.⁴ Hoe de kantonrechter precies invulling geeft aan de toetsing bij integriteitsschending wordt door middel van de jurisprudentieanalyse onderzocht.

1.1.4 Verzoek opdrachtgever

De andere manier van toetsen van de kantonrechter, is voor Capra Advocaten het probleem. Zij wil graag weten welke feiten en omstandigheden de kantonrechter meeweegt in zijn besluit om te beoordelen of er sprake is van ontslagwaardige integriteitsschending. Als zij dit weet kan zij haar cliënten ook beter adviseren als er integriteitsschending heeft plaatsgevonden binnen de organisatie.

Wanneer de feiten en omstandigheden, die leiden tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst vanwege integriteitsschending, duidelijk zijn door middel van literatuur- en jurisprudentieonderzoek, kan aan de overheidswerkgevers, de meest voorkomende cliënten van Capra Advocaten bij de praktijkgroep overheid, worden

³ Hummel & Janssen, TRA 2022/13

⁴ Brekel, van den, ArbeidsRecht 2020/4

aanbevelen welke maatregelen zij kunnen nemen om ervoor te zorgen dat de kantonrechter in hun voordeel oordeelt.

Capra Advocaten is dan ook op zoek naar een advies, voortvloeiend uit dit onderzoek, die zij kan geven aan haar cliënten bij kwesties met betrekking tot ambtelijke integriteitsschending. Het verantwoordingsverslag wil zij voornamelijk gebruiken als leidraad in haar adviezen aan cliënten of in juridische procedures.

Als beroepsproduct ontvangt zij graag een PowerPoint presentatie, zodat zij haar cliënten lezingen kan geven over de toetsing van de kantonrechter met betrekking tot integriteitsschending. Op deze manier worden haar cliënten geïnformeerd over hoe zij het beste een dossier van een ambtenaar kunnen opbouwen, zodat integriteitsschending voorkomen kan worden en, als dat niet lukt, zij de ambtenaar (uiteindelijk) kunnen ontslaan.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is Capra Advocaten een advies te geven, waardoor zij een leidraad heeft, waarmee zij haar cliënten kan helpen bij het opbouwen van een dossier van een ambtenaar die zij (mogelijk) willen ontslaan vanwege integriteitsschending. Dit ga ik doen door de toetsingseisen van de kantonrechter in kaart te brengen met betrekking tot ontslag wegens verwijtbaar handelen en ontslag op staande voet.

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de kantonrechter anders toetst dan de bestuursrechter. Juist de meewegende feiten en omstandigheden bij de kantonrechter wil Capra Advocaten in beeld hebben om zo haar cliënten beter te kunnen adviseren bij integriteitskwesties. Dit advies richt zich dan ook op het voorkomen van integriteitsschending en het beoordelen van integriteitsschending.

De resultaten van dit onderzoek wil zij ook in de vorm van een presentatie hebben, zodat zij dit kan gebruiken voor bijeenkomsten met cliënten. Voor deze presentatie, welke is opgenomen in bijlage 3, is het van belang dat er praktijkvoorbeelden zijn van casussen om zo nog duidelijker te maken welke feiten en omstandigheden leiden tot ontslag vanwege ambtelijke integriteitsschending. Daarnaast dient de presentatie bruikbare adviezen te bevatten voor de cliënten om integriteitsschending te voorkomen of te beoordelen.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

1.3.1 Centrale vraag

Wat kan Capra Advocaten haar cliënten, volgens literatuur- en jurisprudentieonderzoek, adviseren als zij te maken krijgt met ambtelijke werknemers die de integriteit schenden?

1.3.2 Theoretische deelvragen

- Wat houdt de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in volgens wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?
- Wanneer wordt er van integriteitsschending gesproken bij ambtenaren volgens gedragscodes, wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?
- Wanneer is er sprake van verwijtbaar handelen op grond van art. 7:669 lid 3 sub e BW volgens wet- en regelgeving en literatuuronderzoek?
- Wanneer mag er, volgens wet- en regelgeving en literatuuronderzoek, een werknemer op staande voet worden ontslagen op grond van art. 7:677 BW?

1.3.3 Praktische deelvragen

- Welke feiten en omstandigheden maken dat de rechter oordeelt dat de integriteitsschending als verwijtbaar handelen wordt gezien, waardoor ontslag wordt gerechtvaardigd?
- Welke feiten en omstandigheden maken dat de rechter oordeelt dat de integriteitsschending niet als verwijtbaar handelen wordt gezien, waardoor ontslag niet wordt gerechtvaardigd?

1.4 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het onderzoeksproces is verlopen. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met hetgeen in het plan van aanpak is geschreven en het daadwerkelijke verloop van het proces. Ook zal de waarde van dit onderzoek worden geëvalueerd.

1.4.1 Verantwoording theoretische deelvragen

Om de eerste theoretische deelvraag te kunnen beantwoorden, is er eerst onderzoek gedaan naar de situatie van voor de invoering van de Wnra en de situatie daarna. Naar verwachting zouden de volgende bronnen worden geraadpleegd ter beantwoording van de deelvraag:

- B. Barentsen, 'Genormaliseerd cao-recht', *Recht & Arbeid* 2020/23, afl. 3.
- M.C.J. van den Brekel, 'Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?', *ArbeidsRecht* 2020/4, afl. 1.
- M.C.J. van den Brekel, 'Ruim één jaar integriteit sinds de Wnra: de balans opmaken', *ArbeidsRecht* 2021/19, afl. 4, p. 21-26.
- R.J. Postma, 'Ambtenaarrechtelijke werkgeversaansprakelijkheid anno 2020', *AV&S* 2020/40, afl. 6.
- L.H. Janssen en G.P.M. van Nunen, 'Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes', *Tijdschrift voor AmbtenarenRecht* 2020/10, afl. 10, p. 483-494.

Uiteindelijk bleek dat deze bronnen nog niet voldoende waren om antwoord te kunnen geven op de deelvraag of dat deze bronnen toch niet de juiste informatie bevatten. Ook zou de validiteit van het onderzoek verbeteren als er, naast vakliteratuur, gebruik gemaakt zou worden van handboeken. Op deze manier zijn er bronnen gebruikt van verschillende auteurs, waardoor de subjectiviteit wordt beperkt. Ter completering zijn ook de volgende bronnen geraadpleegd ter beantwoording van de eerste deelvraag:

- M. van de Graaf, 'Verwijtbaar handelen of nalaten (sub e)', in: *Arbeidsrecht 2020 voor de professional*, Rotterdam/Dordrecht: SaMo 2020.
- H.S.P. Stuiver, 'Plichtsverzuim', in: *Module Ambtenarenrecht 1002*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- S. van Waegeningh & J. van Maurik, 'De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer', *ArbeidsRecht* 2020/2, afl. 1
- J.J. Blanken, 'De ambtelijke kernwaarden en integriteit', *TAR* 2018/18, afl. 3.

Ondanks dat er in het plan van aanpak stond beschreven dat er zou worden gekeken naar de gedragscodes, bleken deze toch minder bruikbaar voor het onderzoek. Er zijn verschillende organisaties binnen de overheid die elk een eigen gedragscode hebben. Derhalve is er geen eenduidige regelgeving, waardoor dit niet zou leiden tot een algemeen beleid en dus een concreet antwoord.

Door tijdens het lezen van de literatuur alle informatie over een bepaald onderwerp samen te voegen, kon daaruit een lopend verhaal gemaakt worden. Hierdoor kon de informatie gemakkelijk vergeleken worden en werd subjectiviteit gefilterd. De informatie is dus zorgvuldig geanalyseerd en vergeleken, voordat dit is gebruikt in het onderzoek. Dit waarborgt de betrouwbaarheid van de informatie.

Ook is gebleken dat bij het beantwoorden van de eerste theoretische deelvraag automatisch antwoord werd gegeven op de tweede deelvraag. Zodoende is er besloten deze twee deelvragen samen te voegen. Het was bovendien niet nodig een hele paragraaf over integriteitsschending in het onderzoek op te nemen, omdat in een paar zinnen kan worden toegelicht wat dit inhoudt.

Bij de beantwoording van de derde theoretische deelvraag zou volgens het plan van aanpak onder andere gebruik gemaakt worden van art. 7:669 lid 3 sub e BW. Omdat dit een wetsartikel is dat vrij beknopt wordt beschreven in de wet was er nog aanvullende informatie nodig over de precieze inhoud van het wetsartikel. De volgende bronnen zouden volgens het plan van aanpak de benodigde informatie bevatten:

- HR 24 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:950.
- D.J. Buijs, 'Gezichtspunten voor ernstig verwijtbaar handelen van werknemers', Tijdschrift Recht & Arbeid 2019/38, afl. 4.
- E. Wies & M.A. Schneider, 'Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer ('e-grond'): de lijnen in de rechtspraak uitgekristalliseerd?', ArbeidsRecht 2018/30, afl. 6/7.
- E. Wies & M.A. Schneider, 'Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer ('e-grond'): een analyse van de rechtspraak onder de WWZ', ArbeidsRecht 2016/28, afl. 6/7.

Aangezien de meeste van bovenstaande bronnen door dezelfde auteurs zijn geschreven, was het nodig ook andere bronnen te gebruiken zodat de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd konden blijven. Derhalve zijn de volgende bronnen ook geraadpleegd voor de beantwoording van deze deelvraag:

- Rb. Noord-Holland 21 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7994.
- Rb. Noord-Holland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:879.
- Kamerstukken II 2013/14. 33818, 3, p. 45.
- D.J. Rutgers e.a., 'De e-grond – Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer', in: Arbeidsprocesrecht – inclusief Wet werk en zekerheid, Deventer: Wolters Kluwer 2015.
- M. van de Graaf, 'Verwijtbaar handelen of nalaten (sub e)', in: Arbeidsrecht 2020 voor de professional, Rotterdam/Dordrecht: SaMo 2020.

Daar art. 7:669 lid 3 sub e BW nog altijd actueel is, zijn de gebruikte bronnen ook nog relevant. Al deze informatie is op dezelfde wijze geanalyseerd als bij de deelvraag

hierboven. Namelijk door de meest relevante informatie te bundelen. Dat geldt overigens ook voor de beantwoording van de laatste deelvraag.

Bij deze laatste deelvraag zouden, volgens het plan van aanpak, de volgende bronnen worden gebruikt ter beantwoording hiervan:

- S.F. Sagel, 'Het ontslag op staande voet en de WWZ (I)', Tijdschrift Recht & Arbeid 2015/45, afl. 5.
- S.F. Sagel, 'De Wwz, het ontslag op staande voet en de rechter', Tijdschrift Recht & Arbeid 2016/85, afl. 10.

Daarnaast zou het wetsartikel over ontslag op staande voet (art. 7:677 BW) worden gebruikt tezamen met art. 7:679 BW. Uiteindelijk bleek art. 7:679 BW toch minder relevant voor de beantwoording van de deelvraag, omdat dit gaat over ontslagneming door de werknemer, waardoor deze niet is gebruikt. Daarentegen is art. 7:678 BW toegevoegd aan de bronnenlijst. Aangezien deze wetsartikelen beknopt beschreven zijn in de wet was het nodig om Tekst & Commentaar hierover te raadplegen. Derhalve zijn ter verduidelijking van deze wetsartikelen nog de volgende bronnen gebruikt:

- E. Verhulp, Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever, Deventer: Kluwer (online via Kluwer Navigator).
- E. Verhulp, Tekst & Commentaar op art. 7:677 BW: Ontslag op staande voet, Deventer: Kluwer (online via Kluwer Navigator)

Ook waren de geselecteerde bronnen in het plan van aanpak door dezelfde auteur gepubliceerd, waardoor er ook bronnen van andere auteurs moesten worden geraadpleegd. Zodoende zijn bij de laatste deelvraag de volgende bronnen gebruikt:

- Rb. Noord-Nederland 30 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4601.
- Rb. Gelderland 9 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2080.
- Kamerstukken II 2013/12, 33818, 3, p.115.
- M. van de Graaf, 'Verwijtbaar handelen of nalaten (sub e)', in: Arbeidsrecht 2020 voor de professional, Rotterdam/Dordrecht: SaMo 2020.
- HR. 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:484.
- Rb. Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6020.

Ondanks dat de bronnen die zijn gebruikt ter beantwoording van deze deelvraag wat minder recent zijn, zijn ze nog steeds actueel. Het ontslag op staande voet wordt

namelijk nog altijd gebruikt. Derhalve is deze informatie nog altijd van toegevoegde waarde en relevant voor de inhoud van dit onderzoek.

1.4.2 Verantwoording praktische deelvragen

Om de praktische deelvragen te kunnen beantwoorden, is er gebruik gemaakt van uitspraken van feitenrechters. Uitspraken van feitenrechters zijn uitspraken van de rechtbanken en gerechtshoven. In eerste instantie waren er 42 uitspraken geselecteerd welke sinds de invoering van de Wnra zijn gepubliceerd. Uiteindelijk bleek een aantal van deze uitspraken niet bruikbaar, omdat het dezelfde uitspraak betrof of omdat er geen sprake was van een werknemer met ambtelijke status. Om toch een zo'n bruikbaar en valide mogelijk onderzoek te kunnen presenteren, is een aantal van deze uitspraken vervangen. Voor een overzicht van de gebruikte uitspraken wordt verwezen naar bijlage 1.

Aan de hand van de oorspronkelijke uitspraken waren er een aantal topics geselecteerd. Na overleg met de opdrachtgever en de afstudeerbegeleider bleken een aantal topics minder relevant te zijn, omdat deze niet tot een antwoord op de praktische deelvragen zou leiden. Derhalve zijn de uitspraken uiteindelijk geanalyseerd aan de hand van de volgende topics:

1. Gedragscode
2. Waarschuwing
3. Herplaatsing
4. Voorbeeldfunctie intern
5. Voorbeeldfunctie extern
6. Loopbaan
7. Privégedraging
8. Onwil/moedwil werknemer
9. Houding werkgever
10. Houding werknemer
11. Sanctiemogelijkheden

Omdat de geselecteerde uitspraken van de afgelopen twee jaar zijn, dus na de invoering van de Wnra, zijn deze actueel. Dit gaat tezamen met het feit dat er geen subjectieve antwoorden in de analyse zijn opgenomen, maar slechts feiten- en omstandigheden die de rechter heeft genoemd. Ook is de analyse voor de opdrachtgever bruikbaar, omdat de uitspraken zijn geanalyseerd aan de hand van overeengekomen topics.

Wel moet er worden opgemerkt dat sommige resultaten slechts op een beperkt aantal uitspraken is gebaseerd. Dit komt omdat niet elke topic in iedere uitspraak is besproken. Daarnaast zijn er verschillende feiten en omstandigheden die invloed hebben op een topic.

Bovendien heeft elke zaak een andere aard, waardoor het lastig was om een vergelijking te maken en verbanden te zien. Een voorbeeld hiervan is topic 4 (voorbeeldfunctie intern), aangezien er maar een beperkt aantal uitspraken zijn waarin sprake is van een leidinggevende functie. In die uitspraken was de aard van de gedragingen ook totaal verschillend. Dit zorgde ervoor dat dit topic minder opvallende inzichten gaf dan verwacht. Toch is er wel voor gekozen om dit topic te behouden, omdat er naar verwachting in de toekomst meer uitspraken zullen zijn over leidinggevende ambtenaren en er dan wel een verband kan worden gelegd.

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is toegelicht wat de aanleiding is voor het uitvoeren van dit onderzoek. Zodoende is ook duidelijk geworden waarom de opdrachtgever heeft verzocht dit onderwerp nader te onderzoeken, wat het doel van het onderzoek is en hoe het onderzoeksproces is verlopen.

In het volgende hoofdstuk zal de theorie rondom het vraagstuk worden belicht. Aan de hand van literatuuronderzoek zal worden toegelicht wat de Wnra is en wat dit voor gevolgen heeft bij integriteitsschending door ambtenaren.

Om aan het verzoek van de opdrachtgever te kunnen voldoen, heeft er een jurisprudentieanalyse plaatsgevonden. De resultaten van deze analyse zijn in hoofdstuk 3 opgenomen. Deze resultaten leiden tot een conclusie welke tevens de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoordt. Deze conclusie is te vinden in hoofdstuk 4.

Aangezien in de conclusie een advies wordt gegeven, vloeien hier ook aanbevelingen uit voort. Deze aanbevelingen, die Capra Advocaten kan voorleggen aan haar cliënten, zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

Naast deze hoofdstukken, is er ook nog een aantal bijlagen opgenomen in dit verantwoordingsverslag. Bijlage 1 betreft een overzicht van de gebruikte uitspraken voor de jurisprudentieanalyse. Bijlage 2 is de jurisprudentieanalyse en bijlage 3 bestaat uit het beroepsproduct. Dit beroepsproduct is een PowerPoint, voorzien van aantekeningen bij elke sheet, die Capra Advocaten kan gebruiken bij haar jaarlijkse bijeenkomsten met cliënten.

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

2.1 De Wnra

In deze paragraaf wordt in eerste instantie uiteengezet aan welke wet- en regelgeving ambtenaren zich dienden te houden van voor de invoering van de Wnra. Er wordt verduidelijkt wat ambtelijke integriteit inhoudt en wat de consequenties waren als de integriteit werd geschonden. Ook zal worden toegelicht wat de ontslagweg was indien de overheidswerkgever (hierna: werkgever) de ambtenaar wilde ontslaan als gevolg van integriteitsschending.

Vervolgens wordt in deze paragraaf toegelicht wat de Wnra inhoudt en aan welke wet- en regelgeving de ambtenaren zich nu dienen te houden. Eveneens wordt uiteengezet wat nu de gevolgen zijn van integriteitsschending voor de ambtenaar.

2.1.1 Integriteitsschending voor de invoering van de Wnra

Tot 1 januari 2020 vielen alle ambtenaren met betrekking tot arbeidsrechtelijke kwesties onder het bestuursrecht. Hierdoor hadden ambtenaren een bijzondere rechtspositie ten opzichte van werknemers die onder het privaatrecht vallen.

Als gevolg hiervan waren er binnen bepaalde organisaties ongelijkheden. Zo waren er bijvoorbeeld ziekenhuizen waarvan een deel van het personeel ambtelijk was en een deel van het personeel werknemer terwijl zij wel dezelfde werkzaamheden uitvoerden.

Wanneer er binnen ditzelfde ziekenhuis een arbeidsconflict was, kon er met twee verschillende maten worden gemeten. Zo werden privégedragingen van ambtenaren bijvoorbeeld strenger getoetst door de rechter – en zo nodig bestraft – dan privégedragingen van werknemers. Immers betekent werken voor de overheid, werken in een glazen huis en dat kan arbeidsrechtelijke implicaties hebben⁵.

Vanwege deze bijzondere rechtspositie van de ambtenaren dienden zij zich ook aan andere wet- en regelgeving te houden. Er gold namelijk per sector een rechtspositieregeling, waarin de voor die sector geldende wet- en regelgeving stond opgenomen. Een rechtspositieregeling was dan ook een besluit van de rijksoverheid of van decentrale overheden waarin afwijkende en/of aanvullende afspraken van het ambtenarenrecht werden opgenomen. Zo moesten ambtenaren die werkzaam waren voor de rijksoverheid zich houden aan het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna:

⁵ Brekel, van den, ArbeidsRecht 2020/4.

ARAR) en ambtenaren werkzaam voor de gemeente aan de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (hierna: CAR/UWO).

Integriteit

Op grond van diezelfde rechtspositieregelingen, art. 51 ARAR en art. 15:1a CAR/UWO, moesten ambtenaren de eed of belofte afleggen, waarmee zij bezworen of beloofden zich te gedragen als een goed ambtenaar betaamt. Eveneens verklaarden zij hiermee dat zij niets zouden doen dat het aanzien van de ambtenaar kon schaden en dat zij eerlijk en oprecht, oftewel integer, zouden handelen.

Als een ambtenaar dan toch de fout in ging, en bijvoorbeeld werd opgepakt vanwege het rijden onder invloed, dan kon dat het imago van de overheid schaden, waarmee hij zich niet als een goed ambtenaar heeft gedragen.

Het niet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, werd plichtsverzuim genoemd. Andere vormen van plichtsverzuim zijn het niet nakomen van opgelegde verplichtingen of het overtreden van de voorschriften.⁶ Plichtsverzuim hoefde niet per se tijdens werktijd voor te komen, maar kon ook optreden door gedragingen in de privésfeer. Dit was vooral het geval als de gedragingen een negatieve invloed hadden op het imago van de overheidswerkgever en op het functioneren van de ambtenaar⁷.

Gevolgen integriteitsschending van voor de invoering van de Wnra

Als een ambtenaar zich schuldig maakte aan plichtsverzuim dan konden er disciplinaire maatregelen worden genomen. Deze maatregelen stonden ook opgenomen in de rechtspositieregelingen. Een voorbeeld van zo'n disciplinaire maatregel was, op grond van art. 81 lid 1 sub e ARAR, het inhouden of verminderen van salaris. Het doel van zo'n disciplinaire maatregel was vooral om de ambtenaar ervan te doordringen dat de gedraging, die hij had vertoond, niet wenselijk was en moest veranderen⁸.

In het uiterste geval kon er worden overgegaan tot ontslag. Hierbij moest de werkgever de ambtenaar wel in de gelegenheid stellen om zijn zienswijze te geven over het voornemen tot ontslag op grond van art. 4:8 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Vervolgens kon deze zienswijze worden meegewogen in het besluit of er daadwerkelijk tot ontslag werd overgegaan.

⁶ Waegeningh, van, & Maurik, van, ArbeidsRecht 2020/2.

⁷ Brekel, van den, ArbeidsRecht 2020/4.

⁸ Stuiver 2019.

Als dit het geval was dan kon de ambtenaar bezwaar maken tegen dit besluit op grond van art. 7:1 lid 1 Awb. Ook kon de ambtenaar een voorlopige voorziening aanvragen bij de bestuursrechter op basis van art. 8:81 Awb. Als de beslissing van de werkgever op dit bezwaar (art. 7:12 lid 2 Awb) desondanks hetzelfde bleef dan kon er een beroep schrift worden ingediend bij de bestuursrechter aan de hand van art. 7:1 lid 2 Awb. Als dit nog niet bevredigend was, kon er hoger beroep worden ingediend bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB).

2.1.2 Integriteitsschending na de invoering van de Wnra

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel tot het normaliseren van rechtsposities van ambtenaren, D66 en het CDA, vonden dat niet voor elke functie de bijzondere rechtspositie nog nodig was. Derhalve hebben zij een initiatiefvoorstel ingediend voor het normaliseren van de ambtelijke rechtsposities dat in 2016 door de Eerste Kamer is goedgekeurd. De eenzijdige publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren is door de wetwijziging met ingang van 1 januari 2020 vervangen door een tweezijdige privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst.⁹

De invoering van de Wnra geldt niet voor elke ambtenaar. Uitzonderingen op deze wetwijziging zijn, volgens art. 3 AW, politieke ambtsdragers, leden van de Hoge Colleges van Staat, leden van adviescolleges en zelfstandige bestuursorganen, de rechtelijke macht, defensieambtenaren, politieambtenaren, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Deze ambtenaren normaliseren dus niet en blijven met arbeidsrechtelijke kwesties onder het bestuursrecht vallen.

Meer specifiek zijn er door de invoering van de Wnra vier verschillende soorten groepen werkers ontstaan: 1) 'blijf ambtenaren'. Dit zijn ambtenaren zoals in de vorige alinea beschreven; 2) de 'genormaliseerde ambtenaar'. Dit zijn ambtenaren die door de invoering van de Wnra onder het civielrecht vallen; 3) 'werknemers'. Dit zijn medewerkers die voor de invoering van de Wnra al onder het civielrecht vielen en waar dit nu nog steeds voor geldt; 4) 'nieuwe ambtenaren'. Dit zijn medewerkers die voor de invoering van de Wnra onder het civielrecht vielen, maar nu als ambtenaar worden gezien. Dit onderzoek richt zich tot de genormaliseerde ambtenaar.

⁹ 'Normalisering rechtspositie ambtenaren', kennisopenbaarbestuur.nl.

Gevolgen integriteitsschending na de invoering van de Wnra

Aangezien integriteit een belangrijke kernwaarde is voor de overheid, is dit een terugkerend element in de gedragscodes¹⁰. Ook met de invoering van de Wnra heeft de wetgever het doel voor ogen integriteit als een van de kernwaardes te laten terugkeren¹¹. Zodoende heeft de wetgever in artikel 4 lid 1 AW vastgelegd dat de overheidswerkgever een integriteitsbeleid moet voeren dat is gericht op het ambtelijk handelen en dat aandacht besteedt aan het bevorderen van het integriteitsbewustzijn.

Hoe de overheidswerkgever dit moet doen, is in artikel 4 onder lid 2 en 3 AW opgenomen. Zo moet het integriteitsbeleid vooral in het personeelsbeleid worden geïntegreerd door het tijdens functioneringsgesprekken en in werkoverleggen te benoemen. Ook moet er door middel van scholing en vorming aandacht voor integriteit komen. Daarnaast dient de overheidswerkgever een gedragscode op te stellen met betrekking tot ambtelijk handelen.

Naast de overheidswerkgever heeft ook de ambtenaar verplichtingen met betrekking tot integriteit¹². Zo moet de ambtenaar nog steeds de eed of belofte afleggen, zoals genoemd in art. 7 AW, en dient hij zich te gedragen als een goed ambtenaar betaamt, op grond van art. 6 lid 1 AW. Deze normen bovenop het goed werknemerschap zorgen voor een dubbele status, namelijk die van werknemer en ambtenaar¹³.

Indien er sprake is van integriteitsschending dan geldt het niet naleven van de verplichtingen, zoals genoemd in art. 6 lid 1 AW, als een tekortkoming in het nakomen van de plichten die de arbeidsovereenkomst aan de ambtenaar oplegt in de zin van het Burgerlijk Wetboek.

De regelingen waarin disciplinaire sancties bij het schenden van de integriteit waren opgenomen, zijn door de inwerkingtreding van de Wnra in de meeste gevallen vervallen¹⁴. Of er sprake is van integriteitsschending zal nu vooral afhangen van de cao, personeelshandboeken, gedragsregels, de arbeidsovereenkomst en het oordeel van de kantonrechter.¹⁵

¹⁰ Blanken, TAR 2018/18.

¹¹ Brekel, van den, ArbeidsRecht 2020/4.

¹² Janssen & Nunen, van, TAR 2020/127.

¹³ Brekel, van den, ArbeidsRecht 2021/19.

¹⁴ Barentsen, TAR 2020/23.

¹⁵ Brekel, van den, ArbeidsRecht 2020/4.

Ontslagstelsel na invoering van de Wnra

Ook na de invoering van de Wnra kan een ernstige integriteitsschending ervoor zorgen dat de overheidswerkgever de arbeidsovereenkomst wil ontbinden. In dat geval dient de werkgever, door de invoering van de Wnra, bij (een verzoek van) het ontbinden van de arbeidsovereenkomst van de ambtenaar het ontslagstelsel van boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek te volgen.

De werkgever kan op grond van art. 7:669 lid 1 BW de arbeidsovereenkomst opzeggen indien herplaatsing niet mogelijk is. De opzegging dient op een redelijke grond te worden gebaseerd. In art. 7:669 lid 3 BW is opgenomen wat een redelijke grond is. De werkgever kan de werknemer echter niet ontslaan indien er sprake is van één van de opzegverboden van art. 7:670 BW, zo luidt art. 7:671b lid 2 BW.¹⁶

Afhankelijk van de opzeggrond dient het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst te worden ingediend bij het UWV of de kantonrechter. Als de werkgever de arbeidsovereenkomst wil ontbinden vanwege bedrijfseconomische redenen (art. 7:669 lid 3 sub a BW) of vanwege langdurig ziekteverzuim van de werknemer (art. 7:669 lid 3 sub b BW) dan dient hij een ontslagaanvraag in te dienen bij het UWV. In de overige gevallen, art. 7:669 lid 3 sub c tot en met i BW, dient het verzoekschrift te worden ingediend bij de kantonrechter op grond van art. 7:671b lid 1 sub a BW.

Als het verzoek van de werkgever wordt toegewezen en de arbeidsovereenkomst van de werknemer wordt ontbonden, kan de werknemer hiertegen in hoger beroep gaan op grond van art. 7:683 BW. Indien ook uit het hoger beroep geen bevredigend vonnis komt, kan de werknemer nog cassatie instellen bij de Hoge Raad op grond van art. 7:683 BW.

2.2 De ontslaggronden

In deze paragraaf zal uitgebreider worden ingegaan op het, door de invoering van de Wnra, geldende ontslagstelsel voor 'genormaliseerde ambtenaren'. Op grond van art. 7:669 lid 3 BW zijn er verschillende ontslaggronden waarop de werkgever zijn verzoekschrift kan baseren.

In geval van (ernstige) integriteitsschending zijn er verschillende ontbindingsgronden waarop de werkgever zijn ontslag kan baseren; namelijk disfunctioneren van de werknemer (art. 7:669 lid 3 sub d BW), een verstoorde arbeidsverhouding (art. 7:669 lid

¹⁶ Van de Graaf 2020, p. 301.

3 sub g BW) of verwijtbaar handelen (art. 7:669 lid 3 sub e BW). Ook wordt er wel eens voor gekozen om de arbeidsovereenkomst te laten ontbinden vanwege (ernstige) wanprestatie op grond van art. 6:265 BW juncto art. 7:686 BW. In uiterste gevallen wordt er voor gekozen om de ambtenaar op staande voet te ontslaan op grond van art. 7:677 BW.

Uit de jurisprudentie is gebleken dat de werkgever er in de meeste gevallen voor kiest om het verzoekschrift op verschillende gronden te baseren. Vaak wordt primair gekozen voor de grond van verwijtbaar handelen van art. 7:669 lid 3 sub e BW (hierna: e-grond) en subsidiair voor een verstoorde arbeidsverhouding op grond van art. 7:669 lid 3 sub g BW (hierna: g-grond).

In samenspraak met de opdrachtgever is besloten om dit onderzoek te baseren op de meest gekozen ontslaggronden bij integriteitsschending, namelijk de e-grond en daarnaast voor het ontslag op staande voet. Hieronder zullen deze beide routes nader worden toegelicht. Ontslag op grond van art. 7:669 lid 3 sub d BW, oftewel disfunctioneren, ontslag op grond van art. 7:669 lid 3 sub g, oftewel een verstoorde arbeidsverhouding, en op grond van art. 6:265 BW, oftewel (ernstige) wanprestatie, worden in dit onderzoek dus verder buiten beschouwing gelaten.

2.2.1 Verwijtbaar handelen (e-grond)

Volgens artikel 7:669 lid 3 sub e BW kan de werkgever een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst indienen op deze grond als het verwijtbaar handelen van werknemer ervoor gezorgd heeft dat er van hem niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

De eerdergenoemde herplaatsingsverplichting van art. 7:669 lid 1 BW ligt bij ontbinding op grond van de e-grond niet in de rede. Derhalve is de werkgever niet verplicht om te kijken of de werknemer elders in de organisatie kan worden geplaatst.¹⁷

Wat verwijtbaar handelen precies inhoudt, is niet gedefinieerd in artikel 7:669 lid 3 sub e BW. In de parlementaire geschiedenis wordt hiervan ook geen definitie gegeven. Wel wordt hierover geschreven dat de werkgever dient te beoordelen of het gedrag van de werknemer dusdanig verwijtbaar is dat het een reden tot ontslag oplevert en dat het verzoek tot ontbinding alleen zal worden toegekend als de werkgever zelf geen ernstig verwijt te maken valt en in redelijkheid heeft gehandeld.¹⁸

¹⁷ 'Ontslag bij verwijtbaar handelen of nalaten', uuv.nl 2019.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14. 33818, 3, p. 45.

Daarentegen heeft de wetgever zich wel uitgelaten over voorbeelden van het begrip 'ernstig verwijtbaar handelen'. Enkele voorbeelden hiervan zijn: diefstal, verduistering, bedrog of andere misdrijven, handelen in strijd met de kenbare gedragsregels, geld lenen uit de bedrijfskas, de bedrijfsvoering belemmeren, het niet naleven van controlevoorschriften en het gunstiger voorstellen van productiecijsers.¹⁹

Er zijn rechters die hebben geprobeerd om het verschil tussen verwijtbaar handelen en ernstig verwijtbaar handelen (dat onder meer bepalend is voor de vraag of een transitievergoeding moet worden betaald) toe te lichten. Zo heeft de kantonrechter van de Rechtbank Noord-Holland in 2015²⁰ geoordeeld dat er onvoldoende is gebleken dat het gedrag van de werknemer welbewust grensoverschrijdend was en daardoor niet ernstig verwijtbaar is.

Ook een jaar later kwam de Rechtbank Noord-Holland met een zelfde soort conclusie. De werknemer had zich wel schuldig gemaakt aan verwijtbaar handelen, maar niet aan ernstig verwijtbaar handelen. Er zou namelijk in desbetreffende kwestie wederom onvoldoende zijn gebleken dat de werknemer welbewust met zijn gedrag de grenzen overschreed.²¹

Uit deze uitspraken lijkt het erop dat sprake is van ernstig verwijtbaar handelen door de werknemer als deze welbewust grensoverschrijdend gedrag heeft vertoond. Wanneer onvoldoende blijkt dat de gedraging welbewust was dan zou er eerder sprake zijn van verwijtbaar handelen. De werknemer heeft dus schuld aan handelen of nalaten als dit hem kan worden aangerekend²².

Gezichtspunten (ernstig) verwijtbaar handelen

Uit de eerdergenoemde kamerstukken blijkt ook dat het voor de werknemer duidelijk moet zijn dat het doen of nalaten als niet toelaatbaar wordt gezien door de werkgever. De kenbaarheid zou op drie manieren ontstaan: 1) het gedrag is onmiskenbaar niet toegestaan; 2) het gedrag is volgens een beleid niet toegestaan; of 3) de werknemer is eerder voor het gedrag gewaarschuwd²³. Het is dus aan de werkgever om de werknemer te bewegen tot het staken van het verwijtbaar handelen of nalaten²⁴, of dat zelfs te voorkomen.

¹⁹ Wies & Schneider, ArbeidsRecht 2016/28.

²⁰ Rb. Noord-Holland 21 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7994.

²¹ Rb. Noord-Holland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:879.

²² Rutgers e.a. 2015/5.2.4.

²³ Wies & Schneider, ArbeidsRecht 2018/30.

²⁴ Rutgers e.a. 2015/5.2.4.

Ook wordt er gekeken naar de aard en ernst van het handelen, de gevolgen van (het verzoek tot) ontbinding voor de werknemer, de duur van het dienstverband en naar de positie op de arbeidsmarkt om te kunnen vaststellen of er verwijtbaar is gehandeld.²⁵

Kortom, deze persoonlijke omstandigheden spelen ook mee bij de beoordeling of de werknemer verwijtbaar heeft gehandeld. Volgens de literatuur kan er na de vaststelling dat er sprake is van verwijtbaar handelen niet meer worden gekeken naar dergelijke omstandigheden. Deze omstandigheden dienen dus te worden meegenomen bij de vraag of er sprake is van verwijtbaarheid.²⁶

2.2.2 Ontslag op staande voet

Als de integriteit door de ambtenaar dusdanig ernstig wordt geschonden dat er van de werkgever niet meer gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren, kan er voor worden gekozen de ambtenaar per direct te ontslaan op grond van art. 7:677 lid 1 BW. Dit wordt het ontslag op staande voet genoemd. Omdat bij deze ontslagvorm preventieve ontslagbescherming ontbreekt, zijn er strenge formele en inhoudelijke eisen²⁷.

Om te kunnen spreken van een rechtsgeldig ontslag op staande voet gelden de volgende voorwaarden:

- Er moet sprake zijn van een dringende reden;
- Deze dringende reden moet direct worden gemeld²⁸;
- Het ontslag moet onverwijld worden gegeven²⁹.³⁰

Dringende reden

Om de ambtenaar op staande voet te kunnen ontslaan, moet er sprake zijn van een dringende reden. Hierbij moet het gaan om daden, eigenschappen of gedragingen van de ambtenaar. Een gedraging in de privésfeer kan ook een dringende reden opleveren, zoals bijvoorbeeld drugsgebruik.³¹

²⁵ Van de Graaf 2020, p. 334.

²⁶ Wies & Schneider, ArbeidsRecht 2018/30.

²⁷ Verhulp, in: Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever (online, bijgewerkt 15 augustus 2022).

²⁸ Rb. Noord-Nederland 30 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4601.

²⁹ Rb. Gelderland 9 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2080.

³⁰ Van de Graaf 2020, p. 359.

³¹ Verhulp, in: Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever (online, bijgewerkt 15 augustus 2022).

Daarnaast kunnen eerdere gedragingen ook bijdragen tot het oordeel dat er sprake is van een dringende reden. Om deze te kunnen laten meetellen bij het ontslag op staande voet, moeten deze tegelijk met de opzegging worden genoemd. Eventuele gedragingen die na het ontslag op staande voet plaatsvinden, mogen niet worden meegerekend als dringende reden.³²

Om te kunnen bepalen of er van de werkgever niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren, moet de gedraging dusdanig dringend zijn dat dit voldoende is het ontslag te rechtvaardigen. Voorbeelden van objectief dringende redenen worden in art. 7:678 lid 2 BW genoemd, namelijk: misleiding van de werkgever, missen van bekwaamheid of geschiktheid, ondanks waarschuwing dronken of liederlijk gedragen, schuldig maken aan misdrijven, het mishandelen, bedreigen of beledigen van werkgever of diens familie/huisgenoten, opzettelijk of ondanks waarschuwing zichzelf of anderen in gevaar brengen, bijzonderheden aangaande de huishouding of het bedrijf bekendmaakt, hardnekkig weigeren van redelijke bevelen of opdrachten, grovelijk de plichten veronachtzamen welke door de arbeidsovereenkomst worden opgelegd en door opzet of roekeloosheid buiten staat raken of de bedongen arbeid blijft verrichten. Dit zijn gedragingen die in beginsel door geen enkele andere werkgever zou worden geaccepteerd³³.

Met subjectieve dringendheid wordt bedoeld dat er van deze werkgever niet kan worden gevergd de werknemer te ontslaan met een opzegtermijn³⁴.

Beoordeling dringende reden

Bij de beoordeling of het ontslag rechtvaardig is, moet er worden gekeken naar de omstandigheden van het geval, in onderling verband en in samenhang, zo luidt vaste jurisprudentie³⁵. Hierbij moeten de persoonlijke omstandigheden van de werknemer worden afgewogen tegen de aard en ernst van de dringende reden.³⁶ Om een dringende reden te kunnen aannemen, is het niet vereist dat de werknemer een verwijt kan worden

³² Verhulp, in: Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever (online, bijgewerkt 15 augustus 2022).

³³ Van de Graaf 2020, p. 360.

³⁴ Verhulp, in: Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever (online, bijgewerkt 15 augustus 2022).

³⁵ Sagel, TRA 2015/45.

³⁶ Verhulp, in: Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever (online, bijgewerkt 15 augustus 2022).

gemaakt³⁷. (Ernstige) verwijtbaarheid is dus niet onmiskenbaar om te kunnen spreken van een rechtsgeldig ontslag op staande voet³⁸.

Onverwijld opzeggen

Met de term onverwijld wordt bedoeld dat de werkgever zo snel mogelijk tot het ontslag dient over te gaan. Echter, mag hij wel tijd nemen voor het doen van onderzoek naar de gedraging, het horen van de werknemer, het inwinnen van advies en het hebben van een intern overleg. Het is dus van belang dat na de ontdekking van de gedraging het ontslag zo spoedig mogelijk wordt verleend.³⁹

Uit de rechtspraak blijkt dat het ook mogelijk is om een werknemer tijdelijk, tijdens het wachten op de uitkomsten van het onderzoek, op non-actief te stellen, zodat hij daarna alsnog op staande voet kan worden ontslagen⁴⁰.

Ook de regering beaamt dat er tussen de opzegging en de mededeling een korte tijdsperiode is toegestaan⁴¹. Wel moet voor een werknemer gelijk duidelijk zijn op welke gronden of gedragingen hij wordt ontslagen. Echter, hoeft het bewijs voor de ontslagredenen niet ten tijde van de mededeling vast te staan. Het bewijs kan ook pas worden geleverd als de werknemer een procedure start.⁴²

2.2 Tussenconclusie

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat, voor de invoering van de Wnra, ambtenaren een bijzondere rechtspositie hadden ten opzichte van de 'gewone' werknemers. Zij hadden door hun bestuursrechtelijke aanstelling met andere wet- en regelgeving te maken, namelijk met het bestuursrecht en rechtspositieregelingen.

De Wnra houdt in dat de rechtsposities van ambtenaren worden genormaliseerd, zodat alle werknemers met dezelfde functie gelijk getrokken worden. Vanaf 1 januari 2020 heeft het merendeel van de ambtenaren dan ook een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Hierdoor hebben zij te maken met de verplichtingen voortvloeiend uit het Burgerlijk Wetboek.

³⁷ HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:484.

³⁸ Van de Graaf 2020, p. 319.

³⁹ Verhulp, in: Tekst & Commentaar op art. 7:677 BW: Ontslag op staande voet (online, bijgewerkt 15 augustus 2022).

⁴⁰ Rb. Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6020.

⁴¹ Kamerstukken II 2013/12, 33818, 3, p.115.

⁴² Van de Graaf 2020, p. 360-362.

Ondanks de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren, hebben zij hun ambtelijke status niet verloren. Dit betekent dat zij nog steeds de eed of belofte moeten afleggen.

Wanneer de ambtenaar zich niet als een goed ambtenaar gedraagt en de goede naam van de overheid schaadt, is er sprake van integriteitsschending. Wanneer een ambtenaar zich hier schuldig aan maakt dan kan de schending alleen rekenen op een disciplinaire maatregel als dit in een gedragscode, personeelshandboek of cao is opgenomen. Wel kan er altijd voor gekozen worden om een verzoekschrift tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst bij de kantonrechter in te dienen of over te gaan tot ontslag op staande voet.

Uit de praktijk blijkt dat als de werkgever er voor kiest om een verzoekschrift bij de kantonrechter in te dienen deze meestal wordt gebaseerd op art. 7:669 lid 3 sub e BW. Er kan van (ernstig) verwijtbaar handelen worden gesproken als de werknemer, in dit geval een ambtenaar, zich dusdanig verwijtbaar gedragen heeft dat dat het een reden tot ontslag oplevert. Wanneer de gedraging welbewust grensoverschrijdend was dan is er vaak ook sprake van ernstig verwijtbaar handelen. Als de moedwilligheid of de onwil niet kan worden aangetoond dan is er vaak sprake van verwijtbaar handelen.

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van verwijtbaar handelen toetst de rechter een aantal gezichtspunten: of het gedrag onmiskenbaar niet is toegestaan, het gedrag volgens het beleid niet is toegestaan, de werknemer eerder is gewaarschuwd, de aard en ernst van het handelen en de persoonlijke omstandigheden van de ambtenaar.

Tot slot is er sprake van een rechtsgeldig ontslag op staande voet indien er sprake is van een dringende reden welke direct is gemeld en het ontslag onverwijld is gegeven. Hierbij wordt met een dringende reden een gedraging bedoeld die door geen enkele andere werkgever wordt geaccepteerd. Wanneer de werkgever de dringende reden constateert, dient dit de werknemer meteen te worden gemeld. Vervolgens kan de werkgever zeer kort de tijd nemen om nader onderzoek te doen, voordat hij het ontslag daadwerkelijk verleent. Met onverwijld opzegging wordt dan ook bedoeld dat er zo snel mogelijk tot ontslag moet worden overgegaan.

Hoofdstuk 3: Resultaten

3.1 Jurisprudentieanalyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten voortvloeiend uit de jurisprudentieanalyse, welke is opgenomen in bijlage 2, per topic uiteengezet. Aangezien dit onderzoek zich enkel toespitst op de situatie na de invoering van de Wnra zijn er uitsluitend uitspraken gebruikt van na 1 januari 2020. De topics waarover de jurisprudentie is geanalyseerd, zijn uit de literatuur en gelezen uitspraken voortgevloeid. Tevens zijn deze goedgekeurd door de opdrachtgever.

3.1.1 Gedragscode

In 16 van de 37 geanalyseerde uitspraken wordt bij de beoordeling van het verzoekschrift gesproken over de gedragscode. Opvallend is dat uit de jurisprudentieanalyse is gebleken dat de werkgever niet hoeft aan te tonen hoe hij de gedragscodes onder de aandacht van de ambtenaren brengt. Dit is opvallend omdat uit art. 4 lid 1 AW blijkt dat het aan de werkgever is om een integriteitsbewustzijn te bevorderen en een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.

Toch oordeelt de rechter in 7 uitspraken dat de ambtenaar de eed/belofte of een integriteitsverklaring heeft afgelegd, waardoor de ambtenaar op de hoogte is of hoort te zijn van de geldende gedragscodes. Ook wordt er in 5 uitspraken geoordeeld dat door de duur van het dienstverband de ambtenaar op de hoogte hoort te zijn van de inhoud van de gedragscodes.

Daarnaast blijkt in 7 gevallen dat de rechter veronderstelt dat de ambtenaar op de hoogte is van de geldende gedragscodes. Er wordt namelijk aangegeven dat de ambtenaar de kennis van de inhoud niet betwist.

Mogelijk stelt de rechter hier geen verdere vragen over, omdat hij, net zoals uit 7 uitspraken blijkt, van oordeel is dat een ambtenaar zich behoort te gedragen als een goed ambtenaar betaamt. Het lijkt er dan op dat kennisneming van de inhoud van de gedragscodes behoort tot een gedraging als goed ambtenaar. Ook is het mogelijk dat de rechter gezien de status van de ambtenaar verwacht dat hij kennisneemt van de inhoud van de gedragscodes.

Tot slot oordeelt de rechter in 3 uitspraken dat als een ambtenaar eerder is aangesproken op zijn gedrag dat hij dan op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes.

Het lijkt erop dat, ondanks dat er in de Ambtenarenwet is opgenomen dat de werkgever verantwoordelijk is voor het creëren van integriteitsbewustzijn van de ambtenaar, er ook een grote verantwoordelijkheid ligt bij de ambtenaar om kennis te nemen van de inhoud van de geldende gedragscodes. Uit de analyse blijkt dat de rechter hogere eisen stelt aan de ambtenaar, door ervan uit te gaan dat deze op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes, dan aan de werkgever. De rechter benoemt namelijk geen één keer de verplichtingen van de werkgever met betrekking tot het creëren van integriteitsbewustzijn.

3.1.2 Waarschuwing

Uit 10 uitspraken blijkt dat de ambtenaar al eerder voor zijn gedrag is gewaarschuwd. Er zijn verschillende manieren waarop werkgevers de ambtenaren waarschuwen. In 5 gevallen werd de ambtenaar enkel aangesproken op het gedrag terwijl er in 5 andere gevallen zelfs sprake is van een disciplinaire sanctie zoals een berisping.

Van deze 10 uitspraken waarin de ambtenaar was gewaarschuwd, is de arbeidsovereenkomst in 9 gevallen ontbonden of heeft de ontbinding standgehouden. In slechts 1 geval heeft de kantonrechter geoordeeld dat er geen sprake was van verwijtbaar handelen, waardoor de arbeidsovereenkomst niet kon worden ontbonden. Het lijkt er dan ook op dat als de ambtenaar zijn functie uitoefende als gewaarschuwd mens, maar toch weer de fout in gaat, de kantonrechter sneller oordeelt dat er sprake is van verwijtbaar handelen met als resultaat ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

Dit ligt ook in lijn met hetgeen dat in de literatuur wordt genoemd, omdat hierin wordt gezegd dat kenbaarheid van niet toelaatbaar gedrag kan ontstaan door het geven van een waarschuwing.

Verder zijn er in 8 uitspraken waarschuwingen gegeven voor gedragingen die volgens de wet niet strafbaar zijn en toch tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst kunnen leiden, zoals misbruik van bedrijfsmiddelen, machtsmisbruik, liegen en onrust stoken. Aanzienlijk minder vaak, twee keer, werden er waarschuwingen gegeven voor gedragingen waarvan een ieder weet of behoort te weten dat deze niet door een werkgever worden getolereerd. In deze gevallen gaat het om zinloos geweld en

drugshandel of diefstal. Dit zijn gedragingen die ook volgens de wet niet zijn toegestaan en waarvoor zelfs een strafrechtelijke veroordeling kan plaatsvinden.

Wat ook opvalt is het oordeel van de rechter in een drietal uitspraken, waarin in alle gevallen sprake is van het misbruiken van bedrijfsmiddelen. In uitspraak 4 uit bijlage 2 is de ambtenaar gewaarschuwd. Toch ontbindt de rechter de arbeidsovereenkomst niet, omdat het zogenoemde 'misbruik' haar niet verweten kan worden. De werkgever had namelijk duidelijker moeten zijn in de regelgeving met betrekking tot het privégebruik van bedrijfsmiddelen. In uitspraak 13 is de ambtenaar wel gewaarschuwd. Doordat de ambtenaar een gewaarschuwd mens was en de ernst van de gedraging niet inziet, oordeelt de rechter dat deze gedraging dusdanig verwijtbaar is dat ontbinding wordt toegewezen. Tot slot is de ambtenaar in uitspraak 28 niet gewaarschuwd en wordt de arbeidsovereenkomst ook niet ontbonden. De rechter oordeelt dat er geen sprake is van opzet en misbruik voor eigen gewin. Hierdoor is er geen sprake van ernstig verwijtbaar handelen en had de werkgever kunnen volstaan met een waarschuwing.

Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat als de ambtenaar is gewaarschuwd voor eenzelfde gedraging, maar toch in herhaling valt, dit als verwijtbaar handelen kan worden bestempeld mits vaststaat in de regelgeving van de organisatie dat de gedraging niet is toegestaan.

3.1.3 Herplaatsing

In 17 van de 37 uitspraken wordt er gesproken over de herplaatsingsverplichting van art. 7:669 lid 1 BW. In dit wetsartikel wordt genoemd dat de werkgever moet onderzoeken of de werknemer elders in de organisatie kan worden geplaatst tenzij er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer. De rechters oordelen in 14 van de 17 uitspraken in lijn met dit wetsartikel, namelijk dat herplaatsing niet in de rede ligt in verband met verwijtbaar handelen van de ambtenaar. In deze gevallen wordt de arbeidsovereenkomst, op één uitspraak na, dan ook ontbonden of houdt de ontbinding stand.

Daarnaast wordt herplaatsing in 20 uitspraken, waarin het komt tot een beëindiging van de arbeidsovereenkomst, helemaal niet genoemd, waaruit valt op te maken dat de rechter ook in deze uitspraken in lijn met bovengenoemd wetsartikel oordeelt. In 11 van deze 20 uitspraken wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden of wordt het verzoek tot vernietiging van het ontslag op staande voet afgewezen. In de overige 9 gevallen wordt er dus niets over herplaatsing gezegd door de rechter, maar dat is logisch aangezien de arbeidsovereenkomst in die kwesties voortduurt.

In 2 gevallen oordeelt de rechter wel anders dan in artikel 7:669 lid 1 BW genoemd. In uitspraak 6 en 7 wordt de arbeidsovereenkomst namelijk niet ontbonden, maar wordt herplaatsing wel genoemd. De rechter oordeelt in deze zaken dat er een inspanningsverplichting rust op de werkgever om toch de mogelijkheden van herplaatsing te onderzoeken. Hierbij noemt de rechter als onderbouwing dat de Staat als grote werkgever wordt gezien, waardoor het aannemelijk is dat er elders binnen de organisatie een functie is die de ambtenaar kan bekleden. De rechter vervolgt de onderbouwing door aan te geven dat een functie waarbij geen taken behoren die de ambtenaar niet naar behoren heeft uitgevoerd dan passend kan zijn. Kortom, lijkt de rechter hier te willen sturen naar een onderzoek om de herplaatsingsmogelijkheden te onderzoeken indien er sprake is van een grote overheidswerkgever.

Tot slot oordeelt de rechter eenmalig, in uitspraak 30 van bijlage 1, dat herplaatsing niet in de rede ligt, omdat de ambtenaar niet begrijpt dat de gedraging niet door de beugel kan. Dit zou volgens hem tot het gevolg kunnen leiden dat elders in de organisatie opnieuw problemen in de integriteitsfeer ontstaan.

Ondanks dat in de meeste uitspraken de lijn van de jurisprudentie wordt aangehouden, is een opvallende constatering dus dat de rechter toch stuurt naar het onderzoeken van de herplaatsingsmogelijkheden indien de overheidswerkgever een grote organisatie betreft.

3.1.4 Voorbeeldfunctie intern

In de meeste uitspraken lijkt het erop dat de ambtenaar geen interne voorbeeldfunctie heeft, aangezien de rechter hier niets over zegt en dit ook niet blijkt uit de genoemde feiten. Daarentegen is er in 6 van de 37 uitspraken wel sprake van een interne voorbeeldfunctie. In dit onderzoek wordt met interne voorbeeldfunctie een ambtenaar bedoeld die formeel de leiding/verantwoordelijkheid heeft over collega's. Hierover oordeelt de rechter in alle gevallen dat er aan een voorbeeldfunctie hogere eisen mogen worden gesteld met betrekking tot integriteit. Bovendien mag er, gezien de aard van de functie, van de ambtenaar worden verwacht dat hij zich strikt aan de regels houdt en zich bewust is van zijn voorbeeldfunctie.

In 4 van de 6 uitspraken waarin sprake is van een interne voorbeeldfunctie oordeelt de rechter dat de gedraging verwijtbaar is, waardoor de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden of het verzoek tot vernietiging van het ontslag op staande voet wordt afgewezen. In de 2 zaken waarin de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden, oordeelt de rechter dat de werkgever ook een verwijt valt te maken waardoor de sanctie ontslag te zwaar is.

Het lijkt er dus op dat als de ambtenaar een interne voorbeeldfunctie bekleedt en zich niet integer gedraagt er eerder sprake is van verwijtbaar handelen dan wanneer het gaat om een ambtenaar zonder leidinggevende functie.

3.1.5 Voorbeeldfunctie extern

In lijn met de jurisprudentie oordeelt de rechter in 25 van de 37 uitspraken dat een ambtenaar een bijzondere rechtspositie heeft ten opzichte van medewerkers zonder ambtelijke status. In 5 van deze 25 uitspraken oordeelt de rechter dat de gedragingen van de ambtenaar hen ook extra worden verweten, omdat zij zich als goed ambtenaar behoren te gedragen.

In 2 van de 25 uitspraken oordeelt de rechter dat de gedragingen van de ambtenaar ervoor zorgen dat de goede naam van de overheidswerkgever in diskrediet wordt gebracht. In dergelijke gevallen handelt de ambtenaar in strijd met de eed of belofte van art. 7 AW. Tijdens het afleggen van de eed of belofte zweert of belooft de ambtenaar namelijk dat hij niets zal doen dat het aanzien van het ambt schaadt⁴³.

Dat de ambtenaar met zijn bijzondere rechtspositie ook een voorbeeldfunctie heeft, waardoor hij zich extra bewust moet zijn van zijn gedragingen, wordt in 8 van de 25 gevallen door de rechter geoordeeld. Dit ligt in lijn met de literatuur.

Als er wordt gekeken naar de soort functies waarover de rechter specifiek benoemt dat daarbij een voorbeeldfunctie behoort, gaat het om een teamleider van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), een medewerker van Rijkswaterstaat, een BOA, complexbeveiligers van een PI en een inspecteur horeca. Dit zijn functies waarbij de ambtenaar tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden contact heeft met burgers.

Het is dan ook aannemelijk dat als een ambtenaar met een dergelijke voorbeeldfunctie de integriteit schendt de burgers hier lucht van kunnen krijgen. Dit kan zijn doordat zij de gedraging zelf hebben ervaren of dat zij hier kennis van hebben genomen door bijvoorbeeld publicaties in de media. Zeker door de maatschappelijke ontwikkelingen rondom grensoverschrijdend gedrag, zoals de schandalen bij 'The Voice' of het machtsmisbruik van Matthijs van Nieuwkerk, is de media naarstig op zoek naar nog meer 'schandalen'. Gedragingen die echt het imago van de overheid in diskrediet brengen, zullen dan ook sneller door de media worden gepubliceerd. Een voorbeeld hiervan is de kwestie van bovengenoemde teamleider van het OM die in het nieuws kwam⁴⁴. Juist bij

⁴³ 'Integriteit overheid', rijksoverheid.nl

⁴⁴ 'Ontslag voor OM-leidinggevende die in auto vol drugs zat', Smit 2020.

functies waarbij integriteitsschending afbreuk doet aan het imago van de overheid zal de rechter sneller van oordeel zijn dat er sprake is van een externe voorbeeldfunctie.

Dit lijkt overeen te komen met 10 uitspraken waarin de rechter niks zegt over de externe voorbeeldfunctie van de ambtenaar. In 8 van deze 10 uitspraken gaat het namelijk om kwesties die waarschijnlijk minder snel in de media zullen verschijnen, omdat het om interne aangelegenheden gaat. Voorbeelden van dit soort kwesties zijn foutieve declaraties, het onrechtmatig aanvragen van een uitkering of onrust veroorzaken binnen de organisatie.

Hieruit kan worden verondersteld dat als de ambtenaar veel contact heeft met burgers die afhankelijk zijn van de overheid, een onbehoorlijke gedraging sneller het imago van de overheid in diskrediet brengt dan iemand die slechts 'achter de schermen werkt' binnen de overheid. Ook kan worden verondersteld dat een gedraging die vooral van invloed is binnen de organisatie minder snel afbreuk doet aan het imago van de overheid, omdat van dergelijke kwesties de burger hoogstwaarschijnlijk geen lucht zal krijgen.

Tot slot wordt in 19 gevallen benadrukt door de rechter dat voor een ambtenaar een hogere maatstaf voor integriteit geldt. De ambtenaar dient zich hier bij zijn gedraging van bewust te zijn. Ook hier wordt in lijn met de literatuur geoordeeld, omdat de ambtenaar bij het afleggen van de eed of belofte belooft of zweert onkreukbaar te zijn.

3.1.6 Loopbaan

Terwijl er in het juridisch kader wordt vermeld dat de loopbaan van de ambtenaar een rol speelt bij de beoordeling of er sprake is van (ernstige) verwijtbaarheid lijkt dit in de praktijk toch minder mee te wegen in het oordeel van de rechter. Er is slechts in 13 uitspraken iets gezegd over de loopbaan/verloop van het dienstverband van de ambtenaar.

Daarbij wordt er in 3 uitspraken benadrukt dat als er sprake is van eerdere incidenten dat integriteitsschending niet meer als enkele misstap wordt gezien die door de werkgever door de vingers moet worden gezien. De ambtenaar heeft namelijk al één of meerdere gesprekken gevoerd over zijn gedraging waardoor hij zich hier extra bewust van moet zijn.

Wel is het van belang dat het gaat om eenzelfde soort gedraging. In uitspraak 10 is er namelijk sprake van een berisping voor het niet deugdelijk nakomen van de

studieverplichting terwijl het arbeidsconflict over het overtreden van werkinstructies gaat. In dat geval weegt de rechter het eerdere incident niet mee.

In tegenstelling tot uitspraken waarbij de rechter eerdere incidenten meeneemt in zijn oordeel, zijn er ook 3 uitspraken waarin de rechter juist meeweegt dat er géén sprake is van eerdere incidenten. Het gedrag van de ambtenaar is in deze uitspraken altijd onbesproken geweest, waardoor kan worden verondersteld dat hij goed heeft gefunctioneerd. Over het goed functioneren oordeelt de rechter in 6 zaken dat dit meeweegt in zijn beslissing, omdat het de lat om van (ernstige) verwijtbaarheid te kunnen spreken verhoogt.

Ook de duur van het dienstverband, die in 6 uitspraken wordt benoemd, heeft invloed op de lat om van (ernstige) verwijtbaarheid te kunnen spreken. In 4 uitspraken verhoogt de rechter de lat van (ernstige) verwijtbaarheid vanwege de lange duur van het dienstverband. Terwijl de rechter in 2 andere uitspraken die lat verlaagt vanwege de duur van het dienstverband. De rechter is in de twee laatstgenoemde uitspraken namelijk van oordeel dat de ambtenaar, juist gelet op de lange duur van het dienstverband, zich bewuster had moeten zijn van het feit dat de gedraging niet door de werkgever wordt geaccepteerd.

Opvallend is dat zowel bij de 4 uitspraken waarbij de lat wordt verhoogd als bij de 2 waarbij de lat wordt verlaagd het bij de Staat werkzame ambtenaren betreft. Hiervan gaat het in 3 uitspraken om een medewerker van een PI. Hierbij wordt in 2 uitspraken dus de lat van ernstige verwijtbaarheid verhoogd en in 1 uitspraak verlaagd. Echter, kan het ook zo zijn dat de lat van ernstige verwijtbaarheid wordt verlaagd, omdat er al sprake was van een eerdere waarschuwing. Ondanks de andere waardering wordt in alle 3 de uitspraken de arbeidsovereenkomst wel ontbonden of blijft het ontslag in stand.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de duur van het dienstverband, en de daarmee gepaard gaande verschuiving van de lat van (ernstige) verwijtbaarheid, niet zodanig meeweegt in het eindoordeel van de rechter dat een arbeidsovereenkomst juist wel of niet wordt ontbonden.

De tegenstrijdigheid van de invloed van de loopbaan van de ambtenaar lijkt ook terug te komen in het eindoordeel van de rechter. Dat wil zeggen dat de arbeidsovereenkomst in 4 uitspraken wordt ontbonden ondanks dat de rechter heeft vastgesteld dat de ambtenaar gedurende zijn dienstverband goed heeft gefunctioneerd. Ten opzichte van 5

uitspraken waarin de rechter de arbeidsovereenkomst niet ontbindt door onder andere een dienstverband waarin altijd goed is gefunctioneerd.

Waar de ene rechter dus van oordeel is dat het goed functioneren de gedraging niet permitteert, vindt de andere rechter dat het functioneren tijdens het dienstverband moet worden meegenomen bij het kijken naar een passende sanctie voor de gedraging.

Kortom, het functioneren tijdens de loopbaan van de ambtenaar telt wel zwaar mee in het oordeel van de rechter terwijl de duur van het dienstverband minder bepalend is in het eindoordeel van de rechter.

3.1.7 Privégedraging

Uit het juridisch kader is al een aantal keer gebleken dat de gedragingen van de ambtenaar zich ook uitstrekken tot de privésfeer. Dit blijkt ook uit de uitspraken van bijlage 2. Vaak betreft dit gedragingen die uitwerking hebben op het functioneren of aanzien van de ambtenaar, waardoor de werkgever de arbeidsovereenkomst wenst te beëindigen.

Van de 37 uitspraken gaat het in 19 gevallen om gedragingen die zich in de privésfeer hebben voorgedaan. Van deze 19 uitspraken is de arbeidsovereenkomst in 13 gevallen ontbonden. In de 6 gevallen waarin de gedraging in de privésfeer niet tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst leidt, gaat het om misbruik van bedrijfsmiddelen, onrechtmatig aanvragen uitkering, onheus bejegenen collega's, aannemen van geld/geschenk arbeidsrelatie, ontdekking van hennepkwekerij in (huur)woning en het verrichten van nevenwerkzaamheden.

Dit zijn allemaal incidenten waarvan niet in de wet vaststaat dat dit strafbaar is. Mogelijk dat het derhalve voor de ambtenaar minder vanzelfsprekend is dat de gedraging door zijn werkgever wordt afgekeurd. Dit lijkt in 5 van de 6 uitspraken te worden bevestigd als er wordt gekeken naar de houding van de ambtenaar. In geen van de 5 gevallen blijkt dat er sprake is van moedwil of onwil. Sterker nog, in 2 uitspraken blijkt de ambtenaar geen kwaad in de zin te hebben gehad en te willen meewerken aan een oplossing, zo oordeelt de rechter. In 1 uitspraak geeft de ambtenaar aan dat hij zich er niet van bewust was dat integriteit zich uitstrekt tot intieme gesprekken in de privésfeer en 1 uitspraak ziet de ambtenaar zijn fout in na confrontatie, maar had hij juist goede bedoelingen met zijn gedraging.

In de 13 gevallen waarin de privégedraging wel tot ontbinding leidt gaat het in 5 uitspraken om druggerelateerde misdrijven, in 2 uitspraken om rijden onder invloed, in 1 uitspraak om schending Wet Wapens en Munitie, in 1 uitspraak om het onheus bejegenen van collega's, in 2 uitspraken om intensief contact met ex-gedetineerden, in 1 uitspraak om het in coronatijden afreizen naar een 'oranje' gebied en 1 uitspraak om computervredebreuk en het schenden van het ambtsgeheim.

Opvallend is dat in de meeste uitspraken waarbij er wel sprake is van ontbinding, om precies te zijn 9 uitspraken, het dus gaat om gedragingen die volgens de wet strafbaar zijn. In de andere 4 uitspraken, waarbij de arbeidsovereenkomst wel wordt ontbonden of ontbonden blijft, zegt de rechter dat dit gedragingen zijn waarvan de ambtenaar had moeten weten dat deze niet door de werkgever getolereerd worden.

In het voorgaande blijkt uit 5 uitspraken dat als de ambtenaar zich niet bewust is van de gevolgen van zijn privégedraging, en ook niet overduidelijk is dat dit niet door de werkgever wordt toegestaan, de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden. Wanneer een privégedraging volgens de wet strafbaar is of duidelijk is, of behoort te zijn, dat de werkgever de gedraging niet tolereert dan wordt in 13 gevallen de arbeidsovereenkomst ontbonden of houdt de ontbinding stand.

3.1.8 Onwil/moedwil werknemer

In het juridisch kader wordt verwezen naar een tweetal uitspraken van de rechtbank Noord-Holland, waarin de rechter oordeelt dat als er niet kan worden aangetoond dat de gedraging welbewust grensoverschrijdend was dat er ook geen sprake is van ernstige verwijtbaarheid. Daaruit zou dan blijken dat de al dan niet verkeerde intenties van de ambtenaar meewegen bij de beoordeling.

Toch lijken andere rechtbanken deze lijn niet helemaal te volgen. Slechts in 15 uitspraken wordt er iets gezegd over de onwil of moedwil van de werknemer bij de uiting van de gedraging. Hiervan wordt in 6 gevallen bepaald dat er geen sprake is van onwil of moedwil en wordt de arbeidsovereenkomst in 4 gevallen ook niet ontbonden.

Van de 9 uitspraken waarin de rechter wel concludeert dat er sprake is van onwil of moedwil, wordt er ook in alle 9 gevallen geoordeeld dat de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden of ontbinding standhoudt.

Opvallend is dat van deze 9 uitspraken het in 6 uitspraken om druggerelateerde gedragingen gaat, 2 keer om herhaaldelijk liegen ondanks eerdere waarschuwingen en 1

keer om misbruik van bedrijfsmiddelen. In 8 van de 9 gevallen gaat het dus om gedragingen die volgens de wet strafbaar zijn of waarvan een ambtenaar behoort te weten dat deze gedraging niet door de werkgever getolereerd wordt. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat met onwil/moedwil wordt bedoeld dat de ambtenaar, tegen beter weten in, zich welbewust op deze manier heeft gedragen.

Kortom, als er sprake is van onwil of moedwil in de gedraging van de ambtenaar dan wordt in alle gevallen de arbeidsovereenkomst ontbonden. Hieruit lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat als een gedraging welbewust grensoverschrijdend is er ook gesproken kan worden van ernstige verwijtbaarheid waarbij ontbinding van de arbeidsovereenkomst in de rede ligt.

3.1.9 Houding werkgever/meerdere

In het juridisch kader wordt verwezen naar kamerstukken over verwijtbaar handelen. Hierin is geschreven dat het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst alleen kan worden toegekend als de werkgever zelf geen ernstige verwijtbaarheid valt toe te rekenen en hij in redelijkheid heeft gehandeld.

In 4 van de 16 uitspraken waarin iets wordt gezegd over de houding van de werkgever of de leidinggevende van betreffende ambtenaar, geeft de rechter een soort compliment waarin hij aangeeft dat de werkgever in de omstandigheden van het geval goed heeft gehandeld. In de volgende gevallen oordeelt de rechter dat de werkgever goed heeft gehandeld:

- Als de werkgever na een eerder incident hierover gesprekken heeft gevoerd met de ambtenaar en vervolgens afspraken heeft gemaakt en vastgelegd;
- Als de werkgever bij herhaling van een eerder incident de ambtenaar eerst schorst ten tijde van het onderzoek en vervolgens alsnog op staande voet ontslaat;
- Het incident in redelijkheid heeft beoordeeld.

Daarentegen wordt er in 12 uitspraken door de rechter geconcludeerd dat de werkgever wel een (ernstig) verwijt te maken valt. Dit gaat voornamelijk over het niet handhaven van het eigen beleid, het niet in redelijkheid beoordelen van de gedraging van de ambtenaar of het niet voldoen aan de onderzoeksplicht. Met het niet handhaven van het beleid wordt bedoeld dat de werkgever zelf ook niet het goede voorbeeld heeft gegeven door zich niet aan de gedragscode te houden. Met het niet voldoen aan de onderzoeksplicht wordt bedoeld dat de werkgever uitgebreid onderzoek had moeten doen

naar de aard van de gedraging, de (persoonlijke) omstandigheden van de ambtenaar en de gevolgen voor de ambtenaar bij een disciplinaire sanctie.

Van de 12 uitspraken waarin de werkgever ook iets valt te verwijten, wordt het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst of het verzoek tot de instandhouding van het ontslag op staande voet in 11 uitspraken afgewezen.

In deze 11 uitspraken waarin de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden door onder andere het (ernstig) verwijtbare gedrag van de werkgever gaat het in 2 uitspraken om misbruik van bedrijfsmiddelen, in 2 uitspraken om foutieve declaraties, in 2 uitspraken om het onbehoorlijk uiten jegens collega's, in 2 uitspraken om een collegiale verhouding, in 1 uitspraak om het overtreden van werkinstructies, in 1 uitspraak om het aannemen van geld/geschenk van een relatie en in 1 uitspraak om het aantreffen van een hennepkwekerij in de (huur)woning. Kortom, het gaat in géén van deze uitspraken om gedragingen die volgens de literatuur als ernstig verwijtbaar handelen kunnen worden gekwalificeerd.

In het enkele geval waarbij de arbeidsovereenkomst, ondanks het (ernstig) verwijtbare gedrag van de werkgever, toch wordt ontbonden gaat het om de kwestie dat de werkgever bij het opleggen van beperkingen in de persoonlijke levenssfeer zich had moeten houden aan bepaalde voorwaarden. Desondanks was de gedraging van de ambtenaar dusdanig ernstig, en bovendien ook moedwillig grensoverschrijdend, dat de rechter uiteindelijk toch moest concluderen dat de ernstige verwijtbaarheid van de ambtenaar zwaarder woog.

Behalve bovengenoemde uitzondering, is het dus volledig in lijn met de literatuur dat als de werkgever (ook) een ernstig verwijt valt te maken het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst of het verzoek tot vernietiging van het ontslag op staande voet wordt afgewezen. Hierbij kent de rechter vooral veel gewicht toe aan het feit dat de werkgever de gedraging van de werknemer in redelijkheid moet beoordelen, aan zijn onderzoeksplicht moet voldoen en zelf ook het goede voorbeeld moet geven door het eigen beleid te handhaven en na te leven.

3.1.10 Houding werknemer

Een basisvereiste met betrekking tot de houding van de ambtenaar is dat hij zich te allen tijde, dus ook in de privésfeer, als een goed ambtenaar gedraagt.

In elke geanalyseerde uitspraak heeft de rechter iets opgemerkt over de houding van de werknemer. In 10 gevallen merkt de rechter op dat de ambtenaar niet eerlijk is geweest over de gedraging. In 9 gevallen weegt dit mee in het oordeel om de arbeidsovereenkomst niet te laten voortduren of te herstellen.

Ook merkt de rechter in 11 uitspraken op dat de houding van de ambtenaar met betrekking tot de gedraging of ten tijde van de gedraging (ernstig) verwijtbaar is. Dit leidt in 9 uitspraken tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. In de twee zaken waar de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden, oordeelt de rechter dat er wel sprake is van verwijtbaar handelen, maar niet van dusdanig ernstige verwijtbaarheid dat ontbinding in de rede ligt.

In 3 uitspraken is de rechter van mening dat de ambtenaar genoodzaakt was of zich genoodzaakt voelde om zo te handelen. Ondanks dat de ambtenaar geen andere mogelijkheid zag, oordeelt de rechter in alle 3 de uitspraken dat voortdrijving van de arbeidsovereenkomst niet van de werkgever gevergd kan worden. Doordat de ambtenaar zich tot zijn gedraging genoodzaakt voelde, is het namelijk duidelijk dat hij er wel van op de hoogte was dat de gedraging niet was toegestaan.

Ingeval van 3 andere uitspraken merkte de rechter op dat de ambtenaar een deugdelijke verklaring had voor de gedraging of dat hij in ieder geval meedacht bij het bedenken van een oplossing om de gedraging recht te trekken. Deze houding heeft in alle drie de gevallen voor een positief effect op het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst gehad aangezien de ontbinding of vernietiging is afgewezen.

Daarnaast moet de rechter in 5 gevallen tot de conclusie komen dat uit de houding van de werknemer blijkt dat hij de ernst van de situatie niet inziet. Dit heeft ontbinding van de arbeidsovereenkomst tot gevolg in 4 uitspraken. In het geval waar de houding van de werknemer niet leidt tot ontbinding, valt de werkgever ook een ernstig verwijt te maken.

Verder oordeelt de rechter in 3 uitspraken dat het gedrag of de houding van de ambtenaar niet verwijtbaar is, waardoor dit in deze zaken niet resulteert tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. De ambtenaren hadden namelijk gehandeld met

toestemming van de leidinggevende, waardoor zij volgens de rechter erop mochten rekenen dat de gedraging was geoorloofd.

In een andere uitspraak oordeelt de rechter nog dat de ambtenaar onvoldoende inzicht heeft in zijn gedrag en houding. Toch wijst de rechter het verzoek tot ontbinding af, omdat de werkgever ook een verwijt valt te maken.

Ten slotte oordeelt de rechter in 1 uitspraak dat de ambtenaar onvoldoende medewerking verleende aan het onderzoek naar zijn gedraging. Toch wordt de arbeidsovereenkomst niet ontbonden. Dat heeft er echter vooral mee te maken dat de werkgever een ernstig verwijt valt te maken.

Uit deze analyses blijkt dat de arbeidsovereenkomst (meestal) wordt ontbonden bij de volgende gedragingen van de ambtenaar:

- De ambtenaar is niet eerlijk geweest over zijn gedraging;
- Er is sprake van ernstig verwijtbaar handelen of de houding van de ambtenaar is ernstig verwijtbaar;
- De ambtenaar voelt zich genoodzaakt om zich op die manier te gedragen;
- De ambtenaar ziet de ernst van zijn gedraging niet in.

Daarentegen wordt de arbeidsovereenkomst (meestal) niet ontbonden bij de volgende gedragingen van de ambtenaar:

- De ambtenaar heeft een verklaring of een oplossing om de gedraging recht te trekken;
- De werkgever valt een ernstig verwijt te maken;
- De ambtenaar heeft met toestemming van de leidinggevende zich schuldig gemaakt aan integriteitsschending.

3.1.11 Sanctiemogelijkheden

Zoals in het juridisch kader al benoemd, zijn met de inwerkingtreding van de Wnra de rechtspositieregelingen vervallen. Zodoende zijn ook de disciplinaire straffen, die ook in die oude rechtspositieregelingen stonden, komen te vervallen. Indien een overheidswerkgever toch disciplinaire straffen in het beleid wil opnemen, dient hij dit zelf te regelen.

Toch wordt er vaak voor gekozen om een verzoekschrift tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst in te dienen als er sprake is van integriteitsschending door de

ambtenaar. Niet altijd is de rechter het eens met dit verzoek en is hij van mening dat er ook (lichtere) sancties mogelijk waren om de gedraging te bestraffen.

Uit de jurisprudentieanalyse blijkt dat in 8 van de 9 uitspraken waarin wat wordt gezegd over de gekozen sanctie, de rechter van oordeel is dat ontslag een te zware sanctie is. De werkgever had in dat geval de gedraging met een lichtere disciplinaire straf kunnen afdoen. Derhalve wordt in al deze 8 uitspraken de arbeidsovereenkomst niet ontbonden. Opvallend is dat de rechter tot deze conclusie kwam, omdat niet uit de feiten blijkt dat het gedrag van de ambtenaar niet te corrigeren valt. Bij deze zaken gaat het om feiten die volgens de wet niet strafbaar zijn, zoals onbehoorlijk uiten jegens collega's, overtreden instructies, verzwijgen arbeidsverhouding, het misbruiken van bedrijfsmiddelen en liegen.

Wat nog meer opvalt is dat er in geen van deze 8 uitspraken is gewaarschuwd. Derhalve lijkt de rechter de kamerstukken over verwijtbaar handelen te volgen, waarin wordt aangegeven dat het voor de werknemer duidelijk moet zijn dat iets als niet toelaatbaar wordt gezien door de werkgever. Blijkbaar was het in deze zaken voor de ambtenaar niet uitgesproken dat de gedraging niet was toegestaan, waardoor de rechter van oordeel was dat dit de ambtenaar eerst duidelijk gemaakt moest worden door middel van bijvoorbeeld een waarschuwing.

Van de 9 uitspraken waarin de rechter wat zegt over de gekozen sanctie is er 1 zaak waarin de rechter niet van mening is dat er een lichtere sanctie mogelijk was. Sterker nog, in deze uitspraak geeft de rechter aan dat elke andere werkgever de gedraging van de ambtenaar ook niet had geaccepteerd. Hierdoor is ontslag de enige passende sanctie volgens hem en wordt het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst toegewezen. Het gaat hier echter wel om een kwestie waarbij er sprake is van drugshandel, waardoor het voor de ambtenaar zeker duidelijk moest zijn geweest dat deze gedraging niet was toegestaan. Dit gedrag wordt namelijk door de wet afgekeurd en is bovendien strafbaar. Dit sluit dus aan bij de eerdere resultaten bij de topic 'waarschuwing'.

Deze kwestie lijkt wederom te worden bevestigd als er wordt gekeken naar de soort gedraging waarover de rechter oordeelt dat ontslag een te zware sanctie is. In 7 van de 8 zaken waarbij de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden, gaat het namelijk om een gedraging die bij wet niet verboden is. Het gaat om kwesties als het niet melden van een arbeidsrelatie, onbehoorlijke uitingen jegens collega's, het aannemen van geld van een arbeidsrelatie voor het goede doel en het overtreden van werkinstructies.

Kortom, als de rechter van mening is dat de gedraging niet expliciet wordt afgekeurd door de werkgever kan het zijn dat ontslag (nog) niet aan de orde is. Deze sanctie is dan te zwaar, omdat niet vaststaat dat het gedrag van de ambtenaar niet te corrigeren valt. Een lichtere disciplinaire maatregel, zoals een berisping of officiële waarschuwing zou volgens de rechter in dit soort kwesties gepaster zijn.

3.2 Tussenconclusie

In deze paragraaf wordt een korte conclusie gegeven ter beantwoording van de praktische deelvragen. Daarbij wordt in eerste instantie gekeken op basis van welke feiten en omstandigheden de rechter oordeelt dat de gedraging als (ernstig) verwijtbaar handelen wordt gezien, waardoor de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden of vernietiging van het ontslag op staande voet wordt afgewezen.

Vervolgens wordt dit hoofdstuk afgesloten met een paragraaf waarin wordt toegelicht op basis van welke feiten en omstandigheden de rechter oordeelt dat de gedraging niet als (ernstig) verwijtbaar handelen kan worden aangemerkt, waardoor het verzoek tot ontbinding wordt afgewezen en het verzoek tot vernietiging van het ontslag op staande voet wordt toegewezen.

3.2.1 Feiten en omstandigheden die bijdragen aan ontslag

Als de ambtenaar bij zijn aanstelling een eed of belofte heeft afgelegd, oordeelt de rechter regelmatig dat de ambtenaar hierdoor op de hoogte hoort te zijn van de inhoud van de gedragscodes. Ook gaat de rechter er vanuit dat als een ambtenaar een langdurig dienstverband heeft bij dezelfde overheidswerkgever dat hij daardoor op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes.

Daarnaast zou de ambtenaar op de hoogte van de inhoud van de gedragscodes moeten zijn als hij hier bij een eerdere gedraging op gewezen is. Het komt er dus op neer dat als de ambtenaar op de hoogte is van de inhoud van de geldende gedragscodes of op de hoogte hoort te zijn dat dit bijdraagt aan de mate van verwijtbaarheid van zijn gedraging.

Zoals hiervoor al benoemd, draagt een eerdere waarschuwing voor een gedraging ook bij aan de beoordeling of er sprake is van (ernstige) verwijtbaarheid. Hierbij is wel van belang dat in de regelgeving van de organisatie vaststaat dat de gedraging niet is toegestaan. Wanneer er sprake is van een gedraging die volgens de wet ook niet is

toegestaan, zoals diefstal en mishandeling, dan is een waarschuwing eigenlijk niet nodig. De ambtenaar behoort namelijk te weten dat zulk gedrag niet wordt getolereerd.

Wat ook kan bijdragen aan het oordeel van de rechter om het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst toe te wijzen, is als de ambtenaar de ernst van zijn gedraging niet inziet.

Als er sprake is van een ambtenaar die een interne voorbeeldfunctie heeft, zegt de rechter dat hij zich hier bewust van moet zijn. Zodoende mag er van hem verwacht worden dat hij goed op de hoogte is van het beleid van de organisatie en dat de ambtenaar zich hier strikt aan houdt. Voor een ambtenaar met een interne voorbeeldfunctie gelden dus extra hoge maatstaven van integriteit.

Wat nog meer meeweegt in de overweging van de rechter is dat voor ambtenaren in algemene zin een hogere maatstaf voor integriteit geldt. Als blijkt dat de ambtenaar zich niet bewust is van zijn externe voorbeeldfunctie en zich hier ook niet naar gedraagt dan wordt in de meeste gevallen de arbeidsovereenkomst ontbonden. Dit heeft er ook mee te maken dat de ambtenaar bij het afleggen van zijn eed/belofte belooft of zweert onkreukbaar te zijn.

Door met een gedraging de goede naam van de overheid in diskrediet te brengen, handelt de ambtenaar niet onkreukbaar en wordt dit de ambtenaar zwaar aangerekend.

Vaak hebben privégedragingen van de ambtenaar een negatieve invloed op het imago van de overheid, waardoor dit als verwijtbaar gedrag kan worden gekwalificeerd. Die negatieve invloed die de gedraging heeft, gaat namelijk in tegen de eed of belofte. Derhalve weegt de rechter dit zwaar mee.

Dit geldt ook voor gedragingen die uit onwil of moedwil zijn voortgekomen. Als er sprake is van welbewuste misdrijving dan is dat volgens de rechter verwijtbaar.

De ambtenaar kan tijdens zijn gedraging of net hierna zichzelf een aantal houdingen aanmeten. Deze houding heeft een negatieve invloed op de continuering van zijn arbeidsovereenkomst in de volgende gevallen:

- Als de ambtenaar is niet eerlijk geweest over zijn gedraging;
- Als de ambtenaar zich genoodzaakt voelde om zich op die manier te gedragen;
- Als de ambtenaar de ernst van zijn gedraging niet inziet.

3.2.1 Feiten en omstandigheden die niet bijdragen aan ontslag

In de meeste zaken gaat de rechter er vanuit dat de ambtenaar op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes. Als de ambtenaar kan aantonen dat hij zich niet bewust is van de geldende gedragscodes en het beleid dan kan dit meewegen in het oordeel van de rechter om de arbeidsovereenkomst niet te ontbinden.

Ook wordt meegewogen of de werkgever, bij ontbinding op de e-grond, enige inspanning heeft geleverd om de herplaatsingsmogelijkheden te onderzoeken. Ondanks dat art. 7:669 lid 1 BW zegt dat ontbinding bij ernstige verwijtbaarheid niet in de rede ligt, blijkt uit 2 uitspraken dat er toch een bepaalde mate van inspanning wordt verwacht van de werkgever om herplaatsing te onderzoeken. Als de werkgever geen inspanning heeft verricht dan kan dat ook meewegen in het oordeel om de arbeidsovereenkomst niet te ontbinden.

Daarnaast kan de mate van verwijtbaarheid van de werkgever een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de rechter. Als een ambtenaar zich verwijtbaar gedraagt, maar dit het gevolg is van ernstig verwijtbaar gedrag van een meerdere dan oordeelt de rechter vaak dat ontslag een te zware sanctie is. Een ambtenaar moet namelijk een voorbeeld kunnen nemen aan het gedrag van zijn meerdere. Van belang is dus dat de werkgever ook het eigen beleid navolgt.

Dit strekt zich niet alleen uit tot een gedraging van de werkgever die een slecht voorbeeld geeft, maar ook op de manier waarop de werkgever omgaat met de gedraging van de ambtenaar. Als de werkgever namelijk de gedraging van de ambtenaar niet in redelijkheid beoordeelt en niet aan zijn onderzoeksplicht voldoet dan verwijt de rechter hem dat ook.

Terwijl ernstige verwijtbaarheid van de werkgever een sterke invloed heeft op het oordeel van de rechter, is het verloop van de loopbaan van de ambtenaar een omstandigheid waarmee je verschillende kanten op kunt. Wanneer het functioneren van de ambtenaar namelijk altijd onbesproken is geweest dan oordeelt de rechter geregeld dat de sanctie ontslag in dat geval te zwaar is; dus in het voordeel van de ambtenaar. Toch neemt niet elke rechter dat op deze manier aan, omdat de goede loopbaan van de ambtenaar er ook voor kan zorgen dat de rechter van mening is dat juist van deze ambtenaar verwacht mag worden dat hij op de hoogte is van de gedragscodes. Het hangt er dus vanaf of dit een omstandigheid is die meeweegt in het voordeel van de ambtenaar.

Wat in ieder geval in het voordeel van de ambtenaar kan meewegen is als de houding van de ambtenaar als volgt is:

- De ambtenaar heeft een verklaring voor zijn gedrag;
- De ambtenaar heeft een oplossing proberen te bedenken om de gedraging recht te trekken;
- De ambtenaar heeft met toestemming van de leidinggevende zich op deze manier gedragen.

In deze gevallen oordeelt de rechter namelijk dat de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden terwijl dit wel de insteek van de werkgever was.

Tot slot wordt de arbeidsovereenkomst meestal niet ontbonden als de gedraging niet onmiskenbaar wordt afgekeurd door de werkgever. In die gevallen oordeelt de rechter namelijk dat ontslag vaak te zwaar is, omdat niet vaststaat dat het gedrag van de ambtenaar niet te corrigeren valt. In dergelijke gevallen zou de werkgever volgens de rechter kunnen worden volstaan met een lichtere disciplinaire maatregel, zoals een berisping of waarschuwing. Zeker in gevallen waarbij de gedraging volgens de wet niet wordt verboden, maar enkel door de werkgever wordt afgekeurd.

Hoofdstuk 4: Conclusie

In dit hoofdstuk zullen de uitkomsten van dit onderzoek kort en bondig uiteen worden gezet. Dit zal worden gedaan aan de hand van de beantwoording van de hoofdvraag. De hoofdvraag is als volgt: *'Wat kan Capra Advocaten haar cliënten, volgens literatuur- en jurisprudentieonderzoek, adviseren als zij te maken krijgt met ambtelijke werknemers die de integriteit schenden?'*

Capra Advocaten kan haar cliënten adviseren om vanaf het begin van de aanstelling van de ambtenaar een integriteitsbewustzijn te creëren. Hiermee is de kans groot dat de integriteitsschending wordt voorkomen of, indien er toch integriteitsschending heeft plaatsgevonden, de kantonrechter oordeelt dat ontslag terecht is. Dit is ook één van de verplichtingen van de werkgever uit de Ambtenarenwet 2017. Daarentegen oordeelt de rechter in 7 uitspraken dat als de ambtenaar bij indiensttreding de eed of belofte heeft afgelegd hij ook op de hoogte is, of hoort te zijn, van de geldende gedragscodes. Het is dus raadzaam om bij aanvang van het dienstverband de ambtenaar zo snel mogelijk de eed of belofte te laten afleggen.

Bovendien wordt, volgens de jurisprudentie, van een ambtenaar met een leidinggevende functie verwacht worden dat hij op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes en zich strikt aan de regels van de organisatie houdt. Als de werkgever kan aantonen dat zij actief bezig is geweest met het creëren van een integriteitsbewustzijn, in het bijzonder bij leidinggevend, dan is er een grote kans op ontbinding.

Als de ambtenaar toch de integriteit schendt dan is het verstandig om de ambtenaar eerst te waarschuwen. Uit 9 van de 10 uitspraken, waarin eerder is gewaarschuwd, oordeelt de rechter namelijk dat de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden.

Waarschuwen is vooral van belang als de gedraging volgens de wet niet strafbaar is. In dat geval kan namelijk sneller worden betwist of het onmiskenbaar duidelijk was voor de ambtenaar dat de gedraging niet was toegestaan. Bij het geven van een waarschuwing doet de werkgever er goed aan om toe te lichten waarom de gedraging niet wenselijk is, wat het beleid van de organisatie is en wat de gevolgen zijn bij herhaling.

Indien er toch wordt overgegaan tot het indienen van een verzoekschrift dan is het raadzaam de cliënten van Capra Advocaten te adviseren om een deugdelijk onderzoek uit te voeren omtrent de gedraging. Volgens de literatuur wordt het verzoek namelijk alleen toegekend als de werkgever geen ernstig verwijt te maken valt en hij in redelijkheid heeft gehandeld. Als de werkgever de volgende gezichtspunten handhaaft dan is de kans op (ernstige) verwijtbaarheid minimaal: Door naar de aard van de gedraging te kijken,

naar de gevolgen van ontbinding voor de ambtenaar en de positie van de ambtenaar op de arbeidsmarkt; Door de gedraging in redelijkheid te beoordelen door te kijken naar de ernst van de gedraging. Voor gedragingen waarbij het niet onmiskenbaar duidelijk is dat deze niet zijn toegestaan, zoals het onheus bejegenen van collega's of het foutief indienen van declaraties, wordt in de meeste gevallen het verzoek tot ontbinding afgewezen. De gedraging zou dan ook met een lichtere disciplinaire maatregel kunnen worden afgedaan. Dit geldt ook als de gedraging zich in privétijd heeft afgespeeld en de ambtenaar zich niet bewust was van de gevolgen. De werkgever moet dus goed kijken of het gedrag van de ambtenaar te corrigeren valt; Door het goede voorbeeld te geven door het eigen beleid te handhaven en na te leven.

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie dat ontbinding niet in de rede ligt als de ambtenaar heeft geprobeerd een oplossing te zoeken om de gedraging recht te trekken, een verklaring heeft voor zijn gedrag of de ambtenaar met toestemming van de leidinggevende zich schuldig heeft gemaakt aan de integriteitsschending.

Ook valt de werkgever aan te raden eerst inspanning in het herplaatsingsvereiste van art. 7:669 lid 1 BW te leveren. Vooral als er sprake is van een grote overheidswerkgever, omdat het niet onaannemelijk is dat er een functie beschikbaar is waar de ambtenaar niet in verleiding wordt gebracht om zijn gedrag te herhalen. Als geen herplaatsingsonderzoek wordt gedaan, moet de werkgever dat goed kunnen motiveren.

Als de werkgever toch besluit om een verzoekschrift in te dienen, is het raadzaam om de volgende punten ter onderbouwing te benoemen omdat dit de kans op ontbinding, of afwijzing van het verzoek tot vernietiging van het ontslag op staande voet, vergroot:

- Als er sprake is van een functie waarbij de ambtenaar veel contact heeft met burgers, omdat de kans groter is dat hierbij het imago van de overheid geschonden wordt dan in geval van een ambtenaar die meer 'achter de schermen' van de overheid werkt;
- Als de ambtenaar zich hoogstwaarschijnlijk welbewust heeft misdragen, omdat alle uitspraken hieromtrent hebben geleid tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Vooral in situaties waarin de ambtenaar (herhaaldelijk) liegt of de wet overtreedt, wordt onwil/moedwil geconstateerd met ontslag tot gevolg;
- Als de ambtenaar in privétijd een strafbaar feit heeft gepleegd;
- Als de ambtenaar zich tegen beter weten in heeft misgedragen;
- Als de ambtenaar niet eerlijk is geweest over zijn gedraging;
- De ambtenaar zich genoodzaakt voelde om zich op die manier te gedragen;

- De ambtenaar de ernst van zijn gedraging niet inziet.

Kortom, heeft dit onderzoek ertoe geleid dat Capra Advocaten een aantal gezichtspunten heeft waarover zij de cliënt, een overheidswerkgever, kan adviseren. Deze gezichtspunten kunnen niet alleen worden gebruikt als er al sprake is van integriteitsschending, maar ook bij het voorkomen van integriteitsschending. Derhalve lijkt dit onderzoek bruikbaar te zijn voor haar praktijkvoering.

Hoofdstuk 5: Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt Capra Advocaten een aantal aanbevelingen voorgelegd, waarmee zij de overheidswerkgever kan adviseren over kwesties met betrekking tot integriteitsschending.

Ondanks dat uit de jurisprudentie blijkt dat er een grote verantwoordelijkheid bij de ambtenaar ligt om kennis te nemen van de inhoud van de gedragsregels, heeft de werkgever nog steeds de verplichting om ook een integriteitsbewustzijn bij de ambtenaar te creëren. Om te voorkomen dat het verzoek tot ontbinding wordt afgewezen, is het raadzaam om deze verplichting na te komen. Het integriteitsbewustzijn kan worden gecreëerd door het afleggen van de eed of belofte. Echter, is de kans groot dat dit aan het begin van de loopbaan van de ambtenaar plaatsvindt, waardoor de precieze inhoud van de gedragscodes naarmate het dienstverband voortduurt wegebt.

Derhalve is het juist van belang dat de werkgever blijft herhalen dat er gedragscodes zijn waaraan de ambtenaar zich moet houden. Dit zou hij kunnen doen door een jaarlijkse verplichte cursus te ontwikkelen, waarin de inhoud van de gedragscodes wordt herhaald en waarin ook wordt toegelicht waarom het van belang is dat de ambtenaar zich hier strikt aan houdt.

Dit geldt zeker voor gedragingen die de werkgever niet tolereert, maar die volgens de wet niet strafbaar zijn. Op deze manier ontstaat er in een eventuele rechtszaak ook geen discussie over het feit of het voor de ambtenaar onmiskenbaar duidelijk was dat dit niet was toegestaan.

Ook zou er na afloop van die cursus een toets kunnen worden afgenomen, zodat de werkgever kan peilen of de inhoud van de cursus duidelijk was. Als blijkt dat er een aantal gedragsregels zijn waarbij meerdere ambtenaren niet het juiste antwoord wisten, kan er aan die gedragsregels nog extra aandacht worden besteedt. Zo kan de werkgever niet alleen aantonen bij de rechter dat de ambtenaar op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes, maar zorgt hij er ook voor dat de kans op integriteitsschending, en dus imagoschade, wordt verkleind.

Ondanks dat de eed of belofte aan het begin van het dienstverband wordt afgelegd, wil dit niet zeggen dat de ambtenaar goed begrijpt wat hij zweert of belooft. Om er zeker van te zijn dat de ambtenaar toch op de hoogte is van de inhoud van de gedragscodes en zijn verplichtingen als ambtenaar is het raadzaam om bijvoorbeeld een aanvullende opleiding te verzorgen over wat een ambtelijke status inhoudt. Aan het eind van de

training kan dan een verklaring worden ondertekend, waarmee de ambtenaar aangeeft volledig op de hoogte te zijn van de verplichtingen die hij als ambtenaar heeft.

Naast bovenstaande aanbeveling, valt Capra Advocaten ook aan te bevelen om goed het contact te onderhouden met haar cliënten. Op deze manier kan zij er voor zorgen dat er een goede, rechtsgeldige, waarschuwing wordt gegeven bij een (eerdere) misdraging, zodat er een deugdelijk dossier ligt voor het geval overtreding opnieuw plaatsvindt. Mogelijk kunnen zij dit combineren met een cursus dossiervorming voor hun cliënten.

Bronnenlijst

Literatuur

Barentsen, TAR 2020/23

B. Barentsen, 'Genormaliseerd cao-recht', TAR 2020/23, afl. 3.

Blanken, TAR 2018/18

J.J. Blanken, 'De ambtelijke kernwaarden en integriteit', TAR 2018/18, afl. 3.

Brekel, van den, ArbeidsRecht 2020/4

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

Brekel, van den, ArbeidsRecht 2021/19

M.C.J. van den Brekel, 'Ruim één jaar integriteit sinds de Wnra: de balans opmaken', ArbeidsRecht 2021/19, afl. 4.

Hummel & Janssen, TRA 2022/13

N. Hummel & L.H. Janssen, 'Disciplinaire 'tussenmaatregelen' na de Wnra', Tijdschrift Recht & Arbeid 2022/13, afl. 2, p. 9-15.

Janssen & Nunen, van, TAR 2020/127

L.H. Janssen & G.P.M. van Nunen, 'Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes', Tijdschrift voor AmbtenarenRecht 2020/10, afl. 10, p. 483-494.

Rutgers e.a. 2015

D.J. Rutgers e.a., 'De e-grond – Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer', in: Arbeidsprocesrecht – inclusief Wet werk en zekerheid, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Sagel, TRA 2015/45

S.F. Sagel, 'Het ontslag op staande voet en de WWZ (I)', Tijdschrift Recht & Arbeid 2015/45, afl. 5.

Stuiver 2019

H.S.P. Stuiver, 'Plichtsverzuim', in: Module Ambtenarenrecht 1002, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW

E. Verhulp, Tekst & Commentaar op art. 7:678 BW: Dringende reden werkgever, Deventer: Kluwer (online via Kluwer Navigator).

Tekst & Commentaar op art. 7:677 BW

E. Verhulp, Tekst & Commentaar op art. 7:677 BW: Ontslag op staande voet, Deventer: Kluwer (online via Kluwer Navigator).

Van de Graaf 2020

M. van de Graaf, 'Verwijtbaar handelen of nalaten (sub e)', in: Arbeidsrecht 2020 voor de professional, Rotterdam/Dordrecht: SaMo 2020.

Waegeningh, van, & Maurik, van, ArbeidsRecht 2020/2

S. van Waegeningh & J. van Maurik, 'De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer', ArbeidsRecht 2020/2, afl. 1.

Wies & Schneider, ArbeidsRecht 2016/28

E. Wies & M.A. Schneider, 'Verwijtbaar handelen of nalaten van de werkneer ('e-grond'): een analyse van de rechtspraak onder de WWZ', ArbeidsRecht 2016/28, afl. 6/7.

Wies & Schneider, ArbeidsRecht 2018/30

E. Wies & M.A. Schneider, 'Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer ('e-grond'): de lijnen in de rechtspraak uitgekristalliseerd?', ArbeidsRecht 2018/30, afl 6/7.

Elektronische bronnen

'BOOS: this is the voice', BOOS, YouTube 20 januari 2022.

'Integriteit overheid', rijksoverheid.nl.

'Normalisering rechtspositie ambtenaren', kennisopenbaarbestuur.nl.

'Ontslag bij verwijtbaar handelen of nalaten', uuv.nl mei 2019.

Smit 2020

M. Smit, 'Ontslag voor OM-leidinggevende die in auto vol drugs zat', rtlnieuws.nl 19 augustus 2020.

'Wnra', vng.nl september 2018.

Regelgeving en parlementaire stukken

Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

Ambtenarenwet 2017

Kamerstukken II 2013/14. 33818, 3, p. 45.

Kamerstukken II 2013/12, 33818, 3, p.115.

Jurisprudentie

Hoge Raad

HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:484.

Gerechtshoven

Hof 's-Hertogenbosch 4 augustus 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:2715.

Rechtbanken

Rb. Noord-Holland 21 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7994.

Rb. Noord-Nederland 30 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4601.

Rb. Noord-Holland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:879.

Rb. Gelderland 9 mei 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2080.

Rb. Rotterdam 25 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6020.

Bijlage 1: Jurisprudentieoverzicht

Nr.	Instantie	Datum	ECLI-nummer	Aard van de gedraging
1	Rb. Limburg	27 mei 2020	ECLI:NL:RBLIM:2020:5624	Drugshandel/drugsbezit
2	Rb. Rotterdam	3 juli 2020	ECLI:NL:RBROT:2020:6327	Drugshandel/drugsbezit
3	Rb. Gelderland	17 juli 2020	ECLI:NL:RBGEL:2020:3594	Misbruik bedrijfsmiddelen
4	Rb. Amsterdam	21 juli 2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:3903	Machtsmisbruik
5	Rb. Limburg	30 juli 2020	ECLI:NL:RBLIM:2020:5626	Foutieve declaraties
6	Rb. Limburg	30 juli 2020	ECLI:NL:RBLIM:2020:5627	Foutieve declaraties
7	Rb. Midden-Nederland	4 augustus 2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:3306	Drugsgebruik privétijd en contact criminele circuit
8	Rb. Rotterdam	4 augustus 2020	ECLI:NL:RBROT:2020:12585	Drugshandel/diefstal
9	Rb. Rotterdam	11 augustus 2020	ECLI:NL:RBROT:2020:7331	Overtreden werkinstructies
10	Rb. Rotterdam	17 augustus 2020	ECLI:NL:RBROT:2020:7219	Drugshandel/drugsbezit
11	Rb. Rotterdam	31 augustus 2020	ECLI:NL:RBROT:2020:9568	Wet Wapens en Munitie
12	Rb. Rotterdam	13 oktober 2020	ECLI:NL:RBROT:2020:9495	Misbruik bedrijfsmiddelen
13	Rb. Amsterdam	26 oktober 2020	ECLI:NL:RBAMS:2020:5156	Onrechtmatig aanvragen uitkering/nevenwerkzaamheden
14	Rb. Limburg	2 december 2020	ECLI:NL:RBLIM:2020:9473	Onbehoorlijk uiten
15	Rb. Midden-Nederland	15 december 2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:5510	Rijden onder invloed van drugs
16	Rb. Midden-Nederland	18 december 2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:5771	Binnenbrengen drugs in PI
17	Rb. Overijssel	21 december 2020	ECLI:NL:RBOVE:2020:4497	Herhaaldelijk liegen en overleggen valse documenten
18	Rb. Overijssel	19 januari 2021	ECLI:NL:RBOVE:2021:220	Collegiale verhouding en machtsmisbruik
19	Hof 's-Hertogenbosch	8 april 2021	ECLI:NL:LGHSHE:2021:1052	Drugshandel/drugsbezit
20	Rb. Rotterdam	8 april 2021	ECLI:NL:RBROT:2021:5026	Aannemen geld en geschenk relatie
21	Rb. Den-Haag	20 april 2021	ECLI:NL:RBDHA:2021:4300	Ontdekking hennepkwekerij in woning

22	Hof 's-Hertogenbosch	19 augustus 2021	ECLI:NL:GHSHE:2021:2594	Onbehoorlijk uiten
23	Rb. Rotterdam	29 september 2021	ECLI:NL:RBROT:2021:9378	Geweld van PI medewerker jegens gedetineerde
24	Rb. Den-Haag	7 oktober 2021	ECLI:NL:RBDHA:2021:15109	Verzwijgen collegiale verhouding en liegen
25	Rb. Overijssel	27 januari 2022	ECLI:NL:RBOVE:2022:368	Onrechtmatige declaraties
26	Rb. Rotterdam	9 maart 2022	ECLI:NL:RBROT:2022:1907	Nevenwerkzaamheden
27	Rb. Midden-Nederland	11 maart 2022	ECLI:NL:RBMNE:2022:1123	Misbruik bedrijfsmiddelen
28	Rb. Noord-Holland	17 maart 2022	ECLI:NL:RBNHO:2022:2965	Misbruik bedrijfsmiddelen
29	Rb. Rotterdam	27 oktober 2021	ECLI:NL:RBROT:2021:13366	Herhaaldelijk liegen
30	Rb. Den-Haag	29 september 2022	ECLI:NL:RBDHA:2022:9928	Verstrekken vertrouwelijke informatie
31	Rb. Noord-Nederland	24 oktober 2022	ECLI:NL:RBNNE:2022:3924	Onrust veroorzaken en niet meewerken onderzoeken
32	Rb. Rotterdam	17 november 2022	ECLI:NL:RBROT:2022:10005	Niet melden relatie met ex-gedetineerde
33	Rb. Limburg	14 juni 2022	ECLI:NL:RBLIM:2022:4539	Dreigen en bedreigen
34	Rb. Midden-Nederland	10 december 2020	ECLI:NL:RBMNE:2020:5420	Nevenwerkzaamheden
35	Rb. Den-Haag	1 juli 2020	ECLI:NL:RBDHA:2020:6156	Frauderen met facturen
36	Rb. Limburg	28 oktober 2020	ECLI:NL:RBLIM:2020:8424	Geweld van PI medewerker jegens gedetineerde
37	Rb. Rotterdam	30 juni 2022	ECLI:NL:RBROT:2022:5560	Schending ambtsgeheim en computervredebreuk

Bijlage 2: Jurisprudentieanalyse

Uitspraak	Topic 1: Gedragscode	Topic 2: Waarschuwing	Topic 3: Herplaatsing	Topic 4: Voorbeeld- functie intern	Topic 5: Voorbeeld- functie extern	Topic 6: Loopbaan	Topic 7: Privégedraging	Topic 8: Onwil/ moedwil werknemer	Topic 9: Houding werkgever/ meerdere	Topic 10: Houding werknemer	Topic 11: Sanctie- mogelijkheden	Topic 12: Ontbinding toe- /afgewezen
ECLI:NL:RBLIM:2020:5624 (drugsbezit/drugshandel)	X	X	Niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Werkzaam bij RWS; niet gedragen als een goed ambtenaar betaamt	X	Betrokkenheid bij hennepkwekerijen	Moedwillig herhaaldelijk gelogen	Gesprekken gevoerd met werknemer, waarna afspraken zijn vastgelegd over eventuele schorsing/disciplinaire sancties. Na rechtszaken eerst geschorst en na het vonnis op staande voet ontslagen	Gaf aan dat zijn rol te verwaarlozen zou zijn, maar uit het vonnis blijkt hij een leidinggevende rol te hebben gehad in een netwerk van hennepplantages	De rechter is van mening dat elke andere werkgever ook het vertrouwen was verloren in de werknemer, dus nee geen andere mogelijkheid	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen
ECLI:NL:RBROT:2020:6327 (drugsbezit/drugshandel)	Bekend met gedragscode door afleggen eed/belofte	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Uitvoerend technisch medewerker gemeente; rechter oordeelt dat door handelen naam gemeente is geschaad	X	In schuur van ambtenaar hennepkwekerij gevonden	Moedwillig zich niet goed gedragen als goed ambtenaar	X	Wist dat de gedraging fout was, maar zag ivm schulden geen andere optie	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBGEL:2020:3594 (misbruik bedrijfsmiddelen)	X	Is eerder gewezen op 'misbruik' bedrijfsmiddel	X	Nee, geen leidinggevende rol	Key accountmanager, geldt hogere maatstaf van integriteit voor ambtenaar	X	Meer privégebruik leaseauto dan opgegeven en gebruik ov-kaart tijdens ziekte/buiten werk	Geen sprake van onwil/moedwil	Kadaster had duidelijkere regels moeten vastleggen mbt privégebruik bedrijfsmiddelen en niet elke verklaring in twijfel moeten trekken	Heeft een verklaring voor het 'misbruik' en heeft werkgever verzocht een oplossing te zoeken. Rechter oordeelt dat ambtenaar verweten kan worden onvoldoende overzicht te hebben gehouden	X	Ontbinding afgewezen, geen sprake van verwijtbaar handelen
ECLI:NL:RBAMS:2020:3903 (machtsmisbruik)	Verschillende reglementen meermalen onder aandacht gebracht. Wordt niet betwist door ambtenaar. Bovendien was ambtenaar eerder voor	Ja, berisping vanwege onrechtmatig gebruik dienstauto en officiële waarschuwing vanwege ontoelaatbaar gedrag	Niet in de rede	Ja, coachende en coördinerende rol voor nieuwe collega's. Rechter oordeelt dat vanwege de aard van de functie mag worden verwacht dat ambtenaar zich strikt aan reglementen rond	Medewerker gemeente belast met handhavingstaken	Vele incidenten in korte tijd	Plaatsen negatieve uitlating gemeente op Facebook, aannemen relatiegeschenk, gebruik dienstauto in eigen tijd en onheus bejegenen collega's op Facebook	X	X	Lijkt niet in te zien dat gedrag niet door de beugel kan	X	Ontbinding e-grond

	soortgelijk gedrag gewaarschuwd			integriteit houdt en een voorbeeld is voor jongere collega's								
ECLI:NL:RBLIM:2020: 5626 (foutieve declaratie)	X	X	Kan achterwege gelaten worden, maar rechter merkt op dat op werkgever een inspannings- verplichting rust om dit te onderzoeken	Nee, geen leidinggevende rol	Gevangenis- bewaker PI	Collega's werken graag samen en functioneerde naar behoren	X	Nee, volgens rechter sprake van psychische druk waardoor hij niet bij machte was weerstand te bieden	Leidinggevende heeft valse reisdeclaraties goedgekeurd	Schuldig aan indienen onterechte reisdeclaraties, maar gelet op omstandigheden kan dit niet worden toegerekend. Bovendien zelf naar directie gestapt om verhaal te doen	X	Ontbinding afgewezen, geen sprake van verwijtbaar handelen of duurzaam verstoorde arbeidsrelatie
ECLI:NL:RBLIM:2020: 5627 (foutieve declaratie)	X	X	Geen voldragen ontslaggrond ogv art. 7:669 lid 3 dus kan achterwege gelaten worden. Wel merkt de rechter op dat er een inspanningsplicht ligt voor het onderzoek naar herplaatsing	Nee, geen leidinggevende rol	Gevangenis- bewaker PI	X	X	Nee, volgens rechter mocht ambtenaar erop vertrouwen dat werkwijze akkoord bevonden was hetgeen de toerekenbare verwijtbaarheid aantast	Leidinggevende heeft fictieve reizen aangedragen en gefiatteerd. Wel verwijtbaar handelen/nalaten vanwege een gecontinueerde handelswijze	Ambtenaar heeft met instemming en aangeven direct leidinggevende zo gehandeld	X	Ontbinding afgewezen, geen sprake van verwijtbaar handelen of duurzaam verstoorde arbeidsrelatie
ECLI:NL:RBMNE:2020: :3306 (drugsgebruik privétijd en contact met criminele circuit)	X	Meerdere disciplinaire straffen ontvangen. Had ten tijde van deze gedraging zelfs voorwaardelijk strafontslag	X	Nee, geen leidinggevende rol	Gevangenis- bewaker PI	X	Gebruiken harddrugs verkregen vanuit criminele circuit en contact hiermee onderhouden	Moedwillig informatie verstrekken aan gedetineerden	Beperkingen in persoonlijke levenssfeer opgelegd door werkgever zijn aan voorwaarden gebonden	Begrijpt niet dat mensen die drugs leveren een strafbaar feit plegen. Lijkt door laconieke houding evenmin doordrongen van veiligheidsrisico's	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBROT:2020: 12585 (drugshandel / diefstal)	Gemeente hanteert strikt beleid als het gaat om integriteitseisen die worden gesteld aan handelen medewerker.	Is eerder gewaarschuwd over gedrag omtrent meenemen van spullen, waarin ook is medegedeeld dat een volgende keer sancties zullen volgen	X	Nee, geen leidinggevende rol	Ambtenaar niveau 1, dergelijk handelen raakt alle vormen van integriteit die van een overheidsmede- werker mag worden verlangd	X	Verkoop van tijdens werk gevonden softdrugs aan collega en meenemen van voorwerpen die door inwoners zijn neergezet als grofvuil	Moedwillig gevonden softdrugs niet aan leidinggevende overhandigd	Een strikt beleid mbt integriteit bij medewerkers wordt van de gemeente verwacht gezien rol en verantwoordelijk- heid als lokale overheid	Meermaals gelogen over gedrag	X	Ontbinding art. 7:686 BW
ECLI:NL:RBROT:2020: 7331	X	X	X	Ja, senior medewerker; waarover de rechter oordeelt	Senior complexbeveilig	Berisping voor niet deugdelijk	X	X	Niet voldoende aan onderzoeksplicht voldaan ivm gebrek aan	Heeft erkend in strijd te hebben gehandeld met geldende	Werkgever had gedraging kunnen afdoen met lichtere sanctie, zoals	Ontbinding afgewezen, geen

(overtreden instructies)				dat er hoge eisen aan deze functie gesteld mogen worden. Had moeten ingrijpen gezien de aard van de functie en daarbij horende verantwoordelijkheden		nakomen studieverplichting			onderzoek naar openhouden tussendeuren. Bovendien onvoldoende gebleken dat werkgever strikt het beleid naleeft. Werkgever dient er voor te waken dat ervaren medewerkers routinematig gaan werken en te los met veiligheidsvoorschriften omgaan.	voorschriften. Was echter toestemming van wachtcommandant dus kan geen verwijt worden gemaakt. Nagelaten collega's aan te spreken/in te grijpen	schriftelijke sanctie of disciplinaire maatregel	sprake van ernstig verwijt
ECLI:NL:RBROT:2020:7219 (Drugshandel/drugsbezit)	Door functie en duur dienstverband wordt verondersteld bekend te zijn met kernwaarden	X	Niet in de rede	Ja, leidinggevende voor circa 30 medewerkers. Wordt vanwege functie verondersteld bekend te zijn met kernwaarden	Operationeel manager van de administratie, rechter oordeelt dat van groot belang geacht wordt de bijzondere positie van de bij De Staat te vervullen functies. Heeft door gedraging OM in diskrediet gebracht	X	Aangehouden voor drugshandel en in voorlopige hechtenis gehouden. Kernwaardes beperken zich niet enkel tot gedrag tijdens werktijd, maar ook in privé-tijd. Ter beschikking stellen van diensttelefoon aan derde	Moedwillig nagelaten reis naar buitenland te melden en opgeschoonde Ipad inleveren	X	Volgens kantonrechter kan haar worden verweten dat zij bij een drugsgeraakteerd misdrijf betrokken is geraakt	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBROT:2020:9568 (Wet wapens en munitie)	In gedragscodes staan de kernwaarden expliciet vermeld en wordt het belang hiervan benadrukt. Ambtenaar heeft niet betwist dat deze waarden voor functie van groot belang zijn en ondanks de invoering van de Wnra zijn blijven gelden	Gewaarschuwd mens volgens rechter vanwege eerdere berispingen in 2015	Niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Medior penitentiar-inrichtingswerker	X	Thuis bewaren van kogels die toebehoren aan werkgever	Onwil/moedwil niet gebleken, maar handelen kan als zeer onzorgvuldig worden aangemerkt	X	In strijd met geldende regels kogels mee naar huis nemen, is verwijtbaar. Van personen werkzaam met dergelijk materiaal mag extra oplettendheid en zorgvuldigheid worden verwacht. Ook verwijtbaar gehandeld door na de ontdekking van de kogels deze niet gelijk in te leveren	X	Ontbinding e-grond

ECLI:NL:RBROT:2020:9495 (misbruik bedrijfsmiddelen)	Op de hoogte van de interne regels door functie en eerder gevoerde gesprekken ter verduidelijking interne regels	Uitdrukkelijk gewezen op regels rondom gebruik dienstauto. Was daardoor een gewaarschuwd man volgens rechter	Niet in de rede	Ja, leidinggevende rol; hierdoor op de hoogte van de intern geldende regels omtrent gebruik dienstauto. Betreft een voorbeeldfunctie. Ambtenaar had redelijkerwijs moeten begrijpen dat het hem niet was toegestaan de dienstauto gedurende lange periode ter beschikking te stellen naar eigen inzicht	Senior teamleider	X	X	Moedwillig niet meteen openheid van zaken geven	X	Gedraging getuigt van niet integer gedrag en is in strijd met gedragscode. Volgens rechter onvoldoende zelfinzicht en onderschat ernst situatie	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBAMS:2020:5156 (Onrechtmatig aanvragen uitkering en nevenwerkzaamheden)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Ambtenaar op afdeling IKAS	X	Privéhandelingen, want dat ambtenaar werkzaam is bij gemeente en hier uitkering aanvraagt is toeval. Positie van ambtenaar als werknemer niet in geding	X	X	Geen sprake van bewust/opzettelijk verkeerd antwoorden bij vragen voor een uitkering. Niet in strijd gehandeld met ambtseed of gedragscode. Wel verwijtbaar dat hij meer uren aan nevenwerkzaamheden heeft besteed dan gemeld	Werkgever had kunnen en moeten volstaan met waarschuwing	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet is toegewezen
ECLI:NL:RBLIM:2020:9473 (onbehoorlijk uiten jegens collega's en werkgever)	X	X	Er is door de werkgever niet onderzocht of werknemer elders in de organisatie kan worden geplaatst	Nee, geen leidinggevende rol	BOA, gelet op deze functie niet integer gehandeld. Had zich als ambtenaar, zeker als BOA, bewust moeten zijn van de strenge integriteitseisen, waaronder ook valt dat je je op een behoorlijke manier moet uiten. Niet ernstig verwijtbaar aangezien grove of negatieve uitlatingen niet openbaar waren	Heeft goed gefunctioneerd en goede staat van dienst	Op werktelefoon deelgenomen aan WhatsAppgroep waarin kritiek is geuit op collega's	X	Gemeente had op basis van melding om toestemming moeten vragen om kennis te nemen van het gesprek. Verder weegt de rechter mee dat de gemeente erkent dat omstandigheden waarin boa's werken lastig zijn	Uitlatingen zijn onbehoorlijk en kwetsend. Was zich niet bewust dat integriteit zich uitstrekt tot intieme gesprekken	Andere lichtere disciplinaire sanctie is aan de orde, want niet valt in te zien dat ambtenaar niet in zijn gedrag te corrigeren is	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet is toegewezen

ECLI:RBMNE:2020:5510 (rijden onder invloed van drugs)	Ambtenaar betwist niet bekend te zijn met de kernwaarden in de gedragscodes. Ambtenaar was voldoende op de hoogte wat van hem werd verlangd en hoe hij zich, ook in privé-tijd, diende te gedragen aangezien dit expliciet is vastgelegd	X	Niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	In dienst van De Staat, hierdoor een bijzondere positie. Verder beëdigd als BOA, een voorbeeldfunctie geldt, waarbij hogere mate van betrouwbaarheid en integriteit mag worden verwacht	X	Aangehouden voor rijden onder invloed van drugs. Als gevolg hiervan is het rijbewijs ingetrokken. Gedragscodes benadrukken dat ook in privé-sfeer integer gedrag wordt verwacht.	X	X	Houding in strijd met gedragsregels en voorbeeldfunctie die hij als ambtenaar en BOA heeft. Was zich bewust van het feit dat hij fout zat	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBMNE:2020:5771 (binnenbrengen drugs)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Forensisch therapeutisch werker, voor deze medewerkers gelden hoge integriteitsnormen. Tevens geldt voor de functie dat hij 100% clean moet zijn bij binnenkomst inrichting	Geen enkel antecedent/aantekening in relatie tot drugs(gebruik)	X	X	X	Zeer verwijtbaar dat ambtenaar geen aandacht had voor de bij de ingang vermelde no drugs policy	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet is afgewezen
ECLI:NL:RBOVE:2020:4497 (herhaaldelijk liegen en overleggen valse documenten)	Ambtenaar wordt geacht als werknemer van DJI op de hoogte te zijn van de inhoud van de gedragscodes. Geldt met name voor ambtenaar die al zo lang in dienst is. Ambtenaar heeft ook de eed afgelegd	X	Niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Senior complexbeveiliging, gedraging raakt kern van integriteit die bij functie hoort	Langdurige en onberispelijke dienstverband zijn factoren die de kantonrechter een groot gewicht toekent	Ondanks dat het niet was toegestaan, naar 'oranje' land afgereisd	Moedwillig liegen en valse documenten overleggen	X	Niet als goed ambtenaar gedragen en in strijd met gedragscodes gehandeld door herhaaldelijk liegen en leugen ondersteunen met overleggen valse document	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBOVE:2021:220 (Collegiale verhouding en bevoordeling)	X	X	X	Als hoogste ambtenaar van de gemeente moet hij een toonbeeld van integriteit zijn en moet hij uitdragen	Gemeente-secretaris, heeft bij uitstek een belangrijke rol te	X	X	X	Door niet eerder met betrokkene te praten gehandeld in strijd met eigen beleid	Onvoldoende medewerking verleend aan onderzoek	Sanctie ontslag te zwaar	Ontbinding afgewezen

				dat integriteit een belangrijk thema is. Moet ook een voorbeeldrol spelen bij een vermoeden van integriteits-schending tegen hemzelf	vervullen mbt integriteit							
ECLI:NL:GHSHE:2021:1052 (betrokkenheid hennepplantages)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Senior-adviseur opdrachtgever/opdrachtnemer, gedragingen temeer verweten nu hij jegens RWS de verplichting had zich als goed ambtenaar te gedragen en eed heeft afgelegd	X	Politie inval ivm betrokkenheid bij verschillende hennepplantages	Moedwillig liegen	X	Ommezwaai in gedrag door eerst illegale activiteiten te ontkennen en dit vervolgens bij de rechter weer te erkennen. Illegaal handelen hennepplantages, tezamen met afleggen onjuiste verklaringen leveren dringende reden op	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen
ECLI:NL:RBROT:2021:5026 (aannemen geld en kerstpakket relatie)	X	X	Niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Uitvoerder, werkzaamheden bij overheids-organisatie brengen hoge integriteitseisen mee	Lange duur dienstverband in aanmerking genomen bij passende sanctie	Aannemen geld en geschenk van relatie	X	Uitsluitend oog gehad voor beëindiging overeenkomst en niets ondernomen om de vertrouwensbreuk te trachten te herstellen.	Erkend onwenselijk gedrag en dat hij transparanter had moeten zijn over het aannemen van geld. Rechter oordeelt dat geen sprake is van omkoping in de rol van ambtenaar en hij goede bedoelingen had waarmee geen sprake is van gerechtvaardigde e-grond. Geeft blijk van realisatie fout	Minder vergaande maatregel zou meer passend zijn, zoals officiële waarschuwing	Ontbinding afgewezen
ECLI:NL:RBDHA:2021:4300 (hennepkwekerij in woning)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Medewerker buitendienst	X	Hennepkwekerij in huurwoning gevonden	X	Heeft niet aangetoond dat ambtenaar bekend/betrokken was bij hennepkwekerij	Enkel het aantreffen van een hennepkwekerij, kan niet worden aangemerkt als dringende reden	Had meer op de weg van gemeente gelegen om bijvoorbeeld de ambtenaar te schorsen ten tijde van het onderzoek	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet toegewezen
ECLI:NL:GHSHE:2021:2594 (onbehoorlijke)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	BOA, van een goed ambtenaar mag worden verwacht	Niet eerder problemen geweest met betrekking tot	X	X	Te hoog gespannen verwachtingen van werknemer. Lag in	Ambtenaar realiseerde zich dat gedrag niet correct was. Had dus besef	X	Verzoek tot ontkrachting beschikking afgewezen. Geen

uitingen in whatsappgroep)					dat hij zich niet op deze wijze uitlaat	functioneren/ integriteit van de ambtenaar			de weg van de leidinggevers om de problemen bespreekbaar te maken en de lucht te klaren. Onvoldoende oog gehad voor voorgeschiedenis	en inzicht. Niet als goed ambtenaar gedragen, maar gedrag is niet voldoende om te spreken van ontbinding wegens wanprestatie		ontbinding overeenkomst.	
ECLI:NL:RBROT:2021:9378 (geweld van PI medewerker naar gedetineerde)	Betwist niet met de inhoud van de Gedragscode DJI bekend te zijn	Was door eerdere gesprekken gewaarschuwd mens, waardoor verwacht mocht worden extra alert en bewust te zijn van gedrag	X		Gelet op functie behoorde de ambtenaar rustig te blijven en met minder vergaande maatregelen kunnen volstaan	Complexbeveiligder PI, aan een ambtenaar in overheidsdienst worden hoge eisen gesteld ten aanzien van integriteit/ betrouwbaarheid. Gedetineerden zijn afhankelijk van degenen die hen bewaken en derhalve dienen ambtenaren het goede voorbeeld te geven	Geen sprake van een misstap/ inschattingfout, omdat er gedurende dienstverband meermaals gesprekken hebben plaatsgevonden omtrent functioneren	X	X	X	Eenzijdig geweld jegens gedetineerde terwijl complexbeveiligder wordt geleerd met geweldsincidenten om te gaan. In strijd gehandeld met de gedragscode. Door een kopstootbeweging te maken is er buitenproportioneel grensoverschrijdend en escalierend gehandeld	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen
ECLI:NL:RBDHA:2021:15109 (verzwijgen arbeidsrelatie en liegen jegens werkgever)	Heeft eed/belofte afgelegd en had zich te houden aan Gedragscode Integriteit Rijk	X	X		Nee, geen leidinggevende rol	Complexbeveiligder, aan ambtenaar mogen extra hoge integriteitseisen worden gesteld. Justitiabelen zijn volledig afhankelijk van diegene die hen moeten bewaken. Ambtenaar dient het goede voorbeeld aan hen te geven	X	X	X	Door onverwachte confrontatie kan leidinggevende ambtenaar in het nauw hebben gebracht	Ondanks verplichting, relatie met collega niet aan leidinggevende gemeld. Niet als goed ambtenaar gedragen door te liegen tegen leidinggevende	Niet melden relatie kan enkel tot berisping leiden	Verzoek tot ontbinding afgewezen
ECLI:NL:ROBVE:2022:368 (onrechtmatige declaraties)	Heeft de eed afgelegd waarmee hij verklaard zich als goed ambtenaar te gedragen. Ook wordt geacht dat werknemers van de NVWA	X		Vanwege ernstige verwijtbaarheid niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Inspecteur Horeca, wordt van verwacht zich als goed ambtenaar te gedragen. Oefent toezichthoudende taak uit en moet zich dus bewust zijn van het belang	Kantonrechter wil aannemen dat ambtenaar bevlogen en gewaardeerde inspecteur is, maar dit wijkt niet af van vele toegewijde anderen. Bovenmatige inzet kan niet	X	X	X	Veelvuldig, langdurig en tegen beter weten in schuldig maken aan het ten onrechte opvoeren van zakelijke ritten en daarmee toucheren van vergoedingen waar hij geen recht op	X	Ontbinding e-grond

	op de hoogte zijn van de inhoud van de gedragscode. Dat geldt met name door lange dienstverband van ambtenaar				van onkreukbaarheid	onkreukbaarheid veroorloven. Er wordt verwacht dat ambtenaar dit begrijpt. Lat ernstige verwijtbaarheid ligt hoog vanwege langdurig dienstverband en goed functioneren				had. Dat levert naar het oordeel van de kantonrechter een integriteits-schending op. Geen sprake van kleine vergissing of incidentele misstap. Uit feit dat declaraties verschillende keren werden afgekeurd en hij daarop aangesproken werd, had hij moeten afleiden dat de dienst het hiermee zeer nauw nam		
ECLI:NL:RBROT:2022:1907 (nevenwerkzaamheden)	Gelet op langdurig dienstverband wordt geacht dat ambtenaar bekend is met kernwaarden in gedragscode. Ambtenaar betwist dit niet	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Medewerker belastingdienst, door niet onttrekken werkzaamheden na ontdekken verkeerde administratie heeft de ambtenaar zich niet als goed ambtenaar gedragen	Door lange staat van dienst wist of had de ambtenaar moeten weten dat het melden van nevenwerkzaamheden verplicht is. Bij de beoordeling houdt de rechter rekening met langdurig dienstverband en het feit dat de ambtenaar naar tevredenheid heeft gefunctioneerd en voorts niet is gebleken zich eerder aan dergelijke incidenten schuldig te hebben gemaakt	Na pensioen door VSO (waarbij nog wel sprake is van overeenkomst) nevenwerkzaamheden verricht die de belangen van de dienst kunnen raken	X	X	Nalaten melden nevenwerkzaamheden kan ambtenaar worden verweten. Hierin is meegewogen dat op intranet veel info hierover staat en er brochures naar het huisadres zijn verstuurd. Daarnaast wordt verweten nevenwerkzaamheden te hebben verricht voor een bedrijf waarvan de administratie niet op orde was. Vanwege de geldende integriteitsregels had ambtenaar zich moeten onttrekken van de werkzaamheden. Door dit niet te doen, niet zoals goed ambtenaar gedragen	X	Verzoek tot ontbinding afgewezen. Wel verwijtbaar gehandeld, maar niet ernstig.
ECLI:NL:RBMNE:2022:1123 (misbruik bedrijfsmiddelen)	Ambtenaar heeft bij aanstelling integriteits-verklaring	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Assistent C, de in de gedragscode genoemde gedragsregels omvatten niet de	X	X	Geen sprake van onwil/moedwil, omdat er geen blijkt is van opzet en misbruik voor	Goed gesprek tussen partijen moet de lucht kunnen klaren	Het gebruik van de NS Business Card voor Greenwheels, privéreizen en de OV-fiets kan	In de gegeven omstandigheden had ambtenaar eerst een	Verzoek tot ontbinding afgewezen

	afgelegd. In de Gedragscode staat beschreven wat van de werknemer wordt verwacht als het gaat om integer gedrag. Overtreden van die regels wordt beschouwd als plichtsverzuim				gedragingen van ambtenaar. Onvoldoende gebleken dat ambtenaar van werknemerschap gebruik of misbruik heeft gemaakt. Daarom moet worden geoordeeld dat ambtenaar niet heeft gehandeld in strijd met de gedragscode			eigen gewin. Derhalve ook geen misbruik van positie		ambtenaar worden aangerekend. Eveneens het uitlenen van de kaart aan derden. Volgens de rechter is deze gedraging niet te kwalificeren als een situatie waarin de integriteit in het geding was	waarschuwing moeten krijgen	
ECLI:NL:RBNHO:2022:2965 (misbruik bedrijfsmiddelen)	X	Schriftelijke waarschuwing gekregen voor gebruik van dienstauto zonder toestemming. Ook een schriftelijke berisping gekregen voor privéreizen met zakelijke OV	Niet in de rede omdat er sprake is van verwijtbaar handelen	Nee, geen leidinggevende rol	Medewerker Douane B, bijzondere rechtspositie ten opzichte van een werknemer die geen ambtenaar is. Mede gelet op deze bijzondere positie had het op de weg van ambtenaar gelegen om openheid van zaken te geven nadat werkgever hierom verzocht. Des te meer nu de ambtenaar al eerder vanwege een integriteitskwestie schriftelijk was gewaarschuwd en een berisping heeft gekregen	X	Aanhouding vanwege rijden onder invloed	X	X	Verzwegen voor werkgever dat hij onder invloed en zonder geldig rijbewijs had gereden	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBROT:2021:13366 (herhaaldelijk liegen)	Heeft na officiële waarschuwing een mondelinge ambtsbelofte afgelegd	Schriftelijke berisping vanwege het niet nemen van verantwoordelijkheid in de werkzaamheden.	Niet in de rede, omdat ambtenaar niet begrijpt wat zij fout doet. Verwacht wordt dat elders in de organisatie opnieuw problemen in de integriteitsfeer zullen ontstaan	Nee, geen leidinggevende rol	Medewerker Uitkerings-administratie, als ambtenaar wordt een hoge mate van integriteit verwacht	X	X	Moedwillig liegen over verblijfsplaats	X	Ziet niet in dat er sprake is van niet-integer handelen. Gelet op de strenge officiële waarschuwing en de gesprekken die met de ambtenaar zijn gevoerd, was het duidelijk dat het vertrouwen van de werkgever in haar onder druk stond en dat geen enkele misstap meer kon worden veroorloofd. Het	X	Ontbinding g-grond

										meermaals liegen over de verblijfplaats en het vragen aan een collega, na afleggen ambtsbelofte, haar naam niet te noemen in een rapport heeft afbreuk gedaan aan haar integriteit		
ECLI:NL:RBDHA:2022:9928 (verstrekken vertrouwelijke informatie)	Bij aanstelling eed/belofte afgelegd, waarmee wordt gewaarborgd dat de ambtenaar kennis neemt van het belang van integriteit. Daarnaast is de Gedragscode van toepassing, waarvan ambtenaar niet heeft weersproken hiermee bekend te zijn	X	Verwijtbaar handelen dus niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Gemeente-ambtenaar, integriteit is voor een ambtenaar essentieel	X	X	X	X	Heeft in de systemen gegevens van ex-partner en diens partner opgezocht. Ambtenaar erkent fout. Ambtenaar dient zich bewust te zijn van het beroepsgeheim en dient zorgvuldig met vertrouwelijke info om te gaan. Zakelijke systemen mogen enkel worden gebruikt voor het doel waarvoor ambtenaar toestemming heeft verkregen. Door verstrekken vertrouwelijke info in strijd met integriteitsbeleid gehandeld. Daarnaast schending van eed/belofte. Daarnaast verwijtbaar gehandeld door moeizame medewerking aan het onderzoek. Onzorgvuldig handelen door herhaaldelijk info achterhouden en fout te ontkennen	X	Ontbinding e-grond
ECLI:NL:RBNNE:2022:3924 (onrust veroorzaken en niet	X	Meermaals gewaarschuwd voor onrust	Niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Medewerker Beleidsuitvoering II	X	X	X	X	Verwijtbaar handelen bestaat uit creëren van	X	Ontbinding e-grond

meewerken onderzoek)		stokende gedragingen								onrust binnen de organisatie door op meerdere niveaus kenbaar te maken over een geluidsopname te beschikken met daarop vermeende discriminatoire opmerkingen van leidinggevende. Weigert medewerking ondanks herhaaldelijk aandrigen werkgever. De gedragingen rondom de kwestie zijn verwijtbaar		
ECLEI:NL:RBROT:2022: 10005 (niet melden relatie ex- gedetineerde)	Belofte afgelegd, waarbij ambtenaar heeft verklaard 'zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar' te zijn en dat zij niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden. Kantonrechter begrijpt dat ambtenaar niet tot in de detail weet wat in de Gedragcode staat, maar mag wel verwachten dat zij bekend is met grote lijnen	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Medior complexbeveiligder; ambtenaar heeft een bijzondere positie. Van een goed ambtenaar mag gezien de publieke functie een hoge mate van integriteit worden verwacht. Dit geldt zeker voor ambtenaren die werkzaam zijn binnen een PI. Voor deze beroepsgroep brengt niet-integer handelen directe veiligheidsrisico's met zich mee. Van ambtenaar mag worden verwacht zich hier bewust van te zijn	X	Intensief contact met ex- gedetineerde van de PI waar ambtenaar werkzaam was	X	Omstandigheden terecht aangemerkt als dringende reden	Basis kernwaarden uit gedragscode hadden duidelijk moeten zijn, waardoor zij behoorde te weten dat niet-melden relatie met ex- gedetineerde niet door de beugel kan. Mede met het oog op hetgeen tijdens functionerings- gesprek is besproken. Had op zijn minst de meldplicht moeten begrijpen. Door geen openheid van zaken te geven, geeft zij er blijk van dat zij zich niet bewust is van de verantwoordelijk- heden en risico's van de functie. Voor de rechter weegt mee dat de overtreding lange tijd heeft voortgeduurd. Tijdens functionerings- gesprek is	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen.

										uitgebreid de afstand tot gedetineerden besproken. Hierbij had zij openheid moeten geven. Hetzelfde geldt toen er een politie inval in haar woning plaatsvond, waarbij harddrugs in haar tas is gevonden. Door politie-inval en relatie te verzwijgen, is onhoudbare situatie ontstaan.		
ECLI:NL:RBLIM:2022:4539 (dreigen en bedreigen)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	BOA	X	X	Voor ontslag op staande voet is niet vereist dat werknemer een verwijt kan worden gemaakt. Derhalve zal het betoog dat gedragingen niet kunnen worden verweten ivm psychische stoornis worden gepasseerd	X	Gedreigd zichzelf alsmede de ruimte waarin hij zich bevond in brand te steken. Daarnaast gedreigd een medewerker met benzine te overgieten. Dergelijke gedragingen vragen voorbereiding wat de rechter van belang acht bij de beoordeling	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen
ECLI:NL:RBMNE:2020:5420 (nevenwerkzaamheden)	Aangezien de AW op ambtenaar van toepassing is gebleven, dient ambtenaar de op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook als goed ambtenaar te gedragen	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Klantmanager, aan een ambtenaar in overheidsdienst worden hoge eisen gesteld worden ten aanzien van integriteit en betrouwbaarheid	Naar tevredenheid functioneren rechtvaardigt volgens de rechter het handelen niet	X	X	Heeft eerder laten weten dat alle nevenwerkzaamheden moeten worden gemeld	Verrichten van nevenwerkzaamheden, niet vragen van voorafgaande toestemming en niet transparant communiceren. Ambtenaar heeft eerder nevenwerkzaamheden gemeld, dus volgens rechter ongeloofwaardig dat hij niet wist dit te moeten melden. Bovendien heeft ambtenaar in verklaring laten weten een bewuste afweging te hebben gemaakt	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen

										om deze niet te melden. Door ook eerder al niet volledige transparantie te geven en nu weer pas open kaart te spelen doordat leidinggevende hem confronteerde, getuigt dit niet van openheid en transparantie. Hetgeen wel van een goed werknemer/ ambtenaar verwacht mag worden. Geen sprake van integer handelen en dus schuldig maken aan ernstig plichtsverzuim		
ECLI:NL:RBDHA:2020:6156 (frauderen met facturen)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Controller; heeft bij zijn handelen misbruik gemaakt van positie en het vertrouwen dat de gemeente/ medewerkers in ambtenaar stelden	X	X	X	X	Ambtenaar heeft bij het opstellen, de verwerking en de betaling van facturen een rol gespeeld door een bedrijf als nieuwe leverancier op te voeren, facturen te laten inboeken, facturen te fatteren of collega's daartoe opdracht te geven. Ambtenaar heeft hiermee in strijd gehandeld met de interne werkprocessen en de gedragscode van de gemeente. Heeft de ambtelijke integriteit geschonden	X	Verzoek tot vernietiging ontslag op staande voet afgewezen

ECCLI:NL:RBLIM:2020:8424 (buitenproportioneel geweldig jegens gedetineerde)	X	X	Gezien de aard van de zaak niet in de rede	Nee, geen leidinggevende rol	Medewerker PI, voor een getrainde medewerker van de PI die in het omgaan met dergelijke situaties wordt getraind en bovendien enige tijd bij de politie heeft gewerkt, is er geen sprake van een onoverzichtelijke situatie. Ambtenaar verkeert in een machtspositie ten opzichte van gedetineerden. De enige waarborg waardoor een gedetineerde niet is overgeleverd aan de wil van desbetreffende groep is het plichtsgetrouw uitvoeren van de functie	Kantonrechter neemt mee dat ambtenaar een professionele medewerker is met een ruime ervaring in het omgaan met moeilijke situaties. Daarvan mag worden aangenomen dat hij zelf aanvoelt wanneer de maat vol is en dat hij dan professionele hulp zoekt. Het lijkt erop dat de rechter de lat voor ernstige verwijtbaarheid hoger legt door duur dienstverband	X	X	X	Eenzijdig geweld tegen gedetineerde. Geweld is disproportioneel aangezien er geen legitieme reden bestond. Hieruit wordt geconcludeerd dat ambtenaar bewust niet naar waarheid heeft gerapporteerd. Gezien de werkplek van de ambtenaar zijn dit absoluut niet te tolereren omstandigheden	X	Ontbinding e-grond	
ECCLI:NL:RBROT:2022:5560 (schending ambtsgeheim en computervrederebreuk)	X	X	X	Nee, geen leidinggevende rol	Groepsfunctionaris C	X	Veroordeeld tot twee jaar en zes maanden gevangenisstraf wegens computervrede- breuk en schenden ambtsgeheim	X	X	X	Wegens veroordeling sprake van ernstige mate tekortkoming in de nakoming van verplichtingen uit arbeidsovereen- komst. Hierdoor sprake van ernstig verwijtbaar handelen	X	Ontbinding art. 7:686 BW

Bijlage 3: Beroepsproduct

Dia 1:

Integriteitsschending door de genormaliseerde ambtenaar



Justitie Den Haag mag ervaren leidinggevende ontslaan die met auto vol drugs was gepakt

Het Openbaar Ministerie Den Haag mag een leidinggevende de baan uitsturen die vorig jaar in Duitsland is opgepakt met drugs in haar auto. De vrouw wilde bij justitie blijven werken, maar de rechter besloot deze week dat de arbeidsovereenkomst na ruim 30 jaar wordt ontbonden.

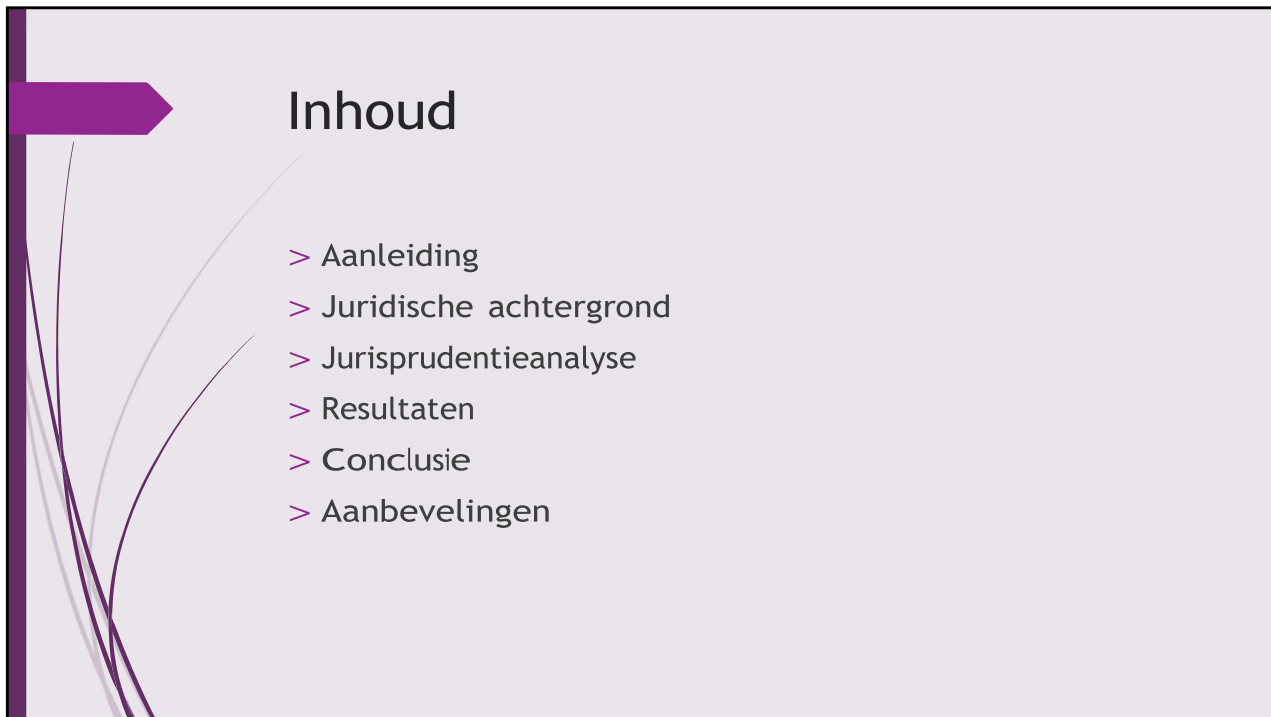
Victor Schildkamp 19-08-20, 18:52 Laatste update: 19-08-20, 19:28

*Justitie Den Haag mag ervaren leidinggevende ontslaan die met auto vol drugs was gepakt', Schildkamp 19 augustus 2020.

Op 17 augustus 2020 werd er uitspraak gedaan door de kantonrechter te Rotterdam in deze kwestie. Een operationeel manager van de administratie bij het Openbaar Ministerie had zich namelijk volgens de werkgever niet gedragen als een goed ambtenaar betaamt. Op 16 juni 2019 werd de ambtenaar in Duitsland aangehouden op verdenking van een strafbaar feit. In een geprepareerde Mercedes met Italiaanse kentekenplaten werd twee kilo cocaïne aangetroffen, zes kilo amfetamine en 10.000 xtc-pillen. De partner van de ambtenaar heeft haar vervolgens ziekgemeld. Toen de leidinggevende van de ambtenaar een ziekenbezoek wilde afleggen, werd alleen de partner aangetroffen. Deze deelde uiteindelijk mee dat hij was gebeld door de broer van de ambtenaar met het bericht dat ze in een Duitse gevangenis zat. Het OM heeft vervolgens per brief aan de ambtenaar laten weten op de hoogte te zijn van de situatie en haar te schorsen. Vervolgens is een feitenonderzoek gestart naar de vermeende integriteitsschendingen. Uiteindelijk heeft het OM laten weten de arbeidsovereenkomst te willen beëindigen. De kantonrechter heeft uiteindelijk het verzoek van de werkgever ingewilligd en de arbeidsovereenkomst ontbonden.

Welke feiten en omstandigheden de kantonrechter meenam in zijn besluit wordt aan de hand van deze presentatie verduidelijkt. U zit hier tenslotte om meer te weten te komen over de toetsing van de kantonrechter bij integriteitsschendingen door de genormaliseerde ambtenaar.

Dia 2:



Derhalve zal vandaag de volgende volgorde worden aangeboden. We willen u graag eerst informeren over de aanleiding van dit onderzoek. Dan zullen wij kort ingaan op de juridische achtergrond, zodat weer scherp in het geheugen zit hoe al die arbeidsrechtelijke kwesties werken. Dat maakt het dan ook makkelijker om de werking van het onderzoek alsmede de resultaten toe te lichten. Uit de resultaten kan een conclusie worden getrokken die tevens antwoord geeft op de centrale vraag. Aansluitend willen wij u graag nog het een en ander aanbevelen over deze kwestie.

De presentatie zal worden geëindigd met het terugkomen op de casus uit de vorige sheet. Tevens is er dan de mogelijkheid tot het stellen van vragen.

Aanleiding

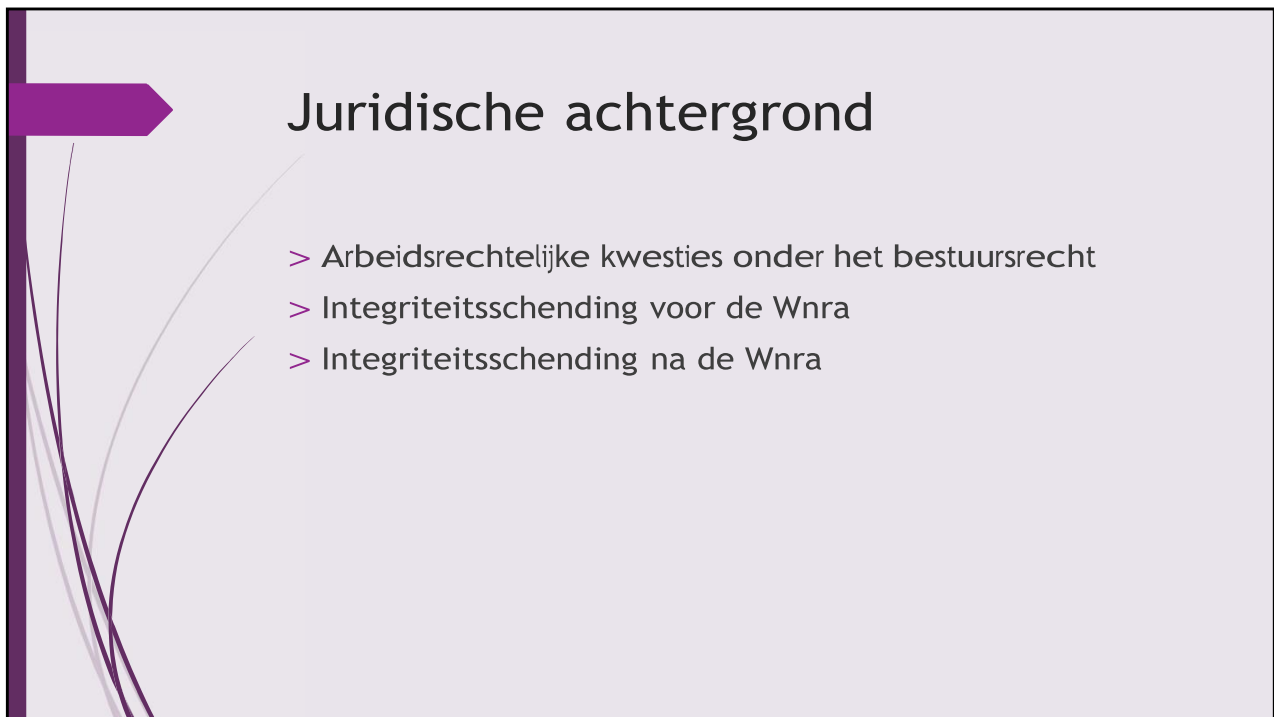
- > De maatschappelijke ontwikkelingen
- > Grensoverschrijdend gedrag bij 'The Voice of Holland'
- > Casus uit de praktijk

Door de maatschappelijke ontwikkelingen rondom #MeToo is de alertheid bij zowel werknemers als werkgevers aangescherpt wat betreft grensoverschrijdend gedrag. Het heeft een stortvloed van schandalen aan het licht gebracht van situaties waarin werknemers zich niet veilig voelen op de werkvloer. Zo kwamen op 20 januari 2022 ook de schandalen rondom 'The Voice of Holland' naar buiten via het programma BOOS van Tim Hofman. Uit de aflevering bleek dat meerdere werknemers van 'The Voice' zich schuldig maakte aan grensoverschrijdend gedrag. In het bijzonder ging het om medewerkers met een machtspositie die hiervan gebruik maakte om deelnemers aan het programma seksueel onheus te bejegenen.

Ook spelen dergelijke situaties zich af onder ambtenaren. Tijdens carnaval in 2020 heeft een bijzonder opsporingsambtenaar van de gemeente Maastricht zich namelijk schuldig gemaakt aan grensoverschrijdend gedrag door minderjarige stagiaires in eerste instantie alcoholische dranken aan te bieden en vervolgens op een seksueel getinte manier onheus te bejegenen. De gemeente vond dat de ambtenaar hiermee de geldende gedragscodes zou hebben geschonden, waardoor zij de arbeidsovereenkomst wilde ontbinden. Tijdens de procedure hebben zij zich laten bijstaan door Capra Advocaten.

Deze situaties die in tijd samenvielen met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) zorgden ervoor dat Capra Advocaten de behoefte had aan een onderzoek waarbij gekeken werd naar de feiten en omstandigheden die de rechter meeweegt bij zijn besluit om wel of niet tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst over te gaan als de genormaliseerde ambtenaar zich schuldig maakt aan integriteitsschending. Dit onderzoek is dan ook uitgevoerd door een laatste jaars HBO-rechten studente van de Hogeschool Leiden.

Dia 4:



Juridische achtergrond

- > Arbeidsrechtelijke kwesties onder het bestuursrecht
- > Integriteitsschending voor de Wnra
- > Integriteitsschending na de Wnra

Tot 1 januari 2020 vielen alle ambtenaren onder het bestuursrecht. Dus ook met betrekking tot arbeidsrechtelijke geschillen. Dit zorgde ervoor dat er binnen bepaalde organisaties ongelijkheden waren tussen ambtelijk personeel en burgerpersoneel terwijl zij dezelfde werkzaamheden uitvoerden. De ambtenaren waren namelijk gehouden tot de verplichtingen voortvloeiend uit de rechtspositieregelingen. Voor burgers gold het arbeidsrecht van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Om reden dat ambtenaren een bijzondere rechtspositie hebben ten opzichte van burgers, moesten zij ook een eed/belofte afleggen. Hiermee zwoeren of beloofden zij zich te zullen gedragen als een goed ambtenaar betaamt en dat zij niets zouden doen dat het aanzien kan schaden. Wanneer een ambtenaar zich vervolgens niet gedroeg zoals een goed ambtenaar betaamde, werd er gesproken van plichtsverzuim.

Plichtsverzuim is een ander woord voor integriteitsschending.

Wanneer de integriteit werd geschonden dan kon dit rekenen op disciplinaire maatregelen. Wat deze maatregelen waren, stond in de rechtspositieregelingen opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het inhouden van salaris of een schriftelijke berisping. In het uiterste geval kon er voor gekozen worden om de ambtenaar te ontslaan.

In januari 2020 kwam er echter verandering in deze wetgeving door de invoering van de Wnra. De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel vonden namelijk dat niet voor elke functie de bijzondere rechtspositie nog nodig was. Zodoende zijn vrijwel alle ambtenaren, op een aantal uitzonderingen na, overgegaan van het bestuursrecht naar het civielrecht.

Dit heeft tot gevolg dat ambtenaren per 1 januari 2020 gelijk getrokken worden aan medewerkers zonder ambtelijke aanstelling. Ook de ambtenaren dienen zich dus van dan af aan te houden aan de verplichtingen die voortvloeien uit boek 7 titel 10 van het Burgerlijk Wetboek en de arbeidsovereenkomst.

Toch behouden zij wel hun ambtelijke status, waardoor zij zich nog altijd aan de verplichtingen uit de Ambtenarenwet 2017 dienen te houden. Dat betekent dat zij ook nog steeds de eed/belofte moeten afleggen. Daarnaast dienen zij zich te houden aan de gedragscodes van de organisatie. In deze gedragscodes dient extra aandacht te zijn voor integriteit.

Als er nu sprake is van integriteitsschending dan is het afhankelijk van het beleid van de werkgever of het mogelijk is om een disciplinaire maatregel op te leggen. Wel is het altijd mogelijk om ontslag te bezien. Er zijn verschillende ontslaggronden waarop de werkgever zijn verzoek tot ontslag kan baseren. Uit de praktijk is echter gebleken dat in de meeste gevallen wordt gekozen voor een verzoek tot ontslag op grond van art. 7:669 lid 3 sub e BW oftewel het verwijtbaar handelen of voor het ontslag op staande voet op grond van art. 7:677 BW.

Verwijtbaar handelen (e-grond)

- > Herplaatsing niet in de rede
- > Definitie van (ernstig) verwijtbaar handelen
- > Gezichtspunten van (ernstig) verwijtbaar handelen:
 1. Kenbaarheid
 2. Aard en ernst van het handelen
 3. Gevolgen ontbinding
 4. Duur dienstverband
 5. Positie arbeidsmarkt

De arbeidsovereenkomst kan worden ontbonden op basis van de e-grond als het verwijtbaar handelen ervoor heeft gezorgd dat er van de werkgever niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Hierbij ligt de herplaatsingsverplichting van art. 7:669 lid 1 BW niet in de rede.

De precieze definitie van verwijtbaar handelen wordt helaas niet door de wetgever gedefinieerd. Wel wordt in de parlementaire stukken hieromtrent gezegd dat de ontbinding alleen wordt toegekend als de werkgever niets te verwijten valt en hij in redelijkheid heeft gehandeld.

Het begrip ernstig verwijtbaar handelen is daarentegen wel beschreven. Enkele voorbeelden hiervan zijn: diefstal, verduistering, bedrog of andere misdrijven en handelen in strijd met gedragsregels. Ook zijn er rechters die hebben geprobeerd om het verschil tussen verwijtbaar handelen en ernstig verwijtbaar handelen toe te lichten. Wanneer de werknemer welbewust zich aan grensoverschrijdend gedrag schuldig heeft gemaakt zou er sprake zijn van ernstig verwijtbaar handelen. Als dit niet kan worden aangetoond dan is er sprake van verwijtbaar handelen.

Om reden dat de ontslaggrond in de wettekst geen uitgebreide toelichting bevat, heeft de wetgever in parlementaire stukken de ontslaggrond wat meer toegelicht. Hierin is ook

vastgelegd dat het voor de werknemer duidelijk moet zijn dat iets als niet toelaatbaar wordtgezien door de werkgever. De kenbaarheid kan ontstaan doordat:

- Het gedrag onmiskenbaar niet is toegestaan
- Het gedrag volgens het beleid niet is toegestaan
- De werknemer eerder voor het gedrag is gewaarschuwd

Daarnaast wordt er naar verschillende persoonlijke omstandigheden gekeken om af te kunnen wegen of er sprake is van (ernstig) verwijtbaar handelen. Zo moet er gekeken worden naar de aard en ernst van het handelen, de gevolgen van ontbinding voor de werknemer, de duur van het dienstverband en de positie van de werknemer op de arbeidsmarkt.

Dia 6:



Ontslag op staande voet

- > Definitie
- > Voorwaarden rechtsgeldig ontslag:
 1. Dringende reden
 2. Directe melding
 3. Onverwijld gegeven ontslag

Als de integriteit door de ambtenaar dusdanig wordt geschonden dat er van de werkgever niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren dan kan hij ervoor kiezen de ambtenaar per direct te ontslaan.

In tegenstelling tot ontslag op de e-grond waarbij de kantonrechter de arbeidsovereenkomst ontbindt, wordt het ontslag op staande voet door de werkgever verleend. Er is dus geen ontslagbescherming, waardoor er strenge eisen verbonden zijn aan het ontslag.

Er moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan voor een rechtsgeldig ontslag op staande voet:

1. Er moet sprake zijn van een dringende reden

Bij een dringende reden gaat om een daad, eigenschap of gedraging die door geen enkele andere werkgever zou worden geaccepteerd.

2. Deze daad, eigenschap of gedraging moet bij de opzegging van de arbeidsovereenkomst direct worden gemeld.

Eventuele gedragingen die na de opzegging afspelen, mogen niet worden meegerekend.

3. Tot slot moet de opzegging onverwijld worden gegeven.

Dat wil zeggen dat het ontslag na de kenbaarheid van de integriteitsschending zo spoedig mogelijk moet worden verleend. Wel mag de werkgever zo kort mogelijk de tijd nemen om onderzoek te doen naar het incident. Uit de rechtspraak is gebleken dat de werkgever de werknemer ook tijdelijk op non-actief mag stellen en het ontslag, na het afronden van het onderzoek, alsnog mag verlenen.

De jurisprudentieanalyse

- > De geselecteerde uitspraken
- > De opbouw van de analyse
- > De gezichtspunten

Om te kijken welke feiten en omstandigheden de kantonrechter meeweegt in zijn besluit, om de arbeidsovereenkomst bij integriteitsschending wel of niet te ontbinden, heeft er een praktijkonderzoek plaatsgevonden. De uitspraken die voor het praktijkonderzoek zijn gebruikt, zijn geselecteerd aan de hand van dezelfde zoektermen. Ook zijn er enkel uitspraken geselecteerd welke na 1 januari 2020 zijn gedaan, omdat dit onderzoek uitsluitend gaat over integriteitsschending door een genormaliseerde ambtenaar. Oftewel de situatie van na de invoering van de Wnra.

Dit heeft geleid tot 37 uitspraken die in een tabel onder elkaar zijn gezet. Naast het referentienummer van de uitspraak, het ECLI-nummer, is ook bondig genoteerd om wat voor gedraging het in die uitspraak gaat. Bijvoorbeeld drugshandel/gebruik of misbruik bedrijfsmiddelen.

Om een conclusie te kunnen trekken uit de uitspraken die geanalyseerd zouden worden, was het van belang om deze uitspraken te lezen en de terugkerende gezichtspunten te noteren. Uiteindelijk bleef er een lijst over met 11 gezichtspunten die steeds terugkeerde en welke zijn gebruikt voor de analyse.

Dit zijn de volgende gezichtspunten:

- Gedragscode – Was de ambtenaar bekend met de gedragscode volgens de rechter? Zo ja, hoe?
- Waarschuwing – Was de ambtenaar eerder gewaarschuwd voor soortgelijk gedrag? Zo ja, hoe?
- Herplaatsing – Zegt de rechter iets over herplaatsing? Zo ja, wat?
- Voorbeeldfunctie intern – Heeft de ambtenaar een leidinggevende functie ten opzichte van collega's? Zo ja, wat zegt de rechter hier over?
- Voorbeeldfunctie extern – Heeft de ambtenaar een voorbeeldrol voor 'burgers'? Zo ja, wat zegt de rechter hierover?
- Loopbaan – Wat zegt de rechter over de loopbaan van de ambtenaar?
- Privégedraging – Is er sprake van een gedraging dat zich in de privétijd heeft plaatsgevonden? Zo ja, wat zegt de rechter hierover?
- Onwil/moedwil – Is de rechter van mening dat de gedraging moedwillig of vanwege onwil is ontstaan?
- Houding werkgever/meerdere – Hoe heeft de werkgever zich opgesteld na de constatering van de gedraging? Valt hem iets te verwijten?
- Houding werknemer – Wat was de houding van de ambtenaar ten tijde of na de gedraging? Wat zegt de rechter hierover?
- Sanctiemogelijkheden – Is de rechter van mening dat andere sancties in de rede lagen? Zo ja, welke?

Tot slot is er nog een gezichtspunt opgenomen in de jurisprudentieanalyse waarmee wordt bedoeld of het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst of het ontslag op staande voet moet worden toe- of afgewezen.

Dia 8:

De resultaten uit de gedragingen		
Soort gedraging	Aantal vergelijkbare uitspraken	Ontbinding
Druggerelateerd	9	Ontbinding in 8 uitspraken
Misbruik bedrijfsmiddelen	4	Ontbinding in 2 uitspraken
Foutieve declaraties	4	Ontbinding in 2 uitspraken
Onbehoorlijk uiten	2	Geen ontbinding
Liegen/verzwijgen	4	Ontbinding in 4 uitspraken
Geweld jegens cliënt	2	Ontbinding in 2 uitspraken
Nevenwerkzaamheden	3	Ontbinding in 1 uitspraak
Machtsmisbruik	2	Ontbinding in 1 uitspraak
Onrust veroorzaken op werkvloer	2	Ontbinding in 2 uitspraken
Verstrekken geheime informatie	1	Ontbinding
Aannemen geld en geschenk relatie	1	Geen ontbinding
Schending ambtsgeheim	1	Ontbinding
Schending Wet wapens en munitie	1	Ontbinding
Overtreden werkinstructies	1	Geen ontbinding

Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat de ene gedraging vrijwel altijd tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst leidt en de andere niet. Op deze sheet is te zien welke gedragingen wel en welke niet tot ontbinding leidt.

Veruit de meeste uitspraken gingen over druggerelateerde kwesties. Dit is dan niet alleen drugshandel of drugsbezit, maar ook drugsgebruik in privé-tijd, rijden onder invloed van drugs en het aantreffen van een hennepkwekerij in de woning van de ambtenaar. In eigenlijk alle uitspraken oordeelt de rechter dat het verzoek tot ontbinding zal worden toegewezen of dat het ontslag op staande voet rechtsgeldig is gegeven. Slechts in één uitspraak waarin een hennepkwekerij wordt aangetroffen in de woning van de ambtenaar gaat de rechter niet over tot ontbinding. De reden hiervan is het gebrek aan bewijs dat de ambtenaar ook daadwerkelijk betrokken is bij de kwekerij. Ontbinding zou in dat geval, volgens de rechter, een te zware sanctie zijn. Schorsing zou bijvoorbeeld passender geweest zijn volgens de rechter.

Bij misbruik van bedrijfsmiddelen moet gedacht worden aan het uitlenen van een zakelijke OV-chipkaart, het gebruiken van de zakelijke OV-chipkaart voor privé-reizen of het gebruiken van een bedrijfsauto voor privé-doeleinden. In het geval dat de regels omtrent het gebruik van de bedrijfsmiddelen duidelijk zijn en de ambtenaar hiervan op de hoogte is dan leidt misbruik tot ontbinding. Als dit echter niet het geval is dan valt de werkgever ook

een ernstig verwijt te maken volgens de rechter en wordt de arbeidsovereenkomst niet ontbonden.

Het verkeerd declareren van bijvoorbeeld reiskosten, bedrijfsuitjes of facturen wordt in dit schema onder 'foutieve declaraties' geplaatst. Van de 4 uitspraken waarin sprake is van foutieve declaraties wordt in 2 uitspraken de arbeidsovereenkomst ontbonden. De enige reden waarom in de andere 2 uitspraken de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden, is omdat de leidinggevende van de ambtenaren zelf met het idee kwamen om de declaraties op die manier in te dienen en goed te keuren. Derhalve mocht de ambtenaar er dan op vertrouwen dat de gedraging was toegestaan en kan hen geen verwijt gemaakt worden.

Wanneer een ambtenaar collega's uitscheldt of zwart maakt dan is er sprake van onbehoorlijk uiten. Uit de analyse is gebleken dat dit gedrag in beide gevallen niet tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst leidt. De rechter is namelijk van mening dat dergelijk gedrag eerst kan worden afgedaan met een lichtere sanctie. Bovendien blijkt niet dat het gedrag van de ambtenaar niet te corrigeren valt. Derhalve zou ontbinding dan te zwaar wegen volgens de rechter.

Herhaaldelijk liegen of juist verzwijgen zorgt in alle 4 de uitspraken, waarin sprake is van dit gedrag, tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Dit gedraging staat namelijk recht tegenover integriteit en dus is er geen sprake van goed ambtenaarschap. In deze uitspraken werd er bijvoorbeeld gelogen over het woonadres, de vakantiebestemming in coronatijd, de mate van betrokkenheid bij een misdrijf of het verzwijgen van een collegiale verhouding.

Medewerkers van een penitentiare inrichting die geweld gebruikten jegens gedetineerden kwam in twee van de geanalyseerde uitspraken voor. In beide uitspraken oordeelt de rechter dat dit gedrag dusdanig verwijtbaar is dat het de ontbinding van de arbeidsovereenkomst rechtvaardigt. Volgens hem zijn gedetineerden namelijk geheel afhankelijk van degene die hen bewaken, waardoor desbetreffende ambtenaren zich extra bewust moeten zijn van hun gedragingen. Wanneer zij dit niet zijn dan kan voortdurend van de arbeidsovereenkomst niet worden gevergd van de werkgever.

In principe is een ambtenaar verplicht om nevenwerkzaamheden bij de werkgever te melden. Toch heeft hij dat in 3 uitspraken niet gedaan. In 2 van de 3 gevallen leidt dit echter niet tot ontbinding, omdat de rechter van mening is dat een lichtere sanctie voor dergelijke gedragingen passender zou zijn.

Wanneer een ambtenaar al eerder voor deze gedraging een sanctie heeft gekregen dan is ontbinding wel geoorloofd zo blijkt uit de analyse.

De toegang verkrijgen tot een bedrijfsauto voor werk gerelateerde reizen is als leidinggevende van een handhavingsteam is vrij gebruikelijk. Echter, is het meenemen van die bedrijfsauto naar huis en als eigen auto gebruiken minder gebruikelijk. Volgens de rechter is deze gedraging een voorbeeld van machtsmisbruik en leidt dit tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Hierin speelt wel mee dat de ambtenaar de ernst van de gedraging niet inzag, omdat hij ook al eerder voor dergelijke gedragingen was gewaarschuwd en geen spijt betuigt. Wanneer de werkgever ook een verwijt te maken valt, omdat hij de ambtenaar niet eerst heeft gewaarschuwd, leidt dit volgens de analyse niet tot ontbinding.

In de geanalyseerde uitspraken wordt er door de ambtenaren onrust veroorzaakt op de werkvloer vanwege het uiten van dreigementen jegens collega's. Dit gedrag is volgens de rechter ontoelaatbaar en rechtvaardigt derhalve ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

Ook het verstrekken van geheime informatie aan derden welke uit de database van de organisatie is gehaald, levert volgens de rechter ontoelaatbaar gedrag op. De gedraging schendt namelijk niet alleen hetgeen bij de eed/belofte is afgelegd, maar ook het ambtsgeheim. Derhalve is er geen sprake van het gedrag van een goed ambtenaar en is ontbinding gerechtvaardigd.

Dat persoonlijke omstandigheden en de aard van de gedraging moeten worden meegenomen bij de beoordeling of er sprake is van verwijtbaar handelen blijkt wel uit een uitspraak waarin een ambtenaar een geschenk en geld aannam van een zakenrelatie. De rechter oordeelt namelijk dat de ambtenaar zo heeft gehandeld voor het goede doel en er dus geen sprake is van eigen gewin. Hierdoor heeft de ambtenaar niet verwijtbaar gehandeld. Bovendien heeft de ambtenaar na confrontatie door de werkgever spijt betuigt en een oplossing gezocht. Zodoende zou ontslag een te zware sanctie zijn vindt de rechter.

Doordat de ambtenaar computervredebreuk heeft gepleegd en de vergaarde informatie met derden heeft gedeeld, is er sprake van schending van het ambtsgeheim. Hierdoor heeft de ambtenaar zich niet als een goed ambtenaar gedragen volgens de rechter. Bovendien zorgt de veroordeling tot een aantal jaar gevangenisstraf voor een tekortkoming in de nakoming van de arbeidsovereenkomst, waardoor ontbinding is gerechtvaardigd.

Volgens de rechter is het ook gerechtvaardigd een ambtenaar te ontslaan die de Wet wapens en munitie schendt. De ambtenaar zou vanwege zijn functie moeten weten dat dit soort gedragingen niet getuigen van goed ambtenaarschap. Daarnaast behoorde hij dit zeker te weten vanwege een eerdere waarschuwing. Door toch weer in de fout te gaan, is hij welbewust een grens overgegaan en is dit volgens de rechter ontoelaatbaar.

Tot slot heeft het overtreden van de werkinstructies in de jurisprudentieanalyse niet geleid tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Dit komt doordat de meerdere/leidinggevende van de ambtenaar zelf toestemming heeft gegeven voor het overtreden van de instructies. In dat geval valt de leidinggevende dus ook een verwijt te maken.

Samenvattend lijkt het erop dat gedragingen die volgens de wet ook niet zijn toegestaan, zoals druggerelateerde kwesties, liegen, geweld en onrust veroorzaken, leiden tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Dat is ook niet onaannemelijk aangezien dergelijke integriteitsschendingen waarschijnlijk sneller aan het licht komen dan de ander kwesties, zoals misbruik bedrijfsmiddelen of foutieve declaraties.

Dia 9:



The slide features a purple arrow pointing right on the left side. The title 'De resultaten uit de gezichtspunten' is in a large, bold, black font. Below the title is a list of 11 items, each preceded by a purple right-pointing arrow. The background is light purple with some faint, curved lines on the left side.

De resultaten uit de gezichtspunten

- > Gedragscode
- > Waarschuwing
- > Herplaatsing
- > Voorbeeldfunctie intern
- > Voorbeeldfunctie extern
- > Loopbaan
- > Privégedraging
- > Onwil/moedwil werknemer
- > Houding werkgever/meerdere
- > Houding werknemer
- > Sanctiemogelijkheden

Niet alleen de aard van de gedraging is een omstandigheid die de rechter meeneemt in zijn besluit. Ook zijn er uit de geselecteerde gezichtspunten bepaalde feiten en omstandigheden naar voren gekomen die de rechter in zijn beslissing meeneemt. Dat is

een hele waslijst geworden, waardoor alleen de meest relevante informatie voor u als overheidswerkgever wordt gepresenteerd. Mocht u meer willen weten over de precieze resultaten? Wij delen dit uiteraard graag naderhand met u.

Opvallend bij het gezichtspunt 'gedragscode' is dat volgens de Ambtenarenwet en de literatuur de werkgever verplicht is om integriteitsbewustzijn te creëren bij de ambtenaar. Uit de praktijk is daarentegen gebleken dat de werkgever niet hoeft aan te tonen hoe hij dit heeft gedaan. Sterker nog, de rechter veronderstelt in de meeste gevallen dat de ambtenaar op de hoogte is van de gedragscodes, omdat hij dit niet betwist. Ook beargumenteert de rechter dat de ambtenaar hiervan op de hoogte is door het afleggen van de eed/belofte.

Wanneer de ambtenaar al eerder voor dezelfde gedraging is gewaarschuwd dan oordeelt de rechter dat ontbinding van de arbeidsovereenkomst rechtsgeldig is. Een uitzondering op deze regel is wanneer de werkgever ook een verwijt te maken valt, maar al eerder is gebleken dat dat een belemmering vormt voor ontbinding. Het is vooral van belang om de ambtenaar te waarschuwen voor een gedraging waarvan het niet onmiskenbaar duidelijk is dat deze niet is toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn het misbruiken van bedrijfsmiddelen en het onbehoorlijk uiten.

Wat wel opvallend is, is dat de rechter niet altijd oordeelt dat herplaatsing niet in de rede ligt. In artikel 7:669 lid 1 BW staat namelijk dat ontbinding niet in de rede ligt bij de e-grond. Toch zegt de rechter in 2 uitspraken dat er wel enige inspanning van de ambtenaar wordt verwacht om de mogelijkheden tot herplaatsing te onderzoeken. Zeker als er sprake is van een grote organisatie, zoals de Staat, waarbij het niet onaannemelijk is dat er een functie is waarbij de ambtenaar niet in de verleiding wordt gebracht de gedraging te herhalen. Een voorbeeld hiervan is een functie waarbij de ambtenaar geen declaraties hoeft in te dienen of goed te keuren.

Wanneer de ambtenaar een interne voorbeeldfunctie heeft, doordat hij leidinggevende is, dan oordeelt de rechter dat de ambtenaar zich, gezien de aard van de functie, strikt aan de regels dient te houden. Er worden dus hogere eisen aan deze ambtenaren gesteld. Dat blijkt ook uit het feit dat de rechter ingeval van integriteitsschending bij leidinggevendenden de arbeidsovereenkomst in alle gevallen ontbindt tenzij er wederom sprake is van verwijtbaar handelen door de werkgever.

In 8 van de geanalyseerde uitspraken benadrukt de rechter dat de ambtenaar een voorbeeldfunctie heeft ten opzichte van de burger, waardoor hij zich ook extra bewust moet zijn van zijn gedraging. Dit gaat dan om functies waarbij de ambtenaar een teamleider is van het OM, een medewerker van Rijkswaterstaat, een BOA, complexbeveiligder bij de PI en een inspecteur horeca. Oftewel functies waarbij de ambtenaar tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden contact heeft met burgers. Hierdoor is het ook aannemelijk dat een misdraging van een ambtenaar met een dergelijke functie sneller leidt tot imagoschade voor de overheid dan iemand die meer op de achtergrond van de organisatie werkt. In dergelijke kwesties wordt integriteitsschending, met ontbinding als gevolg, dan ook sneller aangenomen.

Het functioneren van de ambtenaar tijdens zijn loopbaan is een factor welke de rechter zwaar meeweegt in zijn eindoordeel. Als er namelijk sprake is van onbesproken gedrag, waarbij er vanuit mag worden gegaan dat de ambtenaar naar behoren heeft gefunctioneerd, dan neemt de rechter (ernstige) verwijtbaarheid minder snel aan. Wanneer er juist sprake is van eerdere incidenten dan oordeelt de rechter dat er geen sprake meer is van een misstap welke door de vingers kan worden gezien, waardoor (ernstige) verwijtbaarheid juist sneller wordt aangenomen. Ook de duur van het dienstverband heeft invloed op het eindoordeel van de rechter. Echter, is de manier van beoordelen niet eenduidig. De ene rechter vindt namelijk dat een lang dienstverband er voor zorgt dat de ambtenaar juist had moeten weten hoe hij zich had moeten gedragen waardoor (ernstige) verwijtbaarheid sneller wordt aangenomen terwijl de andere rechter vindt dat een lang dienstverband er voor kan zorgen dat de kennis van de inhoud van de gedragscodes wegeeft waardoor (ernstige) verwijtbaarheid minder snel wordt aangenomen.

Van de 37 geanalyseerde uitspraken gaat het in 19 uitspraken om een gedraging dat zich in de privétijd heeft afgespeeld. Van deze 19 uitspraken wordt de arbeidsovereenkomst in 13 gevallen ontbonden. Ook hier geldt dat in vrijwel alle uitspraken waarin ontbinding plaatsvindt, er sprake is van een strafbaar feit. Verder is gebleken dat als de ambtenaar zich niet bewust is van de gevolgen van zijn gedraging, en het niet overduidelijk is dat de gedraging niet door de werkgever wordt getolereerd, de arbeidsovereenkomst ook niet wordt ontbonden.

Uit de literatuur bleek al dat als de moedwilligheid in de gedraging kan worden aangetoond dat er dan sprake is van ernstig verwijtbaar handelen. Dat blijkt ook uit de jurisprudentieanalyse. In 9 uitspraken is er sprake van moedwillig handelen of nalaten of juist

van onwil. In al deze uitspraken wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden. De rechter volgt dus volledig de lijn van de literatuur.

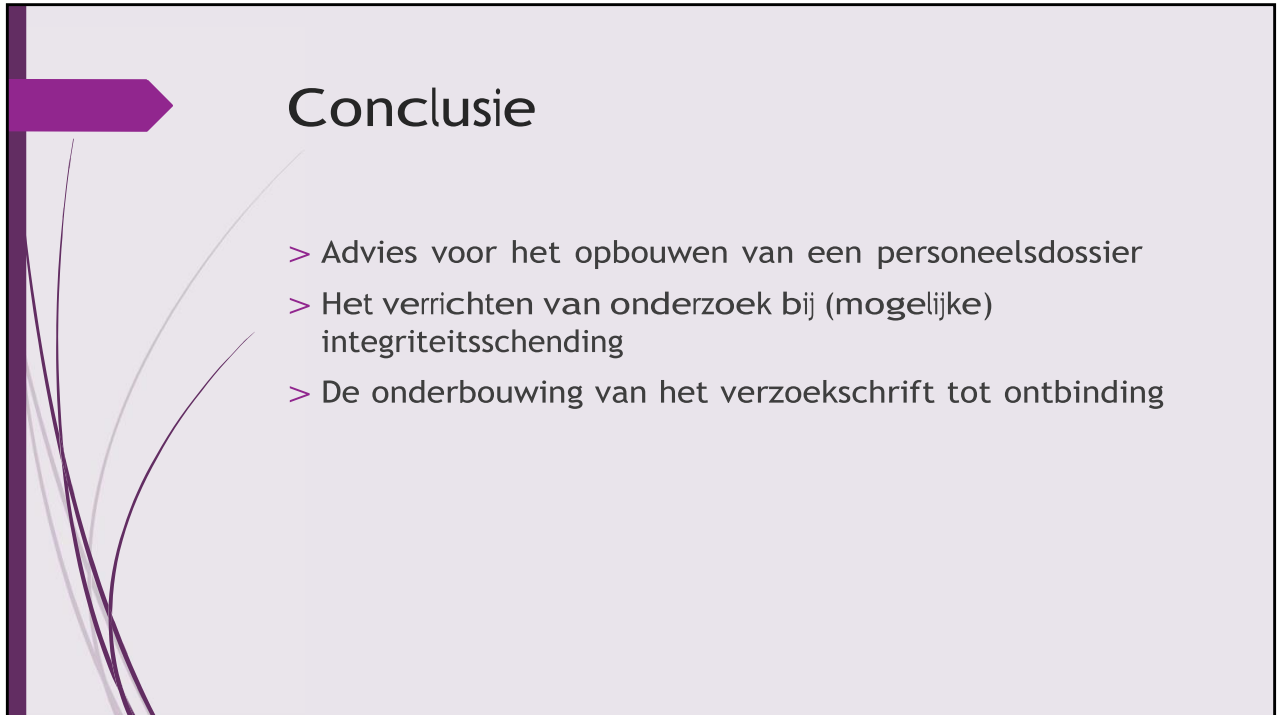
Ook is uit de literatuur, en eerdere gezichtspunten, al gebleken dat als de werkgever ook een verwijt te maken valt de arbeidsovereenkomst in principe niet zal worden ontbonden. De werkgever valt vooral een verwijt te maken als hij het eigen beleid niet heeft gehandhaafd (dus doordat bijvoorbeeld een meerdere van een ambtenaar iets heeft goedgekeurd dat tegen de eigen richtlijn is), of als de werkgever de gedraging niet in redelijkheid heeft beoordeeld (door bijvoorbeeld alleen het doel voor ogen te hebben de arbeidsovereenkomst te ontbinden, maar niet te kijken naar andere sanctiemogelijkheden) of door niet te voldoen aan de onderzoeksplicht (hierbij dient de werkgever te kijken naar de aard en ernst van de gedraging, maar ook naar de gevolgen voor de ambtenaar bij ontslag). In slechts 1 zaak is de arbeidsovereenkomst, ondanks de verwijtbaarheid van de werkgever, toch ontbonden. Dit komt omdat de gedraging van de ambtenaar dusdanig ernstig was dat de rechter van mening was dat continuering van de arbeidsovereenkomst niet gevegd kon worden van de werkgever.

In alle uitspraken merkt de rechter iets op over de houding van de ambtenaar. In 10 uitspraken merkt de rechter op dat de ambtenaar niet eerlijk is geweest. Dit heeft blijkbaar invloed op het eindoordeel van de rechter, omdat in 9 uitspraken de arbeidsovereenkomst ook wordt ontbonden. Wat ook leidt tot ontbinding is als de ambtenaar zich genoodzaakt voelde om zich op een bepaalde manier te gedragen. De rechter redeneert hierbij dat de ambtenaar dan ook wist dat de gedraging niet was toegestaan. Meestal wordt de arbeidsovereenkomst ook ontbonden als de ambtenaar, na confrontatie door de werkgever, de ernst van de situatie niet inziet. Daarentegen is gebleken dat de arbeidsovereenkomst meestal niet wordt ontbonden als de ambtenaar een verklaring of oplossing heeft voor zijn gedrag en de ambtenaar met toestemming van de leidinggevende zich aan integriteitsschending schuldig heeft gemaakt.

Tot slot komen we aan bij het gezichtspunt 'sanctiemogelijkheden'. Hieruit is vooral gebleken dat als de gedraging van de ambtenaar niet uitgesproken wordt afgekeurd ontslag eigenlijk niet volstaat als passende sanctie. In dergelijke gevallen zou een lichtere sanctie, zoals een berisping of officiële waarschuwing, passender zijn. Ook geldt dit als niet vaststaat dat het gedrag van de ambtenaar niet te corrigeren valt. Maar vooral in situaties waarbij een

bepaalde gedraging, wettelijk gezien, niet strafbaar is dan is ontslag vaak te zwaar en zou inderdaad een waarschuwing passender zijn.

Dia 10:



The slide features a light purple background with a dark purple vertical bar on the left. A dark purple arrow points right from the bar. The title 'Conclusie' is in a large, dark font. Below it, three bullet points are listed, each preceded by a dark purple arrow. The text is in a dark font.

Conclusie

- > Advies voor het opbouwen van een personeelsdossier
- > Het verrichten van onderzoek bij (mogelijke) integriteitsschending
- > De onderbouwing van het verzoekschrift tot ontbinding

In de vorige sheet, waarin de resultaten van het onderzoek werden belicht, is een hoop informatie verstrekt. In deze sheet willen we u vooral voorzien van relevant advies voortvloeiend uit het onderzoek.

Voor u als overheidswerkgever is het vooral van belang met welke meewegende feiten en omstandigheden u rekening dient te houden bij integriteitsschending. Dit advies kan worden toebedeeld in 3 categorieën:

1. Het opbouwen van een personeelsdossier. Dit is vooral de periode van aanvang van het dienstverband tot de integriteitsschending;
2. Vervolgens de periode van ontdekking van integriteitsschending tot het bepalen van een passende sanctie;
3. De onderbouwing van het verzoekschrift tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst als er dus bepaald is dat ontslag de meest passende sanctie is.

Uit de resultaten is meermaals gebleken dat ontslag niet gerechtvaardigd is als het niet onmiskenbaar duidelijk is dat de gedraging niet is toegestaan. Om integriteitsschending te kunnen voorkomen, is het dus heel belangrijk om toch integriteitsbewustzijn te creëren die ook vanuit de Ambtenarenwet 2017 is verplicht. Uit de analyse is gebleken dat in principe het afleggen van de eed/belofte vaak al genoeg is om dit bewustzijn te kunnen aantonen. Het is dus verstandig om de ambtenaar deze zo snel mogelijk bij aanvang van het dienstverband te laten afleggen.

Vooraf bij ambtenaren met een leidinggevende functie, waarbij de rechter ook een hogere maatstaf van integriteit oplegt, is het van belang het bewustzijn van integriteit te creëren.

Als de integriteit vervolgens toch wordt geschonden dan is het van belang dat u als werkgever een gedegen onderzoek uitvoert naar de gedraging. Op deze manier wordt de kans ook verkleind dat de rechter u ook iets kan verwijten, waardoor de arbeidsovereenkomst niet wordt ontbonden. Een gedegen onderzoek wordt uitgevoerd doornaar de aard van de gedraging te kijken, te kijken naar de gevolgen voor de ambtenaar bij ontbinding en dus ook door zijn positie op de arbeidsmarkt mee te nemen.

Vervolgens dient de gedraging in redelijkheid te worden beoordeeld. Was het voor de ambtenaar onmiskenbaar duidelijk dat de gedraging niet was toegestaan? Of zou hier onduidelijkheid over kunnen zijn? Indien het laatste moet worden geconcludeerd dan is ontslag vaak niet redelijk. Ook is ontslag vaak niet redelijk als niet blijkt dat het gedrag van de ambtenaar niet te corrigeren valt. Er moet dus goed worden gekeken of een lichtere sanctie niet passender zou zijn.

Zeker in situaties waarbij de gedraging volgens de wet niet strafbaar is, valt het aan te raden om de ambtenaar eerst de waarschuwen. Mocht het gedrag zich dan herhalen dan is de kans namelijk groter dat de rechter het verzoek tot ontbinding toekent.

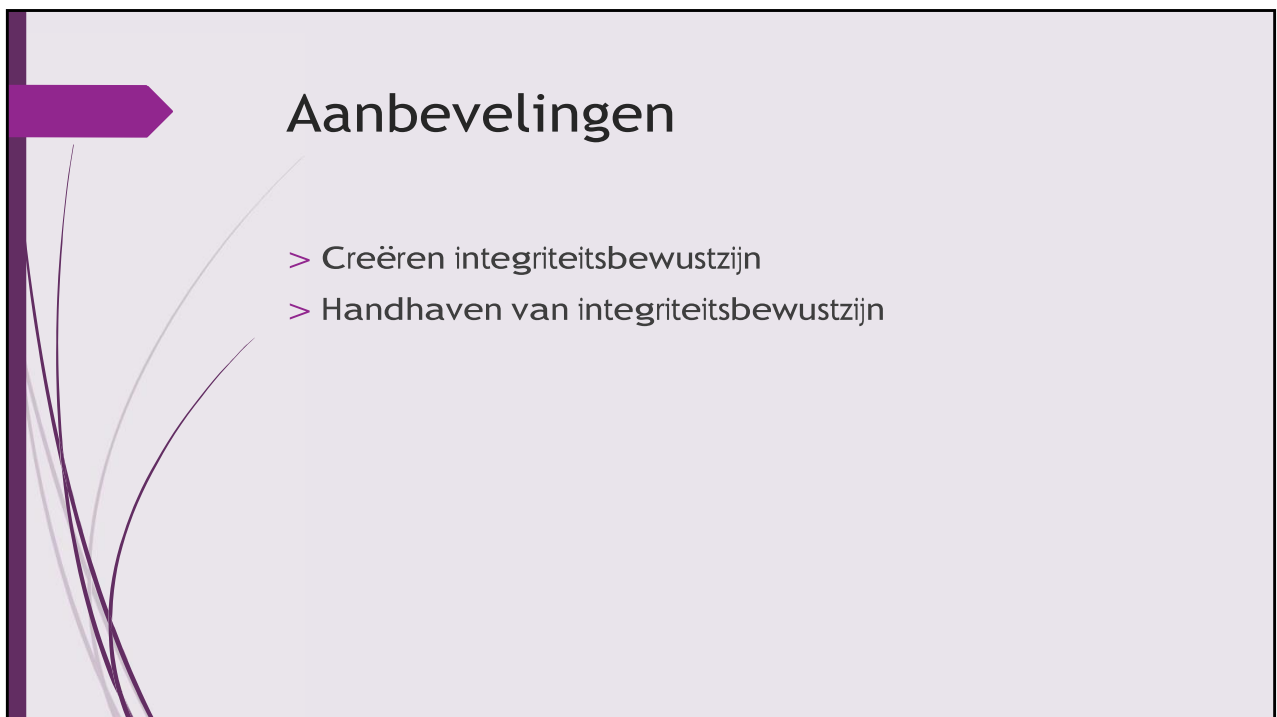
Als ontslag volgens u toch de meest passende sanctie is bij de gedraging dan adviseren wij u nog 1 stap te nemen voordat u begint met het opstellen van een verzoekschrift tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Kijk goed of er binnen de organisatie functies beschikbaar zijn welke de ambtenaar zou kunnen bekleden. Indien nodig met enige scholing. Zeker bij u als overheidswerkgever is het niet onaannemelijk dat er binnen de organisatie een andere functie is waarbij de ambtenaar niet in

verleiding wordt gebracht om weer in de fout te gaan.

Als dat ook niet mogelijk is dan rest er nog één ding en dat is het opstellen van een verzoekschrift aan de kantonrechter waarin u vraagt de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat het dan vooral handig is om de volgende feiten te benadrukken indien daar natuurlijk sprake van is:

- Als de ambtenaar een functie vervult waarbij er veel contact is met burgers. De kans is dan namelijk groot dat de gedraging imagoschade oplevert voor de overheid.
- Als er signalen zijn waaruit blijkt dat de ambtenaar zich welbewust aan integriteitsschending schuldig heeft gemaakt. Dit heeft namelijk in alle uitspraken waarinsprake was van onwil/moedwil tot ontbinding geleid.
- Als blijkt dat de ambtenaar, tegen beter weten in, zich zo heeft gedragen. Dit wijst er namelijk op dat hij wist dat de gedraging niet werd getolereerd.
- Als uit het onderzoek blijkt dat de ambtenaar de ernst van de gedraging niet inziet, omdat dit de kans op recidive vergroot.

Dia 11:



Aanbevelingen

- > Creëren integriteitsbewustzijn
- > Handhaven van integriteitsbewustzijn

Zoals uit het advies van de vorige sheet al is gebleken, valt het sterk aan te raden om als overheidswerkgever integriteitsbewustzijn te creëren bij werknemers met een ambtelijke status. U kunt er op rekenen dat het afleggen van de eed of belofte het een en ander aanwakkert bij de ambtenaar, maar zeker in gevallen waarbij een discussie kan ontstaan of die gedraging nou wel of niet is toegestaan, is het beter om

het zekere voor het onzekere tenemen.

Door bij aanvang van het dienstverband de ambtenaar een cursus te geven over de inhoud van een ambtelijke status wordt er al meer bewustzijn gecreëerd. Om er zeker van te zijn dat alle verstrekte informatie ook duidelijk is en de ambtenaar het heeft opgeslagen, kan eraan het eind van de cursus een toets worden afgenomen. Dit geeft u als overheidswerkgever de mogelijkheid om te peilen of inderdaad alles duidelijk is. Wanneer blijkt dat er meerdere ambtenaren bij een bepaald vraagstuk de fout in gaan dan ligt daar dus nog ruimte voor verbetering om de kwestie duidelijker te krijgen.

Deze cursus en toets kunnen dan jaarlijks herhaald worden, zodat er geen discussie kanstaan of de materie nog wel scherp in het geheugen van de ambtenaar is.

Indien u het afnemen van een toets te ver vindt gaan dan kunt u er ook voor kiezen om de ambtenaar bijvoorbeeld een verklaring te laten tekenen, waarmee hij aangeeft op de hoogte te zijn van de betekenis van een ambtelijke status en de inhoud van de gedragscodes.

Dia 12:



Foto ter illustratie: © AD

Justitie Den Haag mag ervaren leidinggevende ontslaan die met auto vol drugs was gepakt

Het Openbaar Ministerie Den Haag mag een leidinggevende de baan uitsturen die vorig jaar in Duitsland is opgepakt met drugs in haar auto. De vrouw wilde bij justitie blijven werken, maar de rechter besloot deze week dat de arbeidsovereenkomst na ruim 30 jaar wordt ontbonden.

Victor Schildkamp 19-08-20, 18:52 - Laatste update: 19-08-20, 19:28

Feiten en omstandigheden:

- Bekend met geldende gedragscodes
- Verwijtbare houding door liegen en betrokkenheid misdrijf
- OM in diskrediet gebracht
- Uitleenen bedrijfsmiddel en opgeschoond inleveren bedrijfsmiddel

Tot slot was u aan het begin van de presentatie beloofd dat er aan het eind van de presentatie nog zou worden teruggekeerd naar de casus waarin een leidinggevende van het OM was opgepakt in een auto vol met drugs. Want welke feiten en

omstandigheden heeft de kantonrechter nu meegenomen in zijn eindoordeel? Allereerst geeft de rechter aan dat er geen twijfel over bestaat of de ambtenaar op de hoogte is van de geldende gedragscode. Niet alleen omdat zij dit niet betwist, maar ook gezien de aard van haar functie wordt veronderstelt dat zij hiermee bekend is.

Ook acht de rechter van groot belang dat de ambtenaar een bijzondere functie heeft en dat van medewerkers van het OM een hoge en extra mate van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit wordt verwacht.

Daarnaast wordt de ambtenaar kwalijk genomen dat zij zich bij herhaling niet heeft gedragen zoals van een goed ambtenaar wordt verwacht. Allereerst door betrokken te zijn bij een misdrijf en strafrechtelijk onderzoek. Bovendien ook door haar handelen en haar houding aangezien dit in tegenspraak was met de kernwaarden die gelden bij een functie bij De Staat.

Ook verwijt de rechter haar dat, al zouden de strafbare feiten buiten haar medeweten om gebeuren, dat zij bij een druggerelateerd misdrijf betrokken is geraakt en zij daarmee het OM in diskrediet heeft gebracht. Dit gezien de publiciteit die een en ander veroorzaakt heeft.

Daarnaast neemt de rechter in zijn overweging mee dat de ambtenaar haar werktelefoon aan een derde heeft uitgeleend en dat zij haar werk Ipad volledig geschoond heeft ingeleverd. Zij had volgens de rechter in redelijkheid moeten begrijpen dat zij zich in deze situatie van het opschonen had moeten weerhouden.

Aangezien verwijtbaar handelen is aangetoond, ligt herplaatsing niet in de rede. Derhalve zal het verzoek van De Staat worden toegewezen en de arbeidsovereenkomst worden ontbonden.

Hopelijk heeft u door deze presentatie een beter beeld gekregen over de feiten en omstandigheden die de rechter bij integriteitsschending door een ambtenaar meeweegt. Indien u vragen heeft dan wil ik u graag hiertoe in de gelegenheid stellen.

Bedankt voor de aandacht.