



'Verantwoordingsverslag afstudeeronderzoek'

Toetsing van:
Afstudeeronderwijs

SV-code:
(HBR-4-AS-17-AS_WC)

Aantal woorden:

Afkortingen:	40
Hoofdstuk 1:	1667
Hoofdstuk 2:	7947
Hoofdstuk 3:	5126
Hoofdstuk 4:	686
Hoofdstuk 5:	478

Totaal: 15.944

Hogeschool Leiden

Rowan den Butter – S1105854

Klas RE4H

Opleiding HBO-Rechten

Annemarie Stoter

Nathalie Hanssen

Inleverdatum: 19-01-2022

Reguliere kans

Collegejaar 21/22, blok 2

Blijft een goed ambtenaar een goed ambtenaar in het civielrechtelijke arbeidsrecht?

Een onderzoek naar de invulling van het toetsingskader van het begrip 'goed ambtenaar' in het geval van ontslag zowel vóór als na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.



Rowan den Butter
S1105854
Hogeschool Leiden

Voorwoord

Voor u treft u een onderzoeksrapport over de invulling en het toetsingskader van het begrip 'goed ambtenaar' ten tijde van ontslag vóór en na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. De reden om hiernaar onderzoek te doen, is vanwege een lopende ontslagprocedure van een ambtenaar waarin de opdrachtgever hem bijstaat. Gedurende het onderzoek heb ik veel geleerd over de bijzondere ambtelijke status en met name over het begrip 'goed ambtenaarschap' en de schending daarvan binnen zowel het bestuursrecht als het civielrechtelijke arbeidsrecht.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruikmaken om mijn afstudeerbegeleidster, Nathalie Hanssen, en mijn opdrachtgever, Maarten Backer (Haagsche Meesters Advocaten), te bedanken voor alle hulp en begeleiding die zij mij de afgelopen maanden hebben geboden. Tot slot wil ik u, de lezer, bedanken voor het lezen van mijn onderzoek.

Rowan den Butter

Stolwijk, 18 januari 2022

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de op 1 januari 2020 in werking getreden Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. De ambtenaar is vanaf dat moment zoveel mogelijk gelijkgesteld aan een 'gewone' werknemer ten aanzien van indiensttreding en ontslag. De ambtenaar is nu in dienst op grond van een tweezijdige arbeidsovereenkomst en is onderworpen aan het civielrechtelijke ontslagrecht, titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek. Ondanks deze gelijkstelling, blijft een ambtenaar de ambtelijke status behouden en blijft hij onverminderd gebonden aan de Ambtenarenwet 2017 en de daaruit voortvloeiende gedragscodes.

Naar aanleiding van het bovengenoemde, is het doel van dit onderzoek om de heer mr. Backer, werkzaam bij Haagsche Meesters Advocaten, te adviseren over de invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' (hoofdzakelijk) na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Voor het juridisch kader is vooral gebruikgemaakt van literatuuronderzoek, wetsanalyse, vaste jurisprudentie en de parlementaire geschiedenis. Het praktijkgedeelte is beantwoord aan de hand van jurisprudentieonderzoeken.

Uit het juridisch kader kan op basis van wetanalyse en jurisprudentieonderzoek geconcludeerd worden dat de invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' onveranderd is gebleven. De verplichtingen voor de ambtenaar en het bestuursorgaan die destijds waren opgenomen in de Ambtenarenwet 1929, zijn overgenomen in de gewijzigde Ambtenarenwet 2017.

Om te beoordelen of het toetsingskader ten aanzien van het begrip 'goed ambtenaarschap' door deze normalisering veel is veranderd, zijn uitspraken van zowel de bestuursrechter als de kantonrechter onderzocht en vergeleken. De kantonrechter toetst behalve aan wat is bepaald in titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek, ook aan het goed ambtenaarschap volgens de Ambtenarenwet 2017 en de daaruit voortkomende gedragscode. Ook de kantonrechter stelt aan het gedrag van de ambtenaar hoge eisen ten aanzien van integriteit, professionaliteit, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Kortom, ook de kantonrechter toetst het goed ambtenaarschap. Uit de resultaten is echter naar voren gekomen dat het

toetsingskader van de kantonrechter afwijkt ten aanzien van het toetsingskader van de bestuursrechter. Hoewel beide rechters gebruikmaken van overeenkomstige cumulatieve voorwaarden, beoordeelt de kantonrechter voornamelijk anders ten opzichte van de voorwaarden 'verwijtbaarheid' en 'toerekenbaarheid'. De kantonrechter heeft deze voorwaarden samengevoegd en beoordeelt hiermee de 'toerekenbare verwijtbaarheid'. Volgens de kantonrechter is hier sprake van als de ambtenaar de verweten gedraging daadwerkelijk heeft begaan en hij zich bewust was van de ontoelaatbaarheid van zijn gedraging op het moment dat hij deze beging.

Tot slot is op basis van alle informatie uit het onderzoek een advies geformuleerd met daarin aanbevelingen voor de heer mr. Backer. Om het advies eenvoudig te kunnen inzetten in de praktijk, is tevens een stappenplan opgesteld.

Inhoudsopgave

Afkortingen	1
Hoofdstuk 1: Inleiding	2
1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse	2
1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	4
1.2.1 Doelstelling	4
1.2.2 Centrale vraag	4
1.2.3 Deelvragen	4
1.3 Onderzoeksmethoden	5
1.3.1 Theoretisch-juridisch gedeelte	5
1.3.2 Praktijkgedeelte	6
1.4 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2: Juridisch kader	9
2.1 Rechtspositie van de ambtenaar voor en na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren	9
2.1.1 Rechtspositie van de ambtenaar vóór 1 januari 2020	9
2.1.2 Rechtspositie van de ambtenaar sinds de inwerkingtreding van de Wnra	11
2.1.3 Ambtenarenwet 1929	15
2.1.4 Ambtenarenwet 2017	16
2.1.5 Deelconclusie	18
2.2 Schending van het goed ambtenaarschap vóór 2020	20
2.2.1 Plichtsverzuim volgens de ARAR en de CAR-UWO	20
2.2.2 Plichtsverzuim volgens de Centrale Raad van Beroep	22
2.2.3 Deelconclusie	23
2.3 Goed ambtenaarschap anno 2020	24
2.3.1 Goed ambtenaarschap sinds de Wnra van toepassing	24
2.3.2 Gedragingen die vallen onder goed ambtenaarschap	25
2.3.3 Gevolgen schending goed ambtenaarschap	28
2.3.4 Deelconclusie	30
2.4 Civielrechtelijke ontslagprocedure	32
2.4.1 Huidige ontslagprocedure voor een (genormaliseerde) ambtenaar	32
2.4.2 Verwijtbaar handelen op basis van parlementaire geschiedenis en literatuur	34
2.4.3 Deelconclusie	36
Hoofdstuk 3: Resultaten	38
3.1 Jurisprudentieonderzoek plichtsverzuim	38
3.1.1 Type gedraging	38
3.1.2 Verwijtbaarheid	43
3.1.3 Toerekenbaarheid	44
3.1.4 Kwalificatie plichtsverzuim	44

3.1.5 Evenredigheid	45
3.1.6 Deelconclusie	45
3.2 Jurisprudentieonderzoek verwijtbaar handelen	47
3.2.1 Type gedraging	47
3.2.2 Toerekenbare verwijtbaarheid	51
3.2.3 Verwijtbaar handelen in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW	52
3.2.4 Voortzetten van de arbeidsovereenkomst	53
3.2.5 Deelconclusie	53
Hoofdstuk 4: Conclusie	55
Hoofdstuk 5: Advies en aanbevelingen	58
Bronnenlijst.....	60
Bijlage 1 – overzicht ontslaggronden in de ARAR en CAR-UWO	66
Bijlage 2 – overzicht gedragscodes gemeente Amsterdam en Utrecht.....	68
Bijlage 3 – jurisprudentieonderzoek plichtsverzuim	73
Bijlage 4 – jurisprudentieonderzoek verwijtbaar handelen	82
Bijlage 6 – Stappenplan	88

Afkortingen

ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AW2017	Ambtenarenwet 2017
BW	Burgerlijk Wetboek
CAR-UWO	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst
CRvB	Centrale Raad van Beroep
HR	Hoge Raad
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wnra	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren
WWZ	Wet werk en zekerheid

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

In deze paragraaf worden de aanleiding van het onderzoek en de probleemanalyse uiteengezet. Per 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) in werking getreden. Het doel van deze wet is om de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in het bedrijfsleven. Om dit te realiseren, vallen (voormalig) ambtenaren nu onder het civiele arbeids- en ontslagrecht en zijn zij werkzaam via een arbeidsovereenkomst.¹

Hoewel de ambtelijke rechtspositie genormaliseerd is, is zowel de Ambtenarenwet (hierna: AW2017) als de ambtelijke status van kracht gebleven. Dit houdt in dat de meeste werknemers bij een overheidsorganisatie nog steeds ambtenaar zijn. In de AW2017 is een aantal regels opgesteld die, naast titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), van toepassing zijn op een werknemer die in dienst is bij een overheidsorganisatie. De Ambtenarenwet 2017 is eveneens en onverminderd van toepassing op de genormaliseerde ambtenaar. Dit betekent dat de genormaliseerde ambtenaar naast de wet- en regelgeving die van toepassing is op elke werknemer ingevolge titel 7.10 van het BW, ook te maken heeft met regelgeving die voortkomt uit de Ambtenarenwet 2017. Deze gelijkwaardige wetgeving moet ervoor zorgen dat de werknemer van de overheid ofwel de ambtenaar zijn werk onverminderd betrouwbaar, onkreukbaar en integer blijft voortzetten.² In artikel 6 AW2017 staat opgenomen dat een ambtenaar zich dient te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Door de jaren heen heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) invulling gegeven aan het begrip 'goed ambtenaarschap' en heeft geoordeeld op basis van een hoge integriteitsnorm. Tijdens dit onderzoek wordt de hedendaagse invulling van de kantonrechter ten opzichte van het begrip 'goed ambtenaarschap' in kaart gebracht en zodoende onderzocht of de kantonrechter anders toetst dan de bestuursrechter ten aanzien van de integriteitsnormen waaraan ambtenaren zijn onderworpen.

¹ 'Nieuwe rechtspositie ambtenaren', rijksoverheid.nl

² Barentsen, *TRA 2020/43*, p. 11.

Dit onderzoek is verricht voor advocatenkantoor Haagsche Meesters Advocaten (hierna: Haagsche Meesters). De heer mr. Backer heeft mij benaderd met de vraag of ik onderzoek wil verrichten naar de Wnra en met name wil bestuderen hoe het begrip 'goed ambtenaarschap' wordt ingevuld door de (kanton)rechter. Mr. Backer staat hoofdzakelijk werknemers bij in ontslagprocedures en zo ook ambtenaren. Nu ambtenaren onderworpen zijn aan het civiele ontslagrecht, is het van belang om te weten op welke manier de kantonrechter het begrip 'goed ambtenaar' toetst.

De reden waarom mr. Backer dit onderzocht wil hebben, is vanwege een lopende zaak. Meerdere ambtenaren, destijds werkzaam bij de gemeente Amsterdam, zijn ontslagen omdat zij onrechtmatig parkeervergunningen hebben verleend. In Amsterdam is het niet eenvoudig om een parkeerplek te vinden en er geldt een hoog uurtarief. De desbetreffende ambtenaar heeft samen met collega's meerdere gehandicaptenparkeervergunningen afgegeven aan mensen die hier geen recht op hadden. Zij mankeerden immers niets. De ambtenaren hebben hiervoor grote sommen geld ontvangen, variërend van enkele honderden tot meer dan 2000 euro. Mr. Backer staat een van de ambtenaren bij tijdens zijn ontslagprocedure.³

Mr. Backer wil aan de hand van dit onderzoek achterhalen of de kantonrechter alsnog toetst aan de hand van de hoge integriteitsnormen die (destijds) golden voor een goed ambtenaar. Tevens wil hij weten of de voorwaarden die gesteld werden aan het begrip 'plichtsverzuim' overeenkomen met de rechtsvoorwaarden die gesteld worden aan de civielrechtelijke ontslaggrond 'verwijtbaar handelen'. Het is voor mr. Backer van belang om te weten welke invloed de inwerkingtreding van de Wnra heeft gehad op de ambtelijke status van een ambtenaar. De uitkomst van dit onderzoek is bepalend of zijn huidige vertegenwoordigingsstrategie gewijzigd dient te worden of niet.

³ Niemantsverdriet & Basir, *NRC* 9 oktober 2021

1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Deze paragraaf gaat in op de doelstelling van het onderzoek, de centrale vraag en de deelvragen.

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om Haagsche Meesters te adviseren in de vorm van een artikel met daarin een advies over de huidige toetsing van de (kanton)rechter ten aanzien van het begrip 'goed ambtenaarschap' ex artikel 6 lid 1 AW2017. Het zich niet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, leverde vóór de inwerkingtreding van de Wnra plichtsverzuim op. Hierbij is onderzocht of het bestuursrechtelijke begrip 'plichtsverzuim' op eenzelfde soort wijze wordt getoetst als het civielrechtelijke 'verwijtbaar handelen'.

1.2.2 Centrale vraag

De vraag die tijdens dit afstudeeronderzoek centraal staat, luidt als volgt: 'Welk advies kan op basis van wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek worden gegeven aan Haagsche Meesters Advocaten over de invulling van het begrip "goed ambtenaarschap" bij ontslag van een ambtenaar zowel voor als na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren?'

1.2.3 Deelvragen

Het afstudeeronderzoek bestaat uit twee delen: een theoretisch-juridisch gedeelte en een praktijkgedeelte. Om bovengenoemde centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld.

Theoretisch-juridische deelvragen

1. Wat blijkt uit de wet- en regelgeving en de literatuur over de rechtspositie van de ambtenaar vóór en na invoering van de Wnra?
2. Wat blijkt uit de literatuur en vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over de schending van het goed ambtenaarschap in gevallen van disciplinair strafontslag vóór de inwerkingtreding van de Wnra?
3. Wat kan worden gesteld over de invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' na de inwerkingtreding van de Wnra blijkens wet- en regelgeving, vaste jurisprudentie en literatuuronderzoek?

4. Welke voorwaarden gelden blijkens wet- en regelgeving, literatuuronderzoek en vaste jurisprudentie van de Hoge Raad voor een rechtsgeldig ontslag van een genormaliseerde ambtenaar?

Praktijkgerichte deelvragen

5. Wat blijkt uit jurisprudentieonderzoek wat betreft de beoordelingsvoorwaarden van de bestuursrechter in het geval van disciplinair strafontslag ten gevolge van plichtsverzuim?
6. Welke feiten en omstandigheden leiden er volgens jurisprudentieonderzoek toe dat sprake is van verwijtbaar handelen in het geval van ontslag van een ambtenaar?

1.3 Onderzoeksmethoden

Deze paragraaf gaat in op de onderzoeksmethoden die tijdens dit onderzoek zijn ingezet. Welke bronnen zijn er gebruikt om de deelvragen te beantwoorden en op welke manier zijn deze zijn geanalyseerd.

1.3.1 Theoretisch-juridisch gedeelte

Voor het theoretisch-juridische onderdeel is onder andere gebruikgemaakt van een wetsanalyse. Hierbij wordt ingegaan op alle relevante artikelen van boek 7 van het BW, Wnra en de AW1929 en AW2017 inclusief bijbehorende gedragscodes. Daarnaast is de wetsgeschiedenis, waaronder de memorie van toelichting en kamerstukken, rondom deze wetten bestudeerd samen met de daarbij behorende Tekst en Commentaar. Hierdoor ontstond er een goed beeld wat de wetgever beoogde met de inwerkingtreding van bovengenoemde wetten.

Tevens is er gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek tijdens het uiteenzetten van het juridisch kader. In het plan van aanpak stonden ook handboeken opgenomen, waar uiteindelijk geen bruikbare informatie in stond opgenomen. Derhalve zijn er andere handboeken geselecteerd en ingezet voor het juridisch kader. De volgende bestuurs- en arbeidsrechtelijke handboeken zijn geraadpleegd:

1. P.J.J.M. van der Heijden & S.F.H. Jellinghaus, *Ambtenaarschap, sollicitatie en aanstelling*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2008.

2. C.J. Loonstra, *Hoofdstukken sociaal recht*, Utrecht: Noordhoff Uitgevers bv. 2019.
3. G.W. van der Voet (red.) e.a., *Jellingshaus & Huisman. Arbeidsrechtelijke themata – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom juridisch 2017.
4. G.W. van der Voet (red.) e.a., *Jellingshaus & Huisman. Arbeidsrechtelijke themata – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Ook zijn verschillende vakartikelen en elektronische bronnen geraadpleegd die informatie omtrent het onderzoeksonderwerp bevatten. Met behulp van Kluwer Navigator zijn er veel bruikbare vakartikelen gevonden en gebruikt voor het juridisch kader. Welke vakartikelen dit zijn, is terug te vinden in de bronnenlijst. Middels de vakartikelen en de elektronische bronnen is veel actuele informatie verzameld, waardoor er een goed beeld is ontstaan wat betreft het begrip goed ambtenaarschap en de invulling hiervan vóór en na de inwerkingtreding van de Wnra.

Verder is er relevante jurisprudentie van het gerechtshof, de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep bestudeerd. Dit zorgde voor goede achtergrondinformatie, voordat hoofdstuk 3 werd uitgewerkt.

1.3.2 Praktijkgedeelte

Aan het praktijkgedeelte is invulling gegeven met behulp van twee jurisprudentieonderzoeken. Met betrekking tot het begrip 'plichtsverzuim' zijn ook uitspraken afkomstig uit 2020 en 2021 geanalyseerd. Het disciplinair ontslag dat is toegekend aan de ambtenaren in voornoemde uitspraken dateert van vóór de Wnra. Daarom heeft de bestuursrechter zich alsnog gebogen over deze verzoeken die zijn ingediend door de overheidswerkgever en heeft hij geoordeeld conform het oude ontslagrecht.

In totaal zijn er vijftientwintig uitspraken geanalyseerd. Vijftien uitspraken van de bestuursrechter ten aanzien van het begrip plichtsverzuim en tien uitspraken van de kantonrechter wat betreft verwijtbaar handelen van een ambtenaar. Welke

uitspraken hiervoor ingezet zijn, is terug te vinden in de bronnenlijst. De topics die gebruikt zijn voor de jurisprudentieanalyse van plichtsverzuim, zijn:

- I. type gedraging;
- II. verwijtbaarheid;
- III. toerekenbaarheid;
- IV. kwalificatie als plichtsverzuim;
- V. evenredigheid.

Voor het jurisprudentieonderzoek verwijtbaar handelen (artikel 7:699 lid 3 sub e BW) in het geval van een ambtenaar, zijn de volgende topics opgesteld:

- I. type gedraging;
- II. verwijtbaarheid;
- III. sprake van verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW;
- IV. voortzetten van de arbeidsovereenkomst.

Met behulp van deze twee jurisprudentieonderzoeken zijn er twee schema's opgesteld (bijlage 3 en 5). Hierin wordt per topic aangegeven wat de bestuurs- of kantonrechter oordeelt en wat zijn uiteindelijke beoordeling is, namelijk: is er al dan niet sprake van rechtmatig ontslag. Uiteindelijk zijn deze twee schema's per topic uitgewerkt in hoofdstuk 3, resultaten.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is onderverdeeld in hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt het juridisch kader toegelicht. Hierbij worden de eerste vier deelvragen besproken. In paragraaf 2.1 wordt de rechtspositie van ambtenaren zowel vóór als na de inwerkingtreding van de Wnra besproken. In paragraaf 2.2 staat het begrip 'plichtsverzuim' en de schending daarvan centraal. Paragraaf 2.3 staat in het teken van het begrip 'goed ambtenaarschap' na de inwerkingtreding van de Wnra. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 de civielrechtelijke ontslagprocedure besproken, waaronder met name de ontslaggrond 'verwijtbaar handelen'. In hoofdstuk 3 worden met behulp van twee jurisprudentieonderzoeken de vijfde en zesde deelvraag beantwoord. Tevens wordt ingegaan op de feiten en omstandigheden die leiden tot een toe- of afwijzing van ontslag op basis van plichtsverzuim en verwijtbaar handelen. In hoofdstuk 4 is de conclusie opgenomen. Hierin wordt het onderzoek samengevat en wordt de centrale vraag beantwoord. Tot slot volgt in

hoofdstuk 5 een aanbeveling in de vorm van een advies met daarbij een stappenplan.

Hoofdstuk 2

Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van het praktijkprobleem uiteengezet aan de hand van literatuuronderzoek, relevante wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis en (vaste) jurisprudentie. Hierbij worden deelvragen 1 tot en met 4 beantwoord en komen meerdere onderwerpen aan bod. Aan het einde van elke paragraaf wordt een deelconclusie gegeven.

2.1 Rechtspositie van de ambtenaar voor en na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

Deze paragraaf gaat in op de rechtspositie van een ambtenaar ten aanzien van de indiensttreding en het ontslag. Besproken wordt hoe de procedure van het aanstellen en ontslaan van een ambtenaar verliep voor de inwerkingtreding van de Wnra, wat ten aanzien hiervan is veranderd na de komst van de Wnra en of er aanvullende integriteitsnormen zijn die gelden voor een ambtenaar. Deze onderwerpen komen aan bod tijdens de beantwoording van de volgende deelvraag: 'Wat blijkt uit de wet- en regelgeving en literatuur over de rechtspositie van de ambtenaar vóór en na invoering van de Wnra?'

2.1.1 Rechtspositie van de ambtenaar vóór 1 januari 2020

Voor de inwerkingtreding van de Wnra was de ambtenaar gehouden aan de wet- en regelgeving die voortvloeide uit het bestuursrecht. Hier viel ook de manier van de indiensttreding en het ontslag van een ambtenaar onder. Een ambtenaar was destijds in dienst via een aanstellingsbesluit. Het aanstellingsbesluit diende als grondslag voor de akte van aanstelling, waarin de ambtenaar op de hoogte werd gesteld van de inhoud van zijn aanstelling.⁴ Het voornaamste verschil tussen een aanstellingsbesluit en een arbeidsovereenkomst is dat de ambtenaar om zijn aanstellingsbesluit toe te kennen, geen invloed kon uitoefenen op de inhoud hiervan en hij het niet behoefde te ondertekenen. Het betrof een eenzijdige aanstelling.⁵ Na de ontvangst van zijn aanstellingsbesluit, kon de ambtenaar op grond van artikel 1:5 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) slechts bezwaar

⁴ Van der Heijden & Jellinghaus 2008, p. 61.

⁵ 'Aanstellingsbesluit – situatie vóór 01-01-2020', p-direkt.nl.

indienen binnen een termijn van zes weken. Dit was de enige mogelijkheid voor een ambtenaar om aan te geven dat hij het niet eens was met bijvoorbeeld de hoogte van zijn salaris of de hoeveelheid verlofdagen.

Nadat de ambtenaar in dienst was getreden, kon de aanstelling op diverse wijzen eindigen, bijvoorbeeld door tijdsverloop, intrekking of via een ontslagbesluit.⁶ Het ambtenarenrecht hanteerde een gesloten stelsel van ontslaggronden. Hierdoor kon een ambtenaar alleen ontslagen worden om een reden die was opgenomen in de van toepassing zijnde rechtspositieregeling. Dit houdt in dat zijn gedrag in strijd moest zijn met een van gronden in een rechtspositieregeling. Zo werd het betreffende bestuursorgaan beperkt in zijn beoordelingsvrijheid ten aanzien van het onderwerp 'ontslag'.

In artikel 125 sub a AW1929 was bepaald dat het bevoegde gezag bij een overheidsorgaan zorg moest dragen voor de voorschriften die betrekking hadden op een aanstelling, schorsing en ontslag. De reden waarom verschillende rechtspositieregelingen gehanteerd werden, is dat het overheidsorgaan die de ambtenaar had aangesteld was verplicht om voorschriften op te stellen.⁷ Op een ambtenaar die door het Rijk was aangesteld om in burgerlijke openbare dienst te werken, was het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR) van toepassing. De ambtenaar die door de gemeente was aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn, was onderworpen aan de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (hierna: CAR-UWO). In deze rechtspositieregelingen waren ook de limitatieve ontslaggronden terug te vinden.⁸ Ten behoeve van dit onderzoek is alleen de ontslaggrond 'plichtsverzuim' van belang. Daarom worden niet alle ontslaggronden van de ARAR en CAR-UWO besproken. [Deze link](#) verwijst naar het schema met het overzicht van de betreffende ontslaggronden (bijlage 1).

Het disciplinair ontslag werd, net zoals een aanstelling, ook via een besluit toegekend. Dit werd een ontslagbesluit genoemd. Hiertegen kon de ambtenaar bezwaar indienen, net als tegen het aanstellingsbesluit. Op basis van artikel 6:7

⁶ Van der Voet e.a. 2017, p. 81.

⁷ *Module Ambtenarenrecht*, 2010/836

⁸ Van der Voet e.a. 2017, p. 83.

Awb had de ambtenaar hier zes weken de tijd voor en moest het bezwaarschrift voldoen aan de eisen die worden gesteld in artikel 6:5 Awb. Het betreffende bestuursorgaan moest krachtens artikel 7:10 Awb in beginsel binnen een termijn van twaalf weken – gerekend vanaf de dag waarop de termijn voor het indienen van bezwaar was verstreken – een beslissing nemen over het ingediende bezwaar. Indien de ambtenaar niet of onvoldoende in zijn gelijk werd gesteld, kon hij beroep instellen bij de bestuursrechter bij de rechtbank van het arrondissement die hiertoe gerechtigd is.

In zowel artikel 81 ARAR als artikel 16:1:2 CAR-UWO zijn naast ontslag de overige disciplinaire straffen terug te vinden. Deze straffen konden zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk worden opgelegd:

- schriftelijke berisping;
- arbeid verrichten buiten de voor hem geldende werktijd;
- vermindering van vakantie;
- geldboeten;
- salarisinhouding;
- geen periodiek;
- salarisvermindering;
- plaatsing in een andere betrekking;
- schorsing als disciplinaire straf.⁹

Het doel van deze disciplinaire straffen was voornamelijk om de betreffende ambtenaar erop te wijzen dat het vertoonde gedrag niet aanvaardbaar was, om op die manier beterschap af te dwingen. Voorts moest het voor collega's van de gestrafte ambtenaar als voorbeeld gelden om te verduidelijken welk gedrag niet wenselijk is bij overheidsinstanties. Tot slot moesten de disciplinaire straffen de integriteit en het aanzien van de ambtelijke status waarborgen.¹⁰

2.1.2 Rechtspositie van de ambtenaar sinds de inwerkingtreding van de Wnra

Met de komst van de Wnra trachtte de wetgever de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen met die van werknemers in de private sector. Het civielrechtelijk arbeidsrecht, zoals is neergelegd in met name boek 7, titel 10, van

⁹ Stuiver, *Module Ambtenarenrecht* 2019/1003.

¹⁰ Boiten, *Module Ambtenarenrecht* 2009/721.

het BW, is per 1 januari 2020 van toepassing op een groot deel van de ambtenaren die in Nederland werkzaam zijn. Waarom de wetgever ervoor heeft gekozen om de rechtspositie van een ambtenaar te normaliseren, hing af van meerdere factoren. Allereerst zijn de meeste ambtenaren sinds de inwerkingtreding van de Wnra werkzaam op basis van een tweezijdige arbeidsovereenkomst in plaats van een aanstelling en zijn de rechtspositieregelingen vervangen door collectieve arbeidsvoorwaarden. Het voornaamste verschil voor de ambtenaar dat hiermee gepaard gaat, is dat hij kan meebeslissen over de inhoud van zijn arbeidsovereenkomst en de collectieve arbeidsvoorwaarden. Als een ambtenaar lid is van een vakbond, kan hij in zekere zin invloed uitoefenen op de inhoud van de collectieve arbeidsvoorwaarden.¹¹ Met andere woorden, door de ambtenaar te normaliseren ten aanzien van zijn rechtspositie ontstaat contractsvrijheid in zijn arbeidsvoorwaarden. Dit kan vervolgens leiden tot een stabielere arbeidsverhouding, een toename van de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de marktsector en deregulering van de nieuwe wetgeving.¹²

In een initiatiefvoorstel van voormalig Tweede Kamerleden Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) wordt uitgelegd waarom de voorkeur uitgaat naar een tweezijdige arbeidsovereenkomst voor een ambtenaar in plaats van een aanstelling. Koşer Kaya en Van Hijum zagen er de noodzaak niet meer van in om de afzonderlijke rechtspositie van ambtenaren te handhaven, nu de aard van de arbeidsverhouding tussen een ambtenaar en overheidswerkgever – met verwijzing naar de aard van hun werkzaamheden – hetzelfde is als de arbeidsverhouding tussen een werknemer en werkgever.¹³ In beide gevallen is sprake van ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid. Het initiatiefvoorstel van Koşer Kaya en Van Hijum is dan ook voornamelijk gebaseerd op een principiële keuze, namelijk: als binnen een arbeidsverhouding sprake is van een gezagsrelatie, dient de rechtsverhouding te berusten op een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

Tevens zorgt normalisering logischerwijs voor dejuridisering van de arbeidsrelatie tussen een ambtenaar en zijn overheidswerkgever. De overheidswerkgever moest voorheen elke keuze via een besluit kenbaar maken en hiertegen kon de

¹¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35073, nr. 3, p. 2 (MvT).

¹² Hoffmans, in: *T&C BW* 2019, Ambtenarenwet 2017, aant. 2.

¹³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 3, p. 10-12 (MvT).

ambtenaar de rechtsmiddelen 'bezwaar' en 'beroep' inzetten. Door een ambtenaar te normaliseren, nemen de administratieve handelingen aanzienlijk af.

Hoewel de wetgever met de inwerkingtreding van de Wnra streeft naar een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers, beoogt het initiatiefvoorstel niet een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaarschap.¹⁴ Het grootste verschil tussen een ambtenaar en een werknemer is de mate van integriteit die gemoeid is met hun werkzaamheden. Dit betekent overigens niet dat een werknemer in het bedrijfsleven niet gebonden is aan bepaalde integriteitsnormen. Deze wegen echter minder zwaar dan in het geval van een ambtenaar. De reden waarom zwaarder wegende integriteitsnormen gelden voor een ambtenaar, vloeit voort uit het bijzondere karakter van de overheid. De overheid dient namelijk als werkgever ook het algemeen belang van de burger. Vanwege dit bijzondere karakter zal, naast de arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving, ook de Ambtenarenwet 2017 van toepassing zijn op genormaliseerde ambtenaren (zie artikel 1 lid 1 AW2017). Voordat de Ambtenarenwet 2017 nader besproken wordt, licht paragraaf 2.1.3 de voorganger toe, namelijk de Ambtenarenwet 1929.

Tot slot hebben Koşer Kaya en Van Hijum ervoor gekozen om niet alle ambtenaren te normaliseren. Welke ambtenaren uitgezonderd zijn van normalisatie is vastgelegd in artikel 3 AW2017. In grote lijnen kunnen de uitgezonderde ambtenaren onderverdeeld worden in vijf categorieën:

1. bestuurders;
2. rechters en leden van het Openbaar Ministerie;
3. militairen en burgerlijk defensiepersoneel;
4. politieambtenaren en ondersteunend politiepersoneel;
5. notarissen en gerechtsdeurwaarders.

In de memorie van antwoord lichten de initiatiefnemers Koşer Kaya en Van Hijum toe waarom deze ambtenaren dienen te worden uitgezonderd.¹⁵

¹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 6, p. 1.

¹⁵ *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C, p. 16-17 (MvA).

Bestuurders

Bestuurders zijn hoofdzakelijk uitgezonderd omdat het voor een arbeidsovereenkomst kenmerkende element 'ondergeschiktheid' ontbreekt. Ook worden bestuurders in het spraakgebruik niet aangeduid als ambtenaren en waren zij uitgezonderd van het materiele recht van de Ambtenarenwet 1929.

Rechters en leden van het Openbaar Ministerie

In het geval van rechters ontbreekt ook het kenmerkende element van de ondergeschiktheid en daarom is een arbeidsovereenkomst niet toepasbaar. De leden van het Openbaar Ministerie zijn eveneens uitgezonderd van normalisatie om verwarring in de rechtspositieregelingen te voorkomen. Hierdoor wordt ook de arbeidsmobiliteit tussen de staande en de zittende magistratuur niet belemmerd.

Militairen en burgerlijk defensiepersoneel

Militairen zijn uitgezonderd van normalisatie vanwege hun specifieke taak en vergaande eisen die aan hun inzetbaarheid worden gesteld. Voordat de militair genormaliseerd kan worden, moet eerst onderzocht worden of, en in hoeverre, het BW van toepassing kan zijn op de arbeidsrelatie van militairen met de Staat. Om praktische redenen is ook het burgerlijk defensiepersoneel uitgezonderd, omdat het onwenselijk werd geacht dat binnen één organisatie twee rechtsposities van toepassing zouden zijn.

Politieambtenaren en ondersteunend politiepersoneel

De politieambtenaren en het ondersteunend politiepersoneel zijn om dezelfde redenen uitgezonderd van normalisatie als de militairen en het burgerlijk defensiepersoneel.

Notarissen en gerechtsdeurwaarders

Notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn uitgesloten, omdat het voor een arbeidsovereenkomst kenmerkende element van ondergeschiktheid in hun geval ontbreekt en omdat zij in het spraakgebruik niet als ambtenaren worden aangeduid. Het zijn zelfstandige ondernemers die een publiek ambt vervullen. Ook op hen waren de bepalingen van materieel recht in de Ambtenarenwet 1929 reeds niet van toepassing.

2.1.3 Ambtenarenwet 1929

Er wordt al duizenden jaren voor de koning en de overheid gewerkt. Aanvankelijk werd ter plekke vormgegeven aan de manier waarop een overheid diende te functioneren. Pas rond de negentiende eeuw is de behoefte ontstaan om het ambtenarenrecht verder te ontwikkelen en de rechtspositie van een overheidswerknemer op schrift te stellen.¹⁶ De eerste wettelijke basis voor de ambtenaar is vastgelegd in de Grondwet 1814. Hierin werd opgenomen dat ambtenaren betaald werden vanuit de staatskas onder toezicht van de koning. In 1887 kwam de Nederlandse Juristenvereniging met een advies waarin de vraag centraal stond of voor ambtenaren een speciale status moest worden ontwikkeld. De schrijvers van het advies waren van mening dat een aparte rechtspositie voor een persoon in dienst van de overheid gelegitimeerd kon worden, omdat deze persoon staatsgezag uitoefent.¹⁷ Dit betekent dat niet iedereen die in dienst was van de overheid een ambtelijke aanstelling kreeg. Alleen de ambtenaren die overheidsgezag uitoefenden, behoorden een ambtelijke status te verkrijgen.¹⁸

Voordat op enige manier wettelijke invulling kon worden gegeven aan het advies van de Nederlandse Juristenvereniging, ontstond een woelige politieke periode omtrent het verbod op werkstaking voor ambtenaren en spoorwegpersoneel. Hierdoor raakte de taak om de rechtspositie van de ambtenaar uit te werken op de achtergrond. Pas in 1917 kreeg een Staatscommissie-Dresselhuys de opdracht om een wettelijke basis op te stellen voor de rechtspositie van ambtenaren. In 1920 leidde dit tot een wetsvoorstel dat vanwege financiële en politieke bezwaren niet werd aangenomen. Een aantal jaren later, in 1929, werd de Ambtenarenwet 1929 aangenomen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat in deze wet slechts gekeken werd of de ambtenaar werkzaam was in openbare dienst. Alleen dit criterium werd getoetst om te bepalen of sprake was van een ambtelijke aanstelling.¹⁹

Ten aanzien van de invulling van het goed ambtenaarschap verschilt de invulling van de Ambtenarenwet 1929 niet zoveel met die van de Ambtenarenwet 2017. In artikel 125 AW1929 was de verplichting voor het bestuursorgaan opgenomen om

¹⁶ Van der Heijden & Jellinghaus 2008, p. 15-19.

¹⁷ Van der Voet e.a. 2017, p. 56.

¹⁸ Van der Voet e.a. 2017, p. 57.

¹⁹ Handelingen der Staten-Generaal 1927-1928, Bijlage nr. 392, p.3.

voorschriften op te stellen die zien op bepaalde onderwerpen. Ook was de verplichting om een integriteitsbeleid en gedragscodes op te stellen al opgenomen in artikel 125quater AW1929. Tevens zijn de verplichtingen voor een ambtenaar ongewijzigd gebleven in de Ambtenarenwet 2017. Op grond van artikel 125quinquies AW1929 was de ambtenaar verplicht om een belofte of eed af te leggen en was het verrichten van nevenwerkzaamheden al aan dezelfde restricties onderworpen zoals is neergelegd in de Ambtenarenwet 2017. Op 26 maart 2006 is artikel 125ter opgenomen in de Ambtenarenwet 1929. Voor die tijd was het begrip 'goed ambtenaarschap' alleen terug te vinden in de rechtspositieregelingen. In artikel 125ter AW1929 is, naast de verplichting voor de ambtenaar om zich te gedragen als een goed ambtenaar, ook de verplichting opgenomen voor het bestuursorgaan om zich als een goed werkgever te gedragen. Hiermee heeft de wetgever al voorzichtig aansluiting gezocht bij het civielrechtelijke arbeidsrecht, namelijk artikel 7:661 BW.²⁰ Een nadere aanvulling op het goed werkgeverschap ex artikel 7:661 BW was opgenomen in artikel 125quater AW2019. Hierin was bijvoorbeeld opgenomen dat het bevoegd gezag van ambtenaren zorg moest dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Op basis van het bovenstaande blijkt dat de Ambtenarenwet 1929 qua inhoud niet zoveel afwijkt van de inhoud van de Ambtenarenwet 2017. Dit heeft te maken met het feit dat niet alle ambtenaren worden genormaliseerd, zoals reeds is besproken in paragraaf 2.1.2. Hierdoor is een verschil in reikwijdte ontstaan. Om deze reden blijft de Ambtenarenwet 1929 van toepassing op de niet-genormaliseerde ambtenaar, aangezien hij door een aanstelling in openbare dienst werkzaam blijft. De genormaliseerde ambtenaar zal in dienst van de overheidswerkgever arbeid verrichten en de overheidswerkgever is verplicht om in ruil daarvoor loon te betalen aan de ambtenaar. Dit betekent dat hij in dienst is via een arbeidsovereenkomst. Derhalve is het van belang om beide wetten te behouden, aangezien ze ieder van toepassing zijn op een andere groep ambtenaren.

2.1.4 Ambtenarenwet 2017

Zoals in de vorige subparagraaf is besproken, zijn in de Ambtenarenwet 2017 slechts de onderwerpen overgebleven die zien op de ambtelijke status. Dit zijn

²⁰ Van der Voet e.a. 2017, p. 65.

onderwerpen die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en daardoor niet thuishoren in het arbeidsvoorwaardenoverleg.²¹ Hoewel de Ambtenarenwet het jaartal 2017 als titel heeft gekregen, is deze wet tegelijkertijd in werking getreden als de Wnra. Dit is te herleiden uit de wet zelf. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de Ambtenarenwet 2017 en met name de aanvullende integriteitsnormen waaraan een genormaliseerde ambtenaar alsnog moet voldoen.

Hoewel de ambtelijke rechtspositie op 1 januari 2020 genormaliseerd is, is het begrip 'ambtenaar' gehandhaafd zoals de wetgever beoogde. Ondanks dat de meeste werknemers van overheidsinstanties nu in dienst zijn op basis van een arbeidsovereenkomst en onderhevig zijn aan wet- en regelgeving die voortvloeit uit titel 7.10 BW, is op hen ook de Ambtenarenwet 2017 van toepassing. Deze wet moet ervoor zorgen dat genormaliseerde ambtenaren hun werk onverminderd betrouwbaar, onkreukbaar en integer blijven doen.²² Om dit te realiseren, is een aantal regels uit de Ambtenarenwet 1929 ongewijzigd gebleven in de Ambtenarenwet 2017, maar er zijn ook regels gewijzigd of vernieuwd. In de Ambtenarenwet 2017 worden verplichtingen toegekend aan zowel de overheidswerkgever als de ambtenaar.

Om een volledig beeld te schetsen, worden de verplichtingen voor beide partijen besproken. Echter, tijdens het onderzoek staat hoofdzakelijk de verplichting van een ambtenaar centraal om zich als een goed ambtenaar te gedragen. Overige verplichtingen van een ambtenaar die op geen enkele wijze overlap vertonen met het begrip 'goed ambtenaarschap' worden, net als de verplichtingen van de overheidswerkgever, niet nader toegelicht. Artikel 4 en 5 de AW 2017 noemen de volgende verplichtingen voor een overheidswerkgever:

- integriteitsbeleid voeren;
- integriteitsbeleid noemen in functioneringsgesprekken en werkoverleg;
- scholing en vorming over integriteit;
- gedragscode 'goed ambtelijk handelen' hanteren;

²¹ Sprengers, Tijdschrift Recht & Arbeid 2011/35, p. 2.

²² Barentsen, Tijdschrift Recht & Arbeid 2020/43, p. 11.

- jaarlijkse verantwoording afleggen over uitvoering integriteitsbeleid en gedragscode;
- eed of belofte laten afleggen;
- klokkenluidersregeling hanteren;
- nevenwerkzaamheden registreren;
- ambtenaren aanwijzen die werkzaamheden verrichten met een bijzonder risico op financiële belangenverstrengeling of een risico op het oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie.

Ten aanzien van een ambtenaar gelden volgens artikel 6, 7, 8, 9, 10 en 11 AW2017 de volgende verplichtingen:

- goed ambtenaarschap;
- formele vereisten;
- in sommige gevallen onthouding nevenwerkzaamheden;
- geheimhouding;
- zich onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens indien de goede vervulling van de functie hierdoor niet verzekerd is;
- verplicht meewerken aan onderzoek aan zijn lichaam of kleding.²³

De overheidswerkgever heeft er groot belang bij dat een burger vertrouwen heeft in zijn functioneren en dat belang blijft ongewijzigd na normalisering. Hoewel elke werkgever een integriteitsschandaal wil voorkomen, kan een overheidswerkgever dit nog minder permitteren dan een private werkgever. Om deze redenen is de genormaliseerde ambtenaar, naast de rechten en plichten die voortvloeien uit het civielrechtelijke arbeidsrecht, tevens onderworpen aan aanvullende regelgeving die ziet op de integriteitsnormen en zijn neergelegd in de Ambtenarenwet 2017 en de daarbij behorende gedragscode.²⁴

2.1.5 Deelconclusie

Aan het begin van paragraaf 2.1 is de volgende vraag gesteld: 'Wat blijkt uit wet- en regelgeving en de literatuur over de rechtspositie van de ambtenaar vóór en na invoering van de Wnra?' Het antwoord op deze vraag is als volgt. De rechtspositie van de ambtenaar is sinds de inwerkingtreding van de Wnra voornamelijk

²³ Van der Voet e.a. 2021, p. 38-39.

²⁴ Van Waegeningh & Van Maurik 2020/2, p. 6.

gewijzigd op het gebied van de aanstelling en het ontslag. Veel ambtenaren zijn nu, net als gewone werknemers, in dienst op basis van een tweezijdige arbeidsovereenkomst in plaats van een eenzijdige aanstelling. Hierdoor kan de ambtenaar nu onderhandelen met de overheidswerkgever over de inhoud van zijn arbeidsovereenkomst en de arbeidsvoorwaarden die daarin zijn opgenomen. Daarnaast kunnen collectieve arbeidsvoorwaarden worden opgenomen in cao's die specifiek gelden voor ambtenaren. Het ontslag van een ambtenaar vindt niet meer plaats op grond van een ontslagbesluit, waartegen een ambtenaar destijds in bezwaar en beroep kon gaan. Ambtenaren vallen nu onder het gesloten ontslagstelsel, zoals is opgenomen in titel 7.10 van het BW. Daarentegen zijn de integriteitsnormen die golden voor een ambtenaar in de Ambtenarenwet 1929 in grote lijnen ongewijzigd gebleven.

De reden waarom een nieuwe Ambtenarenwet diende te worden opgesteld, was hoofdzakelijk dat niet alle ambtenaren werden genormaliseerd. De Ambtenarenwet 1929 blijft dus van toepassing op niet-genormaliseerde ambtenaren en de Ambtenarenwet 2017 is speciaal ontwikkeld voor genormaliseerde ambtenaren.²⁵ Hierin zijn dezelfde integriteitsnormen opgenomen als voorheen. Tot slot worden de ambtenaren genoemd die uitgezonderd zijn van normalisatie en daardoor werkzaam blijven als een klassiek ambtenaar. Uitgezonderd van normalisatie zijn grofweg als volgt: bestuurders, rechters en leden van het Openbaar Ministerie, militairen en burgerlijk defensiepersoneel, politieambtenaren en ondersteunend politiepersoneel, en notarissen en gerechtsdeurwaarders. Een gedetailleerde opsomming van uitgezonderde ambtenaren is opgenomen in artikel 3 AW2017.

²⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 35073, nr. 3, p. 4 (MvT).*

2.2 Schending van het goed ambtenaarschap vóór 2020

In de vorige paragraaf is de rechtspositie van de ambtenaar vóór en na de inwerkingtreding van de Wnra weergegeven. Voordat de Wnra in werking trad, kon schending van het goed ambtenaarschap plichtsverzuim opleveren. In verband met de eerste praktijkdeelvraag die beantwoord wordt middels een jurisprudentieonderzoek naar plichtsverzuim, is het van belang om het begrip 'plichtsverzuim' nader toe te lichten in het juridisch kader. Met behulp van relevante literatuur en bestuursrechtelijke rechtspraak wordt de volgende deelvraag beantwoord: 'Wat blijkt uit de literatuur en vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over de schending van het goed ambtenaarschap in gevallen van disciplinair strafontslag?'

2.2.1 Plichtsverzuim volgens de ARAR en de CAR-UWO

Voordat de Ambtenarenwet 2017 van kracht ging, waren ambtenaren behalve aan de Algemene wet bestuursrecht, tevens onderworpen aan de Ambtenarenwet 1929. Ook in deze wet was het begrip 'goed ambtenaar' opgenomen. In artikel 125ter werd het goed ambtenaarschap als volgt omschreven:

"Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen."

Daarnaast waren in de Ambtenarenwet 1929 soortgelijke verplichten opgenomen als in artikel 4 t/m 11 AW2017. Een ambtenaar was toen al gehouden aan de geldende voorschriften of opgelegde verplichtingen en moest doen of nalaten wat een goed ambtenaar in een bepaalde situatie behoort na te laten of te doen.²⁶

In het geval van een schending van het goed ambtenaarschap in de zin van artikel 125ter AW1929, werd de Ambtenarenwet 1929 aangevuld met rechtspositieregelingen. Voorbeelden hiervan zijn de ARAR en de CAR-UWO die reeds besproken zijn in paragraaf 2.1.1. In deze regelingen stond opgenomen wanneer en welke maatregelen getroffen konden worden ten aanzien van de ambtenaar als hij niet voldeed aan zijn verplichtingen. De soorten disciplinaire

²⁶ Boiten, *Module Ambtenarenrecht* 2009/721.

straffen zijn tevens kort toegelicht in paragraaf 2.1.1. Derhalve wordt hier specifiek ingegaan op het begrip 'plichtsverzuim', wat vereist was om een disciplinaire straf op te leggen.

In zowel artikel 80 ARAR als artikel 16:1:1 CAR-UWO is opgenomen dat een ambtenaar destijds disciplinair gestraft kon worden als sprake was van plichtsverzuim. In beide artikelen wordt plichtsverzuim als volgt omschreven.

-
1. *"De ambtenaar, die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, kan deswege disciplinair worden gestraft."*
 2. *"Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets, hetwelk een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen."*
-

Zowel het overtreden van enig voorschrift als iets doen of nalaten wat een goed ambtenaar in vergelijkbare situaties behoort te doen of na te laten, kon plichtsverzuim opleveren. De van toepassing zijnde voorschriften en verplichtingen zagen in eerste instantie op de hoedanigheid van een ambtenaar. Hierbij kan gedacht worden aan de verplichtingen die gesteld worden in de Ambtenarenwet 2017, ARAR/CAR-UWO of andere vastgestelde regels. Ook handelingen in de privésfeer konden toen echter al leiden tot plichtsverzuim. Dit betroffen handelingen die een zeer negatief effect hadden op het functioneren van de ambtenaar, dan wel handelingen die de overheidsinstantie zelf in een negatief daglicht stelden.²⁷ Geconcludeerd kan worden dat plichtsverzuim de tegenhanger is van het goed ambtenaarschap en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

De handeling van de ambtenaar moest wel aan een aantal voorwaarden worden getoetst, voordat plichtsverzuim kon worden vastgesteld.²⁸ Deze voorwaarden

²⁷ Stuiver, *Module Ambtenarenrecht* 2019/1002

²⁸ Van der Voet e.a. 2017, p. 82.

worden in de volgende paragraaf besproken met behulp van de literatuur en jurisprudentie van de CRvB.

2.2.2 Plichtsverzuim volgens de Centrale Raad van Beroep

Volgens vaste rechtspraak van de CRvB, daterend van 26 november 2009, was het voor de constatering van plichtsverzuim, wat leidde tot een disciplinaire maatregel, het volgende noodzakelijk. Op basis van de beschikbare, deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging was ontstaan dat de betrokken ambtenaar de hem verweten gedraging had begaan.²⁹ Daarnaast moest de ambtenaar begrijpen dat zijn handelen conflicteerde met zijn verplichtingen die voortvloeiden uit zijn ambtenaarschap. Met andere woorden, het gepleegde plichtsverzuim moest toerekenbaar zijn.

Ten aanzien van de toerekenbaarheid oordeelde de CRvB in zijn arrest van 9 juli 2009 als volgt. De beoordeling of het plichtsverzuim was aan te merken als toerekenbaar plichtsverzuim, was afhankelijk van de juridische kwalificatie van het betrokken feitencomplex. Daarbij was doorslaggevend of de ambtenaar ten tijde van de gedraging wist dat zijn gedrag ontoelaatbaar was en desondanks het gedrag bewust toch heeft verricht.³⁰

Tevens moest, volgens een arrest van de CRvB op 19 maart 2015, beoordeeld worden of de gedraging gekwalificeerd kon worden als plichtsverzuim en of de opgelegde disciplinaire straf evenredig was aan het gepleegde plichtsverzuim.³¹ Hieruit is op te maken dat volgens de CRvB de volgende vier vragen dienden te worden beantwoord om te kunnen spreken van plichtsverzuim:

1. Heeft de ambtenaar de ten laste gelegde gedraging verricht of is voldoende aannemelijk geworden dat hij deze gedraging heeft verricht?
2. Kan de vastgestelde gedraging worden gekwalificeerd als plichtsverzuim?
3. Kan deze gedraging de ambtenaar worden toegerekend?
4. Is de opgelegde disciplinaire straf evenredig aan het gepleegde plichtsverzuim?

²⁹ CRvB 26 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK6578.

³⁰ CRvB 9 juli 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ3897.

³¹ CRvB 19 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:944.

2.2.3 Deelconclusie

Ook vóór de inwerkingtreding van de Wnra en de Ambtenarenwet 2017 golden voor ambtenaren aanvullende regels. Het voornaamste verschil met de huidige situatie is de manier waarop de ambtenaar bestraft wordt voor het schenden van zijn verplichtingen. Destijds had de ambtenaar te maken met verplichtingen die voortvloeiden uit de Ambtenarenwet 1929. Ook toen waren er ten aanzien van de integriteit extra verplichtingen voor zowel de ambtenaar als het bestuursorgaan. In de betreffende rechtspositieregelingen was extra regelgeving opgenomen om de Ambtenarenwet 1929 aan te vullen. Hierin is ook terug te vinden welke sancties het bestuursorgaan kon nemen indien een ambtenaar zijn verplichting als goed ambtenaar niet nakwam. In de ARAR en de CAR-UWO was vastgesteld dat het bestuursorgaan in het geval van plichtsverzuim een disciplinaire straf mocht opleggen. Welke disciplinaire straffen destijds konden worden opgelegd, is besproken in paragraaf 2.1.1.

Met behulp van vaste jurisprudentie van de CRvB zijn de voorwaarden toegelicht die gesteld werden aan het begrip 'plichtsverzuim'. Samenvattend moest de gedraging verwijtbaar en toerekenbaar zijn en plichtsverzuim opleveren. Als laatste vereiste moest de opgelegde straf evenredig zijn aan het gepleegde plichtsverzuim.

2.3 Goed ambtenaarschap anno 2020

In deze paragraaf wordt het begrip 'goed ambtenaarschap' uitgelegd met behulp van relevante wet- en regelgeving en literatuuronderzoek. Hierbij wordt besproken wat het begrip inhoudt en welk gedrag ervoor zorgt dat een ambtenaar zich gedraagt zoals een goed ambtenaar zich dient te gedragen. Dit wordt duidelijk tijdens de beantwoording van de volgende deelvraag: 'Wat kan worden gesteld over de invulling van het begrip "goed ambtenaarschap" na de inwerkingtreding van de Wnra blijkens wet- en regelgeving, literatuuronderzoek en vaste jurisprudentie?'

2.3.1 Goed ambtenaarschap sinds de Wnra van toepassing

'Goed ambtenaarschap' is opgenomen in artikel 6 van de AW2017 en luidt als volgt:

"De ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt."

Uit dit artikel kan niet concreet worden opgemaakt welke gedragingen leiden tot goed ambtenaarschap. Koşer Kaya en Van Hijum zijn van mening dat de kerncompetenties van een goed ambtenaar bestaan uit een sterk ontwikkeld democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn, wat de grondslag vormt van de ambtelijke integriteit.³² Hieruit kan worden opgemaakt dat de integriteit onlosmakelijk verbonden is met het goed ambtenaarschap. Met andere woorden, een integer functionerende ambtenaar kan worden aangemerkt als een goed functionerende ambtenaar. De mate van integriteit van een ambtenaar houdt verband met de aard van de functie die hij bekleedt. Daarnaast wordt ook gekeken of de gedraging het aanzien van het overheidsorgaan op enige wijze heeft geschaad.³³

Om de hoge mate van integriteit voor een ambtenaar te waarborgen, zijn in artikel 4 en 5 AW2017 de verplichtingen van een overheidswerkgever vastgelegd. De

³² Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 3, p. 9 (MvT).

³³ Barentsen, Tijdschrift Recht & Arbeid 2020/43, p. 13.

verplichtingen van een ambtenaar zijn terug te vinden in artikel 6, 7 en 8 AW2017. Deze zijn eerder benoemd in paragraaf 2.1.3. De verplichtingen ten aanzien van de integriteit die gelden voor een ambtenaar zorgen voor goed ambtenaarschap. Daartegenover zorgen de verplichtingen die gesteld zijn aan de overheidswerkgever voor goed werkgeverschap in het kader van integriteit. Overige gedragingen die niet onder de integriteitsverplichtingen van de Ambtenarenwet 2017 vallen, worden opgevangen door het goed werknemerschap. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra moet een ambtenaar zich namelijk ook houden aan het civielrechtelijke begrip 'goed werknemerschap' in de zin van artikel 7:611 BW. Hierin is opgenomen dat de werkgever en werknemer zijn verplicht zich respectievelijk als een goed werkgever en werknemer te gedragen. Welke verplichtingen uit dit wetsartikel voortvloeien, vult de jurisprudentie in. Dit onderzoek ziet op het begrip 'goed ambtenaarschap' en niet op 'goed werknemerschap'. Daarom wordt in dit onderzoek niet verder ingegaan op de verplichtingen die voortkomen uit artikel 7:611 BW. Welke gedragingen onder de integriteitsverplichting vallen ex artikel 6 AW2017 wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.3.2 Gedragingen die vallen onder goed ambtenaarschap

Op grond van artikel 4 lid 3 AW2017 is de overheidswerkgever verplicht om te zorgen voor de totstandkoming van een gedragscode ten behoeve van goed ambtelijk handelen. De gedragsregels die hierin zijn opgenomen, moeten ervoor zorgen dat elke ambtenaar die werkzaam is bij een overheidswerkgever, zich aan deze regels houdt en zodoende zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt. Om ervoor te zorgen dat de ambtenaar zich bewust is van deze verantwoordelijkheid, legt de ambtenaar voorafgaand aan zijn indiensttreding een eed of belofte ex artikel 7 AW2017 af. Hiermee wordt het bijzondere karakter van het werken bij de overheid nogmaals benadrukt, evenals de verplichting om zich als een goed ambtenaar te gedragen.³⁴

De gedragscodes die de overheidswerkgever opstelt, vormen de integriteitsnormen waaraan een ambtenaar zich dient te houden. De regels die hierin zijn opgenomen, zijn als het ware een uitwerking van artikel 6 AW2017. Elke

³⁴ Hoffmans, in: *T&C BW 2019*, artikel 7 AW2017, aant. 1.

gemeente is dus wettelijk verplicht om een gedragscode op te stellen. Het kantoor van de heer mr. Backer bevindt zich in de Randstad. Daarom heeft hij voornamelijk te maken met ambtenaren die werkzaam zijn bij een gemeente in de Randstad.

De omschreven situatie in de probleemanalyse ziet op een gemeenteambtenaar die werkzaam is bij de gemeente Amsterdam. Daarom wordt de gedragscode van de gemeente Amsterdam besproken.³⁵ Om een duidelijk beeld te creëren van de gedragscode en de daarbij behorende gedragsregels, wordt ook de gedragscode van de gemeente Utrecht toegelicht.³⁶ Opvallend is dat beide gemeenten ervoor gekozen hebben om in de gedragscode gebruik te maken van thema's. Per thema zijn gedragsregels opgesteld waaraan de ambtenaar zich dient te houden. Om een duidelijk beeld te creëren van de verplicht gestelde gedragscode, zijn de gedragscodes van de gemeente Amsterdam en Utrecht naast elkaar gezet in een schema. [Deze link](#) verwijst naar het betreffende schema (bijlage 2).

Uit dit schema kan voorzichtig geconcludeerd worden dat gemeenten op een overeenkomstige wijze invulling geven aan de verplicht gestelde gedragscode. Ook kan hieruit worden opgemaakt dat overeenkomstige gedragingen ervoor zorgen of een ambtenaar zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt. De gedragscodes van de gemeente Amsterdam en Utrecht zijn niet representatief voor alle gemeenten in Nederland. Toch zijn dit twee grote gemeenten die voor veel kleinere gemeenten als voorbeeld dienen. Opvallend is dat het merendeel van de thema's overeenkomen en de gedragsregels die daaronder zijn gehangen ook. De gedragsregels van de thema's 'omgaan met anderen', 'corruptie', 'informatie', 'gebruik van bedrijfsmiddelen' en 'gedrag in de privésfeer' zijn bijna identiek. Ten aanzien van het thema 'belangenverstrengeling' valt op dat de gemeente Amsterdam gedragsregels heeft opgesteld die meer het eigen belang van de ambtenaar beperken. De gemeente Utrecht gebruikt dit thema om het verrichten van nevenwerkzaamheden in te kaderen. Tot slot maakt de gemeente Amsterdam gebruik van het thema 'naleving van de gedragscode', terwijl de gemeente Utrecht nog een thema heeft opgenomen over hoe moet worden omgegaan met de bevoegdheden die een ambtenaar heeft en een thema over het uitbrengen van onafhankelijk advies aan het bestuur. Hieruit blijkt dat de gedragscodes in grote

³⁵ Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam 2019, p. 17-39.

³⁶ Gedragscode voor iedereen die werkt bij de gemeente Utrecht 2021, p. 8-22.

lijnen bestaan uit dezelfde thema's en de daarbij behorende gedragsregels. De betreffende gemeente is echter vrij om invulling en vorm te geven aan de gedragscode zoals zij wenst.

2.3.3 Gevolgen schending goed ambtenaarschap

In artikel 6 lid 2 AW2017 is het volgende vastgesteld ten aanzien van de schending van het goed ambtenaarschap, zoals is bedoeld in artikel 6 lid 1 AW2017:

"Het niet naleven van het eerste lid geldt voor de toepassing van het Burgerlijk Wetboek als een tekortkoming in het nakomen van de plichten welke de arbeidsovereenkomst aan de ambtenaar oplegt."

Hieruit kan worden afgeleid dat iedere schending van een ambtsverplichting of ieder onwenselijk gedrag waarvan mag worden uitgegaan dat een ambtenaar dit nalaat, leidt tot een tekortkoming in de nakoming van de (arbeids)overeenkomst ex artikel 6:265 lid 1 BW. Deze tekortkoming kan de ontbinding van de overeenkomst tot gevolg hebben wanneer sprake is van een ernstige tekortkoming. Voor het ontbinden van een arbeidsovereenkomst op grond van tekortkoming in de nakoming is in het arbeidsrecht artikel 7:686 BW opgenomen. Dit betekent dat dezelfde toetsing plaatsvindt als in het kader van artikel 6:265 lid 1 BW, echter geeft artikel 7:686 BW de mogelijkheid om op deze wijze ook een arbeidsovereenkomst te ontbinden.

De Hoge Raad bepaalt wanneer sprake is van een zodanige tekortkoming in de nakoming dat ontbinding van de arbeidsovereenkomst een proportionele sanctie is. In haar arrest van 28 september 2018, oordeelde de Hoge Raad dat een tekortkoming in de nakoming slechts kan leiden tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst indien de tekortkoming van voldoende gewicht is, waardoor de ontbinding van de overeenkomst is gerechtvaardigd.³⁷ In welk geval een tekortkoming in de nakoming van voldoende gewicht is, wordt niet besproken in eerdergenoemd arrest. De Hoge Raad geeft de rechtbanken de vrijheid om invulling te geven aan het criterium 'voldoende gewicht'. De ontbindingsgrond ex artikel 6:265 lid 1 BW juncto artikel 7:686 BW speelt geen prominente rol tijdens dit onderzoek. Daarom wordt niet verder ingegaan op het beoordelingscriterium van een voldoende gewichtige tekortkoming in de nakoming.

³⁷ HR 28 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1810.

Daarnaast is de ontbinding van een arbeidsovereenkomst niet alleen mogelijk op basis van tekortkoming in de nakoming krachtens artikel 6:265 lid 1 BW juncto artikel 7:686 BW. Sinds de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid (WWZ) is het per 1 juli 2015 mogelijk om de arbeidsovereenkomst te ontbinden met behulp van de limitatieve ontslaggronden die genoemd staan in artikel 7:669 lid 3 BW. Met andere woorden, alleen gedragingen die geschaard kunnen worden onder een of meerdere ontslaggronden, die zijn genoemd in artikel 7:669 lid 3 sub a t/m i BW, kunnen leiden tot de ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Vanwege de normalisering van de ambtenaar, waardoor hij sinds 1 januari 2020 is onderworpen aan boek 7 van het BW, kan de overheidswerkgever zowel verzoeken om ontbinding van de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 6:265 lid 1 BW juncto artikel 7:686 BW als op basis van artikel 7:669 lid 3 BW. Gelet op deze mogelijkheden, rijst de vraag of een van de ontslagmogelijkheden prevaleert boven de andere.

Het hof van 's-Hertogenbosch oordeelde ten opzichte hiervan in haar uitspraak van 8 juli 2021 als volgt. De mogelijkheid om een arbeidsovereenkomst te ontbinden krachtens artikel 7:669 lid 3 BW is niet zomaar een mogelijkheid, maar de hoofdregel. Het ontbinden van een arbeidsovereenkomst vanwege een zwaarwichtige tekortkoming in de nakoming is niet het uitgangspunt geweest voor de wetgever. Tevens is het hof van oordeel dat (bijna) alle ontslaggronden die zijn genoemd in artikel 7:669 lid 3 BW, eveneens tekortkoming opleveren in de nakoming aan de zijde van de weknemer.³⁸

Nu duidelijk is geworden dat een arbeidsovereenkomst op meerdere gronden kan worden ontbonden, moet ook rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat een (overheids)werkgever ervoor kiest om ontbinding van de arbeidsovereenkomst te verzoeken op beide gronden. De Hoge Raad heeft ten aanzien hiervan in haar arrest van 23 december 2016 het volgende beslist. Wanneer een dergelijke situatie zich voordoet, is de kantonrechter gerechtigd om beide verzoeken gelijktijdig te behandelen, mits dit bijdraagt aan de vereenvoudiging van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.³⁹ De Hoge Raad heeft

³⁸ Hof 's-Hertogenbosch 8 juli 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2157.

³⁹ HR 23 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2998.

met dit criterium aansluiting gezocht bij de doelstelling van de WWZ. In de memorie van toelichting is namelijk opgenomen dat bij samenhang van de geschilpunten, beide verzoeken tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst in één gerechtelijke procedure kunnen worden beslecht. Op deze manier wordt een dubbele rechtsgang voorkomen. Dat scheelt tijd en geld. Ook wordt de rechtspraak minder belast, aangezien ze één procedure behandelen in plaats van twee.⁴⁰ De civielrechtelijke ontslagprocedure, zoals is neergelegd in artikel 7:669 lid 3 BW, wordt uitgebreider toegelicht in paragraaf 2.4.1.

2.3.4 Deelconclusie

Aan het begin van paragraaf 2.2 is de volgende vraag gesteld: 'Wat kan worden gesteld over de invulling van het begrip "goed ambtenaarschap" na de inwerkingtreding van de Wnra blijkens wet- en regelgeving, literatuuronderzoek en vaste jurisprudentie?' Het antwoord op deze vraag is als volgt. De huidige invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' vloeit voort uit de AW2017, waaronder met name artikel 6 lid 1 AW2017. Hierin is vastgelegd dat een ambtenaar zich dient te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Hoe een ambtenaar zich dient te gedragen, bepaalt de overheidswerkgever met behulp van gedragscodes. Hierin staat per gemeente welke voorwaarden zij aan ambtenaren stellen om te beoordelen of zij zich gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Om een duidelijk beeld te creëren van deze verplicht gestelde gedragscode, zijn de gedragscodes van de gemeente Amsterdam en Utrecht vergeleken. Hieruit bleek dat een duidelijke samenhang bestaat tussen de invullingen die gemeenten geven aan de gedragscode.

Hoewel veel overeenkomt, worden bepaalde onderwerpen anders vormgegeven. Indien een ambtenaar een overtreding begaat die van voldoende gewicht is dat een ontbinding van de arbeidsovereenkomst gerechtvaardigd is, kan de overheidswerkgever overgaan tot ontslag. Artikel 6 lid 2 AW2017 geeft de mogelijkheid dit te doen via een verzoek op grond van een tekortkoming in de nakoming ex artikel 6:265 lid 1 BW juncto artikel 7:686 BW. Niettemin wijst de jurisprudentie erop dat een ontbinding van de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 7:669 lid 3 BW prevaleert. Mocht een (overheid)werkgever het

⁴⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3, p. 121 (MvT).*

ontbindingsverzoek op basis van beide gronden indienen, dan heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het verzoek gelijktijdig kan worden behandeld indien dit bijdraagt aan de vereenvoudiging van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

2.4 Civielrechtelijke ontslagprocedure

Zoals in paragraaf 2.3.3 al summier is besproken, is een ambtenaar sinds de inwerkingtreding van de Wnra genormaliseerd wat betreft de wijze van aanstelling en ontslag. Derhalve wordt de huidige ontslagprocedure van een ambtenaar nader toegelicht en wordt ingezoomd op de ontslaggrond 'verwijtbaar handelen'. Om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de huidige situatie, zijn relevante wet- en regelgeving, literatuur en vaste jurisprudentie van de Hoge Raad onderzocht. De uitkomst hiervan beantwoordt de volgende deelvraag: 'Welke voorwaarden gelden blijkens de wet- en regelgeving, literatuur en vaste jurisprudentie van de Hoge Raad voor een rechtsgeldig ontslag van een genormaliseerde ambtenaar?'

2.4.1 Huidige ontslagprocedure voor een (genormaliseerde) ambtenaar

De huidige ontslagprocedure is sinds de inwerkingtreding van de WWZ per 1 juli 2015 als volgt.⁴¹ Zowel het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) als de kantonrechter zijn bevoegd gebleven om de ontslagprocedure van een werknemer of genormaliseerde ambtenaar in behandeling te nemen. De bevoegdheid van het UWV is vastgelegd in artikel 671a BW en die van de kantonrechter in artikel 671b BW. In beide artikelen wordt in het eerste lid teruggekoppeld naar artikel 7:669 lid 3 BW waarin de opzeggronden staan. Artikel 671 a lid 1 BW bepaalt dat de werknemer die voornemens is om de arbeidsovereenkomst op te zeggen op grond van artikel 7: 669 lid 3 sub a of b BW, hier in beginsel schriftelijk om verzoekt bij het UWV. Indien het UWV het verzoek afwijst of indien sprake is van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die niet tussentijds kan worden opgezegd, kan de werkgever de kantonrechter verzoeken om ontbinding. Artikel 7:671b lid 1 sub a BW bepaalt dat de werkgever die de arbeidsovereenkomst wenst te ontbinden op grond van artikel 7:669 lid 1 sub c tot en met i BW, hiervoor de kantonrechter dient te verzoeken. Gelet op het woordgebruik van de wetgever, is de werkgever verplicht om via een verzoekschrift om ontbinding te verzoeken bij het UWV en de kantonrechter.

In artikel 7:669 lid 3 BW staan limitatieve ontslaggronden opgenomen. Alleen een verzoek dat is gemotiveerd op deze gronden kan worden ingediend bij het UWV of

⁴¹ Loonstra 2019, p. 123.

de kantonrechter.⁴² De werkgever kan kiezen uit de gronden die in tabel 1 zijn weergegeven.

Ontslaggrond	Bevoegde instantie
a) Bedrijfseconomische redenen.	Artikel 7:671a lid 1 BW → UWV.
b) Langdurige arbeidsongeschiktheid.	Artikel 7:671a lid 1 BW → UWV.
c) Frequent verzuim met onaanvaardbare gevolgen.	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.
d) Disfunctioneren.	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.
e) Verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer.	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.
f) Werkweigering wegens gewetensbezwaar.	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.
g) Een verstoorde arbeidsrelatie.	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.
h) Andere omstandigheid dan aangegeven in sub a t/m h die van zodanige aard zijn dat voortzetting van de werkgever niet kan worden verlangd.	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.
i) Cumulatiegrond	Artikel 7:671b lid 1 sub a BW → kantonrechter.

Tabel 1: ontslaggronden artikel 7:669 lid 3 BW

Voor de beantwoording van de tweede praktijkdeelvraag in paragraaf 3.2 is de ontslaggrond 'verwijtbaar handelen' onderzocht aan de hand van jurisprudentie. Hierbij wordt besproken welke feiten en omstandigheden volgens de kantonrechter van belang zijn tijdens de beoordeling of een genormaliseerde ambtenaar

⁴² Loonstra 2019, p. 124.

verwijtbaar heeft gehandeld. Voordat de relevante jurisprudentie wordt geanalyseerd, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de parlementaire geschiedenis en literatuur.

2.4.2 Verwijtbaar handelen op basis van parlementaire geschiedenis en literatuur

In de vorige subparagraaf is kort en bondig de huidige ontslagprocedure van een genormaliseerde ambtenaar besproken. In deze subparagraaf wordt specifiek ingezoomd op de ontslaggrond 'verwijtbaar handelen'. Allereerst is het van belang om de tekst in de wet te bestuderen. Artikel 7:669 lid 1 BW luidt als volgt:

"De werkgever kan de arbeidsovereenkomst opzeggen indien daar een redelijke grond voor is en herplaatsing van de werknemer binnen een redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, in een andere passende functie niet mogelijk is of niet in de rede ligt. Herplaatsing ligt in ieder geval niet in de rede indien sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer als bedoeld in lid 3, onderdeel e."

Uit artikel 7:669 lid 1 BW kan worden geconcludeerd dat, indien de werknemer een verzoek tot ontslag indient bij de kantonrechter op grond van de e-grond 'verwijtbaar handelen', de werkgever niet hoeft te zoeken naar eventuele herplaatsingsmogelijkheden. Het is hierbij de vraag wat de wetgever verstaat onder een redelijke grond, zoals is neergelegd in artikel 7:669 lid 3 BW. Het schema in paragraaf 2.4.1 geeft alle redelijke gronden weer, maar vanwege de strekking van dit onderzoek wordt alleen dieper ingegaan op de e-grond 'verwijtbaar handelen'. De wetgever heeft ten opzichte van deze grond het volgende opgenomen in artikel 7:669 lid 3 sub e BW:

"Onder een redelijke grond als bedoeld in lid 1 wordt verstaan: verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, zodanig dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren."

Het artikel zelf biedt weinig informatie ten aanzien van de vraag wat verwijtbaar handelen dan wel nalaten inhoudt. Derhalve is de memorie van toelichting geraadpleegd. Hierin worden de begrippen 'verwijtbaar handelen' en 'nalaten' summier toegelicht. In de memorie van toelichting is terug te vinden dat het van groot belang is dat de werknemer van tevoren weet welk gedrag de werkgever als toelaatbaar dan wel ontoelaatbaar beschouwt. Bij gedrag waarvan een werknemer behoort te weten dat het ontoelaatbaar is, is de voorwaarde of hij zich hiervan bewust was echter niet van toepassing.⁴³ Dit soort gedrag kan hoe dan ook als ontoelaatbaar worden aangemerkt. Betreffende gedragingen zijn onder andere diefstal, fraude en rijden onder invloed.⁴⁴ Buiten voornoemd gedrag om, moet de werkgever duidelijk kenbaar maken wat wel en niet is toegestaan. Bovendien moeten de eisen die een werkgever oplegt aan een werknemer gangbaar en niet buitensporig van aard zijn. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als van een werknemer wordt verlangd om te handelen (of iets na te laten) in strijd met de wet- en regelgeving.

In het geval van een genormaliseerde ambtenaar is de overheidswerkgever hiertoe ook verplicht krachtens artikel 4 en 5 AW2017. Hij moet namelijk een integriteitsbeleid en een gedragscode opstellen. Hierin moet worden opgenomen welk gedrag, ten opzichte van een genormaliseerde ambtenaar, wenselijk is en wat de gevolgen zijn bij schending. De ambtenaar legt vervolgens aan het begin van zijn dienstverband een eed of belofte af, waarin hij zweert of belooft dat hij de gedragsregels die op hem van toepassing zijn, nakomt.⁴⁵ Hierdoor zou ervan uit kunnen worden gegaan dat een ambtenaar, in tegenstelling tot een 'gewone' werknemer, altijd weet welk gedrag de overheidswerkgever kenmerkt als toelaatbaar dan wel ontoelaatbaar. Hiernaast is het van belang of het gedrag aan de werknemer kan worden verweten.⁴⁶

De overige criteria die van belang zijn in de beoordeling of sprake is van verwijtbaar handelen, worden ingevuld met behulp van jurisprudentie. Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, wordt in paragraaf 3.2 relevante

⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3, p. 45 (MvT).

⁴⁴ Wies & Schneider, *ArbeidsRecht* 2017/29, p. 7.

⁴⁵ 'Integriteit overheid', rijksoverheid.nl

⁴⁶ Verhulp, in: *T&C BW* 2019, artikel 7:669 BW, aant. 8.

jurisprudentie onderzocht, waarin een overheidswerkgever een verzoek tot ontbinding heeft ingediend op grond van verwijtbaar handelen. Ten aanzien van het beoordelingscriterium van verwijtbaar handelen is geen jurisprudentie van de Hoge Raad beschikbaar. De Hoge Raad heeft zich tot op heden alleen gebogen over het toekennen van een transitievergoeding of een billijke vergoeding in samenhang met verwijtbaar handelen. Deze twee onderwerpen worden niet behandeld tijdens dit onderzoek en daarom worden de arresten van de Hoge Raad niet besproken.

2.4.3 Deelconclusie

Sinds de inwerkingtreding van de Wnra is de ambtenaar genormaliseerd ten opzichte van de aanstelling en het ontslag. Het civielrechtelijke arbeidsrecht is per 1 januari 2020 van toepassing op een groot deel van de ambtenaren. De overheidswerkgever kan het UWV verzoeken om toestemming om de arbeidsovereenkomst op te zeggen en de kantonrechter verzoeken om de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Indien dit een verzoek betreft op grond van artikel 7:669 lid 3 sub a en b BW, is in beginsel het UWV het bevoegde orgaan om dit verzoek te beoordelen. Mocht het UWV het verzoek afwijzen of betreft het een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die niet tussentijds kan worden opgezegd, dan kan de werkgever alsnog de kantonrechter verzoeken om ontbinding. Een verzoek op grond van artikel 7:669 lid 2 sub c t/m i BW kan slechts worden ingediend bij de kantonrechter. De gronden zijn neergelegd in artikel 7:669 lid 3 BW en zijn limitatief van aard. Dit houdt in dat een verzoek tot ontslag alleen kan worden ingediend op een van deze limitatieve gronden.

Over het beoordelingscriterium van het begrip 'verwijtbaar handelen' is niets opgenomen in de wettekst. In de parlementaire geschiedenis is een summiere, maar belangrijke uitleg gegeven aan het verwijtbaar handelen. Hierin is namelijk opgenomen dat een werkgever de plicht heeft om aan zijn werknemer(s) duidelijk te maken welke gedragingen toelaatbaar dan wel ontoelaatbaar zijn. Evidente gedragingen, zoals diefstal en fraude, vallen buiten deze verplichting. De wetgever stelt dat elke werknemer behoort te weten dat dit soort gedrag niet toelaatbaar is. In 'Tekst & Commentaar' is als aanvulling opgenomen dat de betreffende gedraging aan de werknemer moet kunnen worden verweten. In paragraaf 3.2

wordt relevante jurisprudentie besproken omtrent de genormaliseerde ambtenaar en het verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW.

Hoofdstuk 3

Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven omtrent het in hoofdstuk 1 uiteengezette praktijkprobleem aan de hand van twee jurisprudentieonderzoeken. Hierbij wordt invulling gegeven aan de feiten en omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de beantwoording van de centrale vraag. Deelvraag 5 en 6 worden beantwoord en per deelvraag volgt een deelconclusie.

3.1 Jurisprudentieonderzoek plichtsverzuim

Deze paragraaf beantwoordt deelvraag 5 aan de hand van uitspraken van verschillende rechtbanken. De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat, luidt als volgt: 'Wat blijkt uit jurisprudentieonderzoek over de beoordelingsvoorwaarden van de bestuursrechter in het geval van disciplinair strafontslag ten gevolge van plichtsverzuim?'

In totaal zijn vijftien uitspraken geanalyseerd waarin disciplinair ontslag wegens plichtsverzuim is toegekend. Dit is gedaan met behulp van de volgende topics: type gedraging, verwijtbaarheid, toerekenbaarheid, kwalificatie plichtsverzuim en evenredigheid. De bevindingen zijn in een uitgebreid overzicht (bijlage 3) bijgevoegd.

3.1.1 Type gedraging

In alle vijftien geanalyseerde uitspraken was de bestuursrechter van oordeel dat sprake was van plichtsverzuim. Plichtsverzuim was vóór de inwerkingtreding van de Wnra de tegenhanger van het goed ambtenaarschap. Oftewel, indien een ambtenaar zich schuldig had gemaakt aan plichtsverzuim, dan had hij zich niet als een goed ambtenaar gedragen. De gedragingen die rechtmatig disciplinair ontslag als gevolg konden hebben, waren opgenomen in de verplicht gestelde gedragscode ex artikel 125quater sub c AW1929. Ondanks dat hierin was opgenomen welk gedrag niet wenselijk was en aan welke beperkingen een ambtenaar was gehouden, stonden in de gedragscode geen concrete voorbeelden van gedrag waardoor plichtsverzuim kon ontstaan. In de geanalyseerde uitspraken zijn

verscheidene gedragingen gekwalificeerd die het goed ambtenaarschap overtreden. Deze gedragingen zijn op te splitsen in twee categorieën, namelijk werkgerelateerd en privégerelateerd.

Werkgerelateerde gedragingen

In tien van de vijftien uitspraken was sprake van gedrag dat leidt tot plichtsverzuim tijdens werktijd. Deze gedragingen kunnen worden onderverdeeld in:

- frauduleus handelen;
- misbruik maken van bedrijfssystemen;
- ongewenst gedrag jegens collega's;
- geschenken aanvaarden.

In zes van de tien uitspraken is sprake van frauduleus handelen tijdens werktijd en daardoor heeft de ambtenaar zich schuldig gemaakt aan plichtsverzuim. In de eerste geanalyseerde uitspraak⁴⁷ was de bestuursrechter van oordeel dat frauduleus is gehandeld, omdat de ambtenaar zich bewust schuldig heeft gemaakt aan plagiaat. Ook frauderen met werktijden heeft de bestuursrechter beoordeeld als plichtsverzuim. In de elfde uitspraak⁴⁸ was de bestuursrechter van mening dat frauduleus handelen ten aanzien van het registreren van werktijden kan worden beoordeeld als plichtsverzuim. In deze uitspraak woog het voor de bestuursrechter in zijn beoordeling mee dat het bestuursorgaan de ambtenaar meermaals heeft verzocht om zijn urenadministratie in orde te maken. Ook de ambtenaar in de vijftiende uitspraak⁴⁹ is ontslagen vanwege plichtsverzuim, omdat hij zijn urenadministratie bewust onjuist heeft ingevuld. Daarnaast heeft de ambtenaar zijn reiskosten onjuist gedeclareerd om op die manier extra geld te ontvangen. De veertiende uitspraak⁵⁰ betreft een vergelijkbare situatie en ook hier oordeelde de bestuursrechter dat sprake was van plichtsverzuim. De ambtenaar in kwestie heeft zich echter niet alleen schuldig gemaakt aan fraude ten opzichte van zijn urenadministratie, maar heeft ook het bedrijfssysteem geraadpleegd om de urenadministratie van collega's in te zien en gegevens uit het systeem te verwijderen. In deze uitspraak is dus sprake van een combinatie van fraude en

⁴⁷ Rb. Den Haag 15 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10252.

⁴⁸ Rb. Overijssel 6 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2349.

⁴⁹ Rb. 's-Hertogenbosch 9 juli 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BX0752.

⁵⁰ Rb. Limburg 2 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8773.

misbruik van bedrijfssystemen, waardoor de bestuursrechter oordeelde dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim. Een andere gedraging die volgens de bestuursrechter in de achtste uitspraak⁵¹ heeft geleid tot plichtsverzuim, is het verdoezelen van geld via gefraudeerde facturen. Volgens de bestuursrechter heeft de betreffende ambtenaar het bestuursorgaan zodanig actief benadeeld en heeft hij onrechtmatig gehandeld, dat zonder twijfel plichtsverzuim kon worden vastgesteld. Tot slot maakte ook de ambtenaar in de negende geanalyseerde uitspraak⁵² zich schuldig aan plichtsverzuim. Aan deze ambtenaar was een volmacht verleend waarmee hij, zonder goedkeuring, betalingen kon voldoen in het belang van het bestuursorgaan. Volgens het bestuursorgaan en de bestuursrechter hielden deze betalingen op geen enkele wijze verband met zijn werkzaamheden. Daarom was de bestuursrechter ook in deze uitspraak van mening dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim.

In drie van de tien uitspraken is misbruik gemaakt van een bedrijfssysteem. De gedragingen vonden tijdens werktijd plaats, maar de informatie kon wel voor privédoeleinden worden gebruikt. In de veertiende uitspraak was volgens de bestuursrechter zowel sprake van fraude als misbruik van een bedrijfssysteem. De ambtenaar heeft belangrijke gegevens verwijderd en daarom oordeelde de bestuursrechter dat het bestuursorgaan het systeem niet langer kon vertrouwen. De ambtenaar heeft met zijn gedrag gezorgd voor corrumpering van het systeem. Dit, in combinatie met zijn frauduleuze handelen ten opzichte van zijn urenadministratie, maakte dat sprake was van plichtsverzuim. Ook in de tweede uitspraak⁵³ maakte een ambtenaar misbruik van een bedrijfssysteem, namelijk het Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (hierna: GBA-systeem). De reden hiertoe was dat een collega aan meerdere collega's heftige verhalen had verteld. Hierbij ontstonden twijfels over het waarheidsgehalte van deze verhalen. De bestuursrechter oordeelde dat van een goed ambtenaar een hoge mate van integriteit, professionaliteit en zorgvuldigheid mag worden verwacht en daarom is het gedrag van de ambtenaar als plichtsverzuim aangemerkt. Een vergelijkbare situatie is geanalyseerd in de zevende uitspraak.⁵⁴ Deze ambtenaar raadpleegde het GBA-systeem om gegevens op te vragen die hij kon gebruiken voor

⁵¹ Rb. Rotterdam 9 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9277.

⁵² Rb. Den Haag 30 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12836.

⁵³ Rb. Noord-Holland 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7671.

⁵⁴ Rb. Noord-Holland 19 november 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:9497.

privédoeleinden. Ondanks dat deze gedraging is uitgevoerd ten behoeve van privédoeleinden, heeft de gedraging wel plaatsgevonden tijdens werktijd.

Voorts oordeelde de bestuursrechter in een van de tien uitspraken, namelijk in de zesde uitspraak⁵⁵, het volgende. Ongewenst gedrag jegens collega's in de vorm van intimideren, uitschelden, kleineren en bedreigen, levert plichtsverzuim op. Het bestuursorgaan heeft de ambtenaar in kwestie meermaals aangesproken op zijn gedrag en hij was dus een gewaarschuwd man. Aangezien de ambtenaar dit ongewenste gedrag heeft voortgezet, oordeelde de bestuursrechter dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim.

Tot slot is in een van tien uitspraken, namelijk uitspraak tien⁵⁶, sprake van gedrag dat zowel als werk- als privégerelateerd kon worden aangemerkt. Tijdens het uitoefenen van zijn functie heeft de ambtenaar meerdere geschenken aanvaard, wat in strijd was met de geldende gedragsregels. Geschenken aanvaarden kan de indruk wekken dat de ambtenaar zijn privébelangen boven de algemene belangen stelt. Dit doet ernstige afbreuk aan het onderlinge vertrouwen en schaadt het imago van het bestuursorgaan. Deze gedachtegang wordt bevestigd, doordat de ambtenaar zich ook schuldig heeft gemaakt aan belangenverstrengeling, doordat hij zijn privécontacten heeft betrokken bij zijn ambtelijke werkzaamheden. Alles tezamen genomen oordeelde de bestuursrechter dat sprake was van plichtsverzuim.

Privégerelateerde gedragingen

In vijf van de vijftien uitspraken was de bestuursrechter van oordeel dat sprake was van plichtsverzuim vanwege gedrag dat plaatsvond in de privétijd van de ambtenaar. Een ambtenaar is verplicht zich tijdens privéaangelegenheden ook als een goed ambtenaar te gedragen. De hoge mate van integriteit, professionaliteit en zorgvuldigheid werkt voor een ambtenaar dus door in zijn privéleven. De gedragingen die worden verricht tijdens privétijd, maar toch invloed hebben op het goed ambtenaarschap dan wel plichtsverzuim zijn als volgt:

- diefstal plegen;
- collega's onvoldoende aanspreken op hun gedrag;

⁵⁵ Rb. Zeeland-West-Brabant 25 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1434.

⁵⁶ Rb. Amsterdam 21 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6746.

- nevenwerkzaamheden verrichten;
- informatieplicht schenden.

In een van de vijf uitspraken maakte de ambtenaar zich in zijn privétijd schuldig aan diefstal. In de derde geanalyseerde uitspraak⁵⁷ heeft de betreffende ambtenaar meerdere keren boodschappen gestolen. De ambtenaar was werkzaam als buitengewoon opsporingsambtenaar en de bestuursrechter was van mening dat hoge eisen worden gesteld aan hun verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en integriteit. Dit betekent ook dat van de ambtenaar mag worden verwacht dat hij zichzelf aan de wet- en regelgeving houdt en van onbesproken gedrag is. Dit moet van de ambtenaar verwacht kunnen worden, omdat hij burgers geloofwaardig moet kunnen aanspreken op het naleven van de wet- en regelgeving. De bestuursrechter was dan ook van oordeel dat de betreffende ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim.

Ook het onvoldoende aanspreken van een collega op gedrag dat is verricht in zijn privétijd, leidt tot plichtsverzuim. In de vierde uitspraak⁵⁸ ontving een ambtenaar, buiten werktijd om, van zijn collega ongepaste foto's en video's via WhatsApp. De ambtenaar heeft zijn collega hier wel op aangesproken, maar volgens het bestuursorgaan was dit van onvoldoende gewicht. De bestuursrechter oordeelde dat de ambtenaar zijn collega in niet mis te verstane bewoording had moeten laten weten dat het vertoonde gedrag ontoelaatbaar is. Ook had hij maatregelen moeten nemen tegen de integriteitsschending door een ondergeschikte en dit heeft hij onvoldoende gedaan. Hierdoor heeft de ambtenaar zich schuldig gemaakt aan plichtsverzuim.

In een van de vijf uitspraken omtrent plichtsverzuim in de privétijd van een ambtenaar, was sprake van nevenwerkzaamheden die belangenverstrengeling tot gevolg hebben. De vijfde uitspraak⁵⁹ die is geanalyseerd bepaalt dat het van groot belang is om de nevenwerkzaamheden die een ambtenaar in zijn privétijd verricht te melden. De ambtenaar in deze uitspraak wilde zijn nevenwerkzaamheden niet bespreken en hierdoor was het voor het bestuursorgaan onduidelijk wat zijn

⁵⁷ Rb. Rotterdam 17 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8138.

⁵⁸ Rb. Oost-Brabant 19 februari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:709.

⁵⁹ Rb. Amsterdam 24 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1448.

nevenwerkzaamheden inhielden. Het bestuursorgaan gaf de ambtenaar dan ook geen toestemming om de nevenwerkzaamheden te verrichten. De bestuursrechter oordeelde ten aanzien hiervan dat het voortzetten van nevenwerkzaamheden terwijl de toestemming hiervoor ontbreekt, plichtsverzuim oplevert.

Tot slot zien twee van de vijf geanalyseerde uitspraken op de informatieplicht die op een goed ambtenaar berust. In de twaalfde uitspraak⁶⁰ was de bestuursrechter van mening dat de ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim, omdat zij haar informatieplicht heeft geschonden. De ambtenaar woonde samen met een uitkeringsgerechtigde en had dit verzwegen op het inlichtingenformulier van de uitkeringsverstrekker, waardoor haar partner een hogere uitkering ontving. De bestuursrechter gaf aan dat de integriteit en betrouwbaarheid van de ambtenaar in gevaar zijn gekomen, nu zij dit niet heeft gemeld bij het bestuursorgaan en daardoor heeft meegewerkt aan uitkeringsfraude. In de dertiende uitspraak⁶¹ was sprake van eenzelfde soort gedraging als in de twaalfde uitspraak. De betreffende ambtenaar heeft het nagelaten om het bestuursorgaan op de hoogte te stellen van zijn verslechterde financiële situatie. De ambtenaars schulden gaven aanleiding tot nieuwe loonbeslagen. De bestuursrechter was van oordeel dat het onvolledig informeren van het bestuursorgaan op zichzelf gezien al plichtsverzuim oplevert.

3.1.2 Verwijtbaarheid

In veertien van de vijftien uitspraken beoordeelde de bestuursrechter dat sprake was van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging. Volgens de bestuursrechter in de vijftiende uitspraak is de volgende toetsing nodig om te beoordelen of aan de voorwaarde van verwijtbaarheid is voldaan. Om de gedraging te verwijten aan de ambtenaar, moet het bestuursorgaan deugdelijk vastgestelde feiten overhandigen aan de bestuursrechter, waardoor de overtuiging ontstaat dat de betreffende ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan de verweten gedraging. Het is aan het bestuursorgaan om overtuigende feiten te overhandigen die gebaseerd zijn op voldoende zorgvuldig onderzoek, waaruit blijkt dat de ambtenaar de gedraging heeft begaan. Deze manier van toetsen benoemen ook de bestuursrechters in de uitspraken 6 en 9. In sommige gevallen is de

⁶⁰ Rb. Noord-Nederland 27 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4793.

⁶¹ Rb. Noord-Holland 21 januari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:316.

verwijtbaarheid niet in geschil, omdat de ambtenaar bekend dat hij de gedraging heeft verricht. Dit was het geval in de tweede, zevende en veertiende uitspraak. De inhoudelijke toetsing van de verwijtbaarheid kan dan achterwege blijven.

Overigens zijn de voorwaarden die de bestuursrechter toetst om te beoordelen of sprake is van plichtsverzuim, cumulatief van aard. Dit betekent dat aan elke voorwaarde moet worden voldaan om plichtsverzuim te kunnen vaststellen. Indien de verwijtbaarheid dus niet kan worden aangetoond, zal de bestuursrechter niet verdergaan met het beoordelen van de toerekenbaarheid, de kwalificatie van plichtsverzuim en de evenredigheid van het disciplinaire ontslag.

3.1.3 Toerekenbaarheid

In dertien van de vijftien onderzochte uitspraken was volgens de bestuursrechters sprake van toerekenbaarheid van de gedraging. In de negende uitspraak heeft de bestuursrechter met behulp van vaste rechtspraak een uitgebreide uitleg gegeven bij het beoordelingscriterium 'toerekenbaarheid'. Het is van belang dat de ambtenaar de ontoelaatbaarheid van het verweten gedrag kon inzien en dat hij overeenkomstig met dat inzicht heeft kunnen handelen. Het was aan de ambtenaar om aannemelijk te maken dat het plichtsverzuim hem niet kon worden toegerekend. De bestuursrechter kijkt tijdens het beoordelen van de toerekenbaarheid voornamelijk naar de mate van bewustzijn ten tijde van de gedraging. Indien de ambtenaar niet of onvoldoende aantoont dat hij zich niet bewust was van het gevolg van zijn gedrag, is sprake van toerekenbaarheid.

3.1.4 Kwalificatie plichtsverzuim

In principe levert het gedrag van de ambtenaren in alle vijftien onderzochte uitspraken plichtsverzuim op. Echter, in de tweede en vierde uitspraak was de bestuursrechter van oordeel dat het opgelegde disciplinaire ontslag niet evenredig was aan het gepleegde plichtsverzuim. Ondanks dat het gedrag van de ambtenaar te kwalificeren was als plichtsverzuim, waren er in de tweede uitspraak, volgens de bestuursrechter, bijzondere en verzachtende omstandigheden van toepassing. Naar aanleiding van heftige en intense verhalen van een collega van de betreffende ambtenaar, had hij het GBA-systeem geraadpleegd om deze verhalen te verifiëren. Normaliter levert het gebruik van bedrijfssystemen voor privédoeleinden een evenredig disciplinair ontslag op, maar omdat het gedrag van de collega zorgde

voor behoorlijke onrust in het team, oordeelde de bestuursrechter anders dan in bijvoorbeeld uitspraak 7.

Ook in de vierde uitspraak was de bestuursrechter van mening dat het gepleegde plichtsverzuim niet evenredig was aan het disciplinair ontslag. In deze uitspraak had de ambtenaar ongepaste foto's en video's ontvangen op zijn privételefoon van zijn collega. Het onvoldoende aanspreken is te kwalificeren als plichtsverzuim, maar het verzenden van dergelijke afbeeldingen is beduidend erger dan het onvoldoende optreden tegen het verzenden door een ander.

3.1.5 Evenredigheid

In dertien van de vijftien geanalyseerde uitspraken was de bestuursrechter van mening dat het opgelegde disciplinaire ontslag evenredig was aan het gepleegde plichtsverzuim. Om te beoordelen of het opgelegde disciplinaire ontslag evenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim, kijkt de bestuursrechter naar de aard en de ernst hiervan. In de negende uitspraak beoordeelde de bestuursrechter de aard en de ernst van het plichtsverzuim aan de hand van het goed ambtenaarschap. De ambtenaar die in deze uitspraak, zonder toestemming van het bestuursorgaan, betalingen verrichtte die ten goede kwamen aan hemzelf, heeft het goed ambtenaarschap geschonden. De ambtenaar heeft te maken met ogen eisen van integriteit, betrouwbaarheid en verantwoordelijkheid. Vanwege het frauduleuze handelen van de ambtenaar, waren de aard en de ernst van het plichtsverzuim in verhouding met het opgelegde disciplinaire ontslag. Het opleggen van een andere disciplinaire maatregel lag niet in de rede.

3.1.6 Deelconclusie

Aan het begin van deze paragraaf is de volgende vraag gesteld: 'Wat blijkt uit jurisprudentieonderzoek over de beoordelingsvoorwaarden van de bestuursrechter in het geval van disciplinair strafontslag ten gevolge van plichtsverzuim?' Allereerst is plichtsverzuim de tegenhanger van goed ambtenaarschap. Dit houdt in dat indien sprake is van plichtsverzuim, het goed ambtenaarschap is geschonden. Om te beoordelen of sprake is van plichtsverzuim, maakt de bestuursrechter gebruikt van cumulatieve voorwaarden. Als een daarvan niet aanwezig wordt geacht, stopt de toetsing van het plichtsverzuim. De voorwaarden die van toepassing zijn, zijn als volgt:

- type gedraging;
- verwijtbaarheid;
- toerekenbaarheid;
- kwalificatie plichtsverzuim;
- evenredigheid.

'Verwijtbaarheid' wordt verondersteld aanwezig te zijn indien het bestuursorgaan de overtuiging creëert dat de ambtenaar de gedraging heeft verricht of als de ambtenaar bekend de gedraging te hebben verricht. 'Toerekenbaarheid' wordt getoetst door te beoordelen of de ambtenaar zich bewust was van het karakter van zijn gedraging. Of de gedraging ook als plichtsverzuim kan worden gekwalificeerd, hangt er voornamelijk van af of volgens de bestuursrechter sprake is van bijzondere of verzachtende omstandigheden. Zo kan een gedraging in beginsel worden gekwalificeerd als plichtsverzuim, maar niet van zodanige aard zijn dat disciplinair ontslag kan worden opgelegd. 'Evenredigheid' wordt getoetst op basis van de aard en de ernst van het plichtsverzuim. Hierbij is het de vraag of het gepleegde plichtsverzuim van zodanige aard en ernst is dat alleen het opleggen van disciplinair strafontslag in de rede ligt. Uit het jurisprudentieonderzoek is naar voren gekomen dat het beoordelen van de evenredigheid samenhangt met de mate van schending van het goed ambtenaarschap.

3.2 Jurisprudentieonderzoek verwijtbaar handelen

Met behulp van uitspraken van verschillende rechtbanken en gerechtshoven wordt in deze paragraaf deelvraag 6 beantwoord. Deze deelvraag luidt als volgt: 'Welke feiten en omstandigheden leiden er volgens jurisprudentieonderzoek toe dat sprake is van verwijtbaar handelen in het geval van het ontslag van een ambtenaar?'

In totaal zijn tien uitspraken geanalyseerd waarin een overheidswerkgever heeft verzocht om de ontbinding van de arbeidsovereenkomst op basis van verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW. De analyse is uitgevoerd met behulp van de topics 'type gedraging', 'verwijtbaarheid', 'verwijtbaar handelen' in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW en 'voortzetting van de arbeidsovereenkomst'. Ook de bevindingen van dit jurisprudentieonderzoek zijn in een uitgebreid overzicht (bijlage 4) opgenomen.

3.2.1 Type gedraging

In zeven van de tien geanalyseerde uitspraken was volgens de kantonrechter sprake van verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW. Uit deze uitspraken komt duidelijk naar voren dat de kantonrechter, behalve aan de arbeidsrechtelijke wet- en regelgeving, ook toetst aan hetgeen is bepaald in de Ambtenarenwet 2017 (goed ambtenaarschap) en de daaruit voortvloeiende gedragscode. Ook de gedragingen die verwijtbaar handelen opleveren, zijn op te splitsen in twee categorieën, namelijk werkgerelateerd en privégerelateerd.

Werkgerelateerde gedragingen

In drie van de zeven onderzochte uitspraken was vanwege werkgerelateerd gedrag sprake van verwijtbaar handelen. Twee van deze uitspraken zijn gecombineerd met gedrag in de privétijd. Deze gedragingen kunnen onderverdeeld worden in:

- werk weigeren;
- de ambtelijke positie misbruiken;
- vriendschappelijke relaties hebben op de werkvloer.

In de derde geanalyseerde uitspraak⁶² was volgens de kantonrechter sprake van verwijtbaar handelen, omdat de ambtenaar zonder gegronde reden weigerde om te werken. Voor het verzoek van de overheidswerkgever om de arbeidsovereenkomst te ontbinden, waren van tevoren al veel gesprekken gevoerd met de ambtenaar omtrent zijn werkhervatting. Zo was sprake van een passende functie op het eigen salarisschaalniveau via een coulant opbouwschema. Volgens de kantonrechter heeft de overheidswerkgever er alles aan gedaan om de ambtenaar te stimuleren tot werkhervatting, maar zonder succes. Doordat de ambtenaar weigerde om te werken zonder hier goede redenen voor te hebben, kon de arbeidsovereenkomst worden ontbonden op basis van verwijtbaar handelen.

De ambtenaar in de achtste uitspraak⁶³ maakte zich schuldig aan het misbruiken van zijn ambtelijke positie. Dit misbruik ziet op werkgerelateerde gedragingen die zijn verricht tijdens werktijd. De ambtenaar is tijdens zijn werkuren afwezig geweest, heeft de dienstauto tijdens werktijd voor privédoeleinden gebruikt, heeft zijn parkeeronthefing ten onrechte gebruikt en heeft van werkgerelateerde contacten geschenken aangenomen. De kantonrechter oordeelde dat het voor de beoordeling van verwijtbaar handelen in dit geval niet uitmaakt dat het een ambtenaar betreft, omdat het gedrag voor elke werknemer verwijtbaar handelen zou opleveren.

Een andere gedraging die verwijtbaar handelen opleverde, is onderzocht in de tiende uitspraak.⁶⁴ De ambtenaar in deze uitspraak was werkzaam in een penitentiare inrichting en heeft tijdens zijn werk vriendschappelijke relaties opgebouwd met gedetineerden. De overheidswerkgever gaf aan dit als niet wenselijk te beschouwen, maar kon het niet verbieden. Als de gedetineerden vrij waren, verkocht de ambtenaar drugs aan hen en gebruikte hij deze met hen. Vanwege het gedrag dat hij in zijn privétijd verrichtte, vond de overheidswerkgever dat de ambtenaar verwijtbaar handelde. In deze uitspraak is dus sprake van een combinatie van gedragingen die plaatsvonden in de werktijd en privétijd. De kantonrechter oordeelde dat het gedrag van de ambtenaar

⁶² b. Den Haag 8 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8499

⁶³ Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.

⁶⁴ Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3306.

tezamen gekwalificeerd kon worden als verwijtbaar en hierdoor kon hij zijn werk niet meer naar behoren uitoefen. De ambtenaar was immers chantabel geworden.

Privégerelateerde gedragingen

In vier van de tien uitspraken was er volgens de kantonrechter reden om op basis van de gedragingen die gepleegd zijn in de privétijd van de ambtenaar, de arbeidsovereenkomst te ontbinden wegens verwijtbaar handelen. De privégerelateerde gedragingen vallen allemaal onder het onderwerp 'schending van de gedragscode'.

Alle vier uitspraken houden verband met het feit dat de ambtenaar zich, ook in zijn privétijd, dient te gedragen als een goed ambtenaar. De kantonrechter zei in de uitspraken niet expliciet dat sprake was van schending van het goed ambtenaarschap, maar noemde wel dat de gedraging in strijd was met hetgeen is opgenomen in de Ambtenarenwet 2017 en de daarbij behorende gedragscode. De overtredingen die hebben plaatsgevonden, zijn als volgt onder te verdelen:

- betrokken zijn bij een misdrijf;
- verboden in bezit zijn van munitie;
- rijden onder invloed;
- liegen.

In de vierde uitspraak⁶⁵ die is onderzocht, heeft de ambtenaar zich schuldig gemaakt aan betrokkenheid bij een harddruggerelateerd misdrijf. Hoewel de ambtenaar aanvoerde dat zij onbewust deel heeft uitgemaakt van dit misdrijf, deed dit volgens de kantonrechter niet af aan het feit dat zij zich als een onoplettend ambtenaar heeft gedragen en zodoende zichzelf en de overheidswerkgever onnodig in een benarde positie heeft gebracht. Daarnaast wordt van een ambtenaar die werkzaam is bij het Openbaar Ministerie een hoge en extra mate van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit verwacht. Dat volgt ook uit de omstandigheid dat deze kernwaarden in de Ambtenarenwet, alsook in de van toepassing zijnde gedragscodes, expliciet zijn vastgelegd. Hiermee zegt de kantonrechter feitelijk dat een ambtenaar zich als een goed ambtenaar dient te gedragen.

⁶⁵ Rb. Rotterdam 17 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2020:7219.

De zesde uitspraak⁶⁶ ziet niet alleen op een gedraging die is verricht in de privétijd, maar de kantonrechter oordeelde wel op grond van de Ambtenarenwet 2017 en de gedragscode. De gepleegde gedraging heeft plaatsgevonden tijdens werktijd. De ambtenaar heeft na een schietoefening met zijn dienstwapen munitie meegenomen in zijn broekzak. De ambtenaar was verplicht om na elke oefening de overgebleven munitie in te leveren. Nadat de ambtenaar had gemerkt dat hij nog ongebruikte munitie in zijn broekzak had, heeft hij deze niet teruggebracht maar bewaard in een boterhamzakje in een lade van zijn salontafel. Volgens de kantonrechter mocht van deze ambtenaar een hoge mate van integriteit, oplettendheid en zorgvuldigheid worden verlangd. Ook hier benoemde de kantonrechter impliciet het goed ambtenaarschap.

Ook in de zevende uitspraak⁶⁷ toetste de kantonrechter het goed ambtenaarschap aan de hand van de Ambtenarenwet 2017 en de gedragscode. De betreffende ambtenaar heeft tijdens zijn privétijd onder invloed van (hard)drugs een auto bestuurd en is aangehouden. Aan een ambtenaar in overheidsdienst worden hoge eisen gesteld ten aanzien van integriteit en betrouwbaarheid. Dat volgt ook uit het feit dat deze kernwaarden in de van toepassing zijnde gedragscodes zijn vastgelegd. Het naleven en in acht nemen van de gedragscode is niet beperkt tot het gedrag tijdens werktijd. De gedragscode benadrukt dat ook in de privésfeer integer gedrag wordt verwacht. Het gedrag van de betreffende ambtenaar levert naar het oordeel van de kantonrechter verwijtbaar handelen op.

Tot slot oordeelde de kantonrechter in de negende uitspraak⁶⁸ dat sprake was van verwijtbaar handelen, omdat een gedragscode is overtreden. De ambtenaar in kwestie is op vakantie geweest naar Turkije op het moment dat dit land, in verband met COVID-19-maatregelen, het reisadvies 'code oranje' had. Tegenover de overheidswerkgever bleef de ambtenaar ontkennen dat hij in Turkije was geweest en heeft hij zelfs vervalste documenten overhandigd om zijn leugen kracht bij te zetten. Het gedrag van de ambtenaar zorgde ervoor dat de overheidswerkgever hem niet meer 100% kon vertrouwen en dat hij zich niet als een goed ambtenaar heeft gedragen. Volgens de gedragscode is het niet toegestaan om opzettelijk

⁶⁶ Rb. Rotterdam 31 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2020:9568.

⁶⁷ Rb. Midden-Nederland 15 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5510.

⁶⁸ Rb. Overijssel 21 december 2020, ECLI:NL:ROVE:2020:4497.

onjuiste of gemanipuleerde informatie te verstrekken. Nu de ambtenaar dit wel had gedaan, was de kantonrechter van mening dat sprake was van verwijtbaar handelen.

3.2.2 Toerekenbare verwijtbaarheid

Om te kunnen komen tot de ontbinding van de arbeidsovereenkomst op basis van verwijtbaar handelen ex 7:669 lid 3 sub e BW, is de verwijtbaarheid cruciaal. Hiermee wordt bedoeld of de verweten gedraging daadwerkelijk is verricht door de ambtenaar. De overheidswerkgever moet voldoende kunnen onderbouwen dat de ambtenaar de gedraging heeft verricht en dat deze aan hem kan worden toegerekend. Het is voor de ambtenaar van groot belang dat hij het aangevoerde feitencomplex betwist, omdat anders deze feiten en omstandigheden komen vast te staan krachtens artikel 149 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit houdt in dat de kantonrechter op basis van deze informatie verdergaat met het beoordelen van verwijtbaar handelen. In sommige gevallen is het mogelijk dat de ambtenaar de gedraging wel heeft verricht, maar zich niet bewust was van zijn ontoelaatbare gedrag. Volgens de Kamerstukken is het om te kunnen spreken van verwijtbaar handelen van belang dat de werknemer weet welk gedrag volgens de werkgever als toelaatbaar dan wel ontoelaatbaar is. In het geval van de genormaliseerde ambtenaar legt hij ten aanzien van de inhoud van de Ambtenarenwet 2017 en de daaruit voortvloeiende gedragscode een eed of belofte af ex artikel 5 lid 1 sub a AW2017. Met andere woorden, de ambtenaar is op de hoogte van hetgeen is opgenomen in deze wet- en regelgeving. Tot op heden is deze verplichting die berust op zowel de genormaliseerde als niet-genormaliseerde ambtenaar nog niet meegewogen in de beoordeling van de kantonrechter ten aanzien van 'toerekenbare verwijtbaarheid'. Wellicht kan deze verplichting in de toekomst een aanzienlijke rol spelen in de beoordeling van de voorwaarde 'toerekenbare verwijtbaarheid'. Immers kan hieruit worden opgemaakt dat de ambtenaar wist of behoorde te weten welk gedrag door de overheidswerkgever als wenselijk dan wel onwenselijk wordt aangemerkt.

Opvallend is dat de bestuursrechter de verwijtbaarheid en de toerekenbaarheid als twee aparte voorwaarden beschouwt om te toetsen in het kader van plichtsverzuim. De kantonrechter beoordeelt tijdens de toetsing van

verwijtbaarheid ook of de gedraging aan de ambtenaar kan worden toegerekend. In de vijfde uitspraak⁶⁹ benoemde de kantonrechter dit expliciet. Om te kunnen spreken van verwijtbaar handelen moet onder andere sprake zijn van aan de ambtenaar toerekenbare verwijtbaarheid. Een voorbeeld van een situatie waarin wel sprake is van verwijtbaarheid, maar niet van toerekenbare verwijtbaarheid is uitspraak 1.⁷⁰ De betreffende ambtenaar heeft geld aangenomen van een aannemer die gecontracteerd is door zijn overheidswerkgever. Het geld was bedoeld om voor een gezamenlijke vriend een voetbalreis te bekostigen. De ambtenaar kon dit ook aantonen met betaalbewijzen. Hoewel het gedrag van de ambtenaar als verwijtbaar kon worden bestempeld, was geen sprake van toerekenbare verwijtbaarheid.

Voorts zijn ook de voorwaarden die de kantonrechter toets om te beoordelen of een ambtenaar verwijtbaar heeft gehandeld, cumulatief. Indien de gedraging niet aan de ambtenaar verweten dan wel toegerekend kan worden, zal de kantonrechter niet verdergaan met beoordelen. Dit geldt ook als de kantonrechter tijdens het beoordelen van mening is dat de gedraging niet kan worden bestempeld als verwijtbaar handelen in de zin van artikel 7:699 lid 3 sub e BW. Wel kan de kantonrechter ervoor kiezen om alsnog de arbeidsovereenkomst te ontbinden op grond van een subsidiaire ontslaggrond die is opgenomen in het verzoek van de overheidswerkgever.

3.2.3 Verwijtbaar handelen in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW

In de uitspraken 3, 4, 6, 7, 8, 9 en 10 was volgens de kantonrechter sprake van verwijtbaar handelen in de zin van artikel 7: 669 lid 3 sub e BW. De reden waarom de kantonrechter van mening was dat het gedrag van de ambtenaar kon worden aangemerkt als verwijtbaar handelen, is te lezen in paragraaf 3.2.1.

In drie van de tien uitspraken was volgens de kantonrechter geen sprake van verwijtbaar handelen. In de eerste en vijfde uitspraak kwam dit door het ontbreken van de toerekenbaarheid van de verwijtbare gedraging. In de tweede uitspraak⁷¹ heeft de kantonrechter geen verwijtbaar handelen aangenomen, omdat de

⁶⁹ Rb. Limburg 30 juli 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5627.

⁷⁰ Rb. Rotterdam 8 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:5026.

⁷¹ Rb. Noord-Nederland 18 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3599.

gedraging van de ambtenaar die zou hebben geleid tot verwijtbaar handelen, nog niet bewezen is verklaard. De ambtenaar wordt beschuldigd van mishandeling en brandstichting van de woning van zijn ex-partner en collega. Tijdens de toetsing van de voorwaarde van verwijtbaarheid is de beoordeling echter vastgelopen. De strafrechter heeft de betreffende ambtenaar al veroordeeld voor de bovengenoemde strafbare feiten, maar daar is hij tegen in hoger beroep gegaan. Zolang de strafrechtelijke procedure loopt, kan de kantonrechter niet uitgaan van de feiten en omstandigheden die de strafrechter noemt. Met andere woorden, de gedraging is (nog) niet aan de ambtenaar te verwijten en daardoor kan de arbeidsovereenkomst niet op grond van verwijtbaar handelen worden ontbonden. Daarentegen heeft de kantonrechter geoordeeld dat de situatie wel voldoende aanleiding geeft tot het ontbinden op basis van een verstoorde arbeidsverhouding in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub g BW.

3.2.4 Voortzetten van de arbeidsovereenkomst

In de uitspraken 3, 4, 6, 7, 8, 9 en 10 oordeelden de kantonrechters van meerdere arrondissementen dat sprake was van verwijtbaar handelen. In deze zeven uitspraken oordeelde de kantonrechter ten aanzien van de voortzetting van de arbeidsovereenkomst als volgt. Indien sprake is van verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW, kan voortzetting van de arbeidsovereenkomst in redelijkheid niet worden geleverd van de overheidswerkgever. Hieruit kan worden opgemaakt dat indien sprake is van verwijtbaar handelen, hieraan onlosmakelijk is verbonden dat de arbeidsovereenkomst niet kan worden voortgezet.

3.2.5 Deelconclusie

Aan het begin van deze paragraaf is de vraag gesteld welke feiten en omstandigheden er volgens jurisprudentieonderzoek toe leiden dat sprake is van verwijtbaar handelen in het geval van ontslag van een ambtenaar. Aan de hand van tien uitspraken is het beoordelingskader van de kantonrechter ten aanzien van een verwijtbaar handelende ambtenaar onderzocht. Blijkens dit onderzoek maakt de kantonrechter in grote lijnen gebruik van dezelfde cumulatieve beoordelingscriteria als de bestuursrechter, namelijk:

- type gedraging;
- toerekenbare verwijtbaarheid;
- verwijtbaar handelen in de zin van artikel 7:699 lid 3 sub e BW;

- voortzetten van de arbeidsovereenkomst.

Opvallend is dat de kantonrechter bij het beoordelen van de gedraging ook toetst aan hetgeen is opgenomen in de Ambtenarenwet 2017 en de daarbij behorende gedragscode. Kortom, ook de kantonrechter toetst het begrip 'goed ambtenaarschap' tijdens zijn beoordeling van verwijtbaar handelen. Daarnaast is op te merken dat de kantonrechter het beoordelingscriterium 'toerekenbare verwijtbaarheid' hanteert, terwijl de bestuursrechter deze voorwaarden apart van elkaar beoordeelt. 'Toerekenbare verwijtbaarheid' houdt in dat de ambtenaar de gedraging daadwerkelijk heeft verricht en hij zich op dat moment bewust was van de ontoelaatbaarheid van zijn gedraging. Ook is het in het civiele arbeidsrecht van belang dat de ambtenaar gemotiveerd verweer voert als de gedraging niet toerekenbaar aan hem verweten kan worden. Indien hij dit niet doet, komt het aangevoerde feitencomplex van de overheidswerkgever vast te staan en zal hij op basis van die feiten en omstandigheden oordelen of sprake is van verwijtbaar handelen. Tijdens het beoordelen van het criterium 'verwijtbaar handelen' in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW, overweegt de kantonrechter of er geen andere subsidiaire ontslaggrond is die beter past dan verwijtbaar handelen. Tot slot kan worden opgemerkt dat indien sprake is van verwijtbaar handelen in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW, de arbeidsovereenkomst niet wordt voortgezet.

Hoofdstuk 4

Conclusie

In dit hoofdstuk worden het juridisch kader en de resultaten samengevat in een conclusie. Met behulp hiervan wordt de centrale vraag beantwoord. Ook worden de doelstelling en de bruikbaarheid van dit onderzoek kort toegelicht.

De vraag die gedurende dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: 'Welk advies kan op basis van wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek worden gegeven aan Haagsche Meesters Advocaten over de invulling van het begrip "goed ambtenaarschap" bij ontslag van een ambtenaar zowel voor als na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren?'

Met behulp van het juridisch kader en de resultaten kan het volgende worden geconcludeerd, waarmee de centrale vraag wordt beantwoord.

Op 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren van kracht gegaan. Hierdoor is het merendeel van de ambtenaren genormaliseerd ten aanzien van indiensttreding en ontslag. Voor de genormaliseerde ambtenaren is nu evengoed het civiele arbeidsrecht van toepassing als voor een 'gewone' werknemer. Door deze normalisatie genieten ook de ambtenaren contractsvrijheid, een stabielere arbeidsverhouding en meer arbeidsflexibiliteit. Desalniettemin blijft de genormaliseerde ambtenaar, behalve aan titel 7.10 van het BW, ook gebonden aan het goed ambtenaarschap.

De invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' is volgens wetsanalyse en literatuuronderzoek onveranderd gebleven. De verplichting voor een ambtenaar om zich als een goed ambtenaar te gedragen, was vóór de inwerkingtreding van de Wnra opgenomen in artikel 125ter AW1929. De verplichting voor het bestuursorgaan om een gedragscode op te stellen om zorg te dragen voor goed ambtelijk handelen, was terug te vinden in artikel 125quater sub c AW1929. Na de inwerkingtreding, zijn deze verplichtingen tevens opgenomen in de Ambtenarenwet 2017. Het goed ambtenaarschap is in die wet ondergebracht in artikel 6 lid 1 AW2017 en de verplichting van een overheidswerkgever om een

gedragscode op te stellen ten behoeve van het goed ambtelijk handelen, is opgenomen in artikel 4 lid 3 AW2017. Uit de gedragscodes van de gemeentes Amsterdam en Utrecht kan geconcludeerd worden dat de gedragscode op veel onderwerpen hetzelfde wordt ingevuld. Uit het juridisch kader is dus te concluderen dat de invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' niet veel is gewijzigd ten opzichte van vóór de inwerkingtreding van de Wnra.

Uit de resultaten van de jurisprudentieonderzoeken kan geconcludeerd worden dat ook de kantonrechter toetst aan de Ambtenarenwet 2017 en de daaruit voortvloeiende gedragscode. In vier van de zeven geanalyseerde uitspraken, waarin de kantonrechter van oordeel was dat sprake was van verwijtbaar handelen ex artikel 7:699 lid 1 sub e BW, toetste hij ook het goed ambtenaarschap. De kantonrechter benoemde niet expliciet het goed ambtenaarschap, zoals dat in artikel 6 lid 1 AW2017 is opgenomen, maar verwees hier wel naar. De kantonrechter gaf aan dat voor een genormaliseerde ambtenaar nog steeds extra hoge eisen gelden ten aanzien van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit. Oftewel, de ambtenaar is ook na normalisering verplicht zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.

De kantonrechter oordeelde echter niet volledig hetzelfde als de bestuursrechter. De bestuursrechter beoordeelde de criteria 'verwijtbaarheid' en 'toerekenbaarheid' namelijk als twee aparte voorwaarden. De kantonrechter maakt daarentegen gebruik van het beoordelingscriterium 'toerekenbare verwijtbaarheid'. Hierdoor beoordeelt hij met één toetsingsmoment of de ambtenaar de gedraging daadwerkelijk heeft begaan en of hij zich bewust was van de ontoelaatbaarheid van zijn gedraging op het moment dat hij die beging. Hieruit is te concluderen dat de invulling van het begrip 'goed ambtenaarschap' hetzelfde is gebleven, maar dat de kantonrechter enigszins een ander toetsingskader hanteert tijdens zijn beoordeling dan de bestuursrechter. Hoewel de kantonrechter niet een-op-een het beoordelingscriterium van de bestuursrechter heeft overgenomen, beoordeelt hij de voorwaarden ook cumulatief.

Tot slot dient zowel de genormaliseerde als de niet-genormaliseerde ambtenaar ervan op de hoogte te zijn dat hij nog steeds onderworpen is aan hoge integriteitsnormen. De genormaliseerde en de niet-genormaliseerde ambtenaar

zijn namelijk verplicht om aan het begin van de aanstelling of indiensttreding een eed of belofte af te leggen. Tot op heden hebben feitenrechters zich in hun uitspraken hier nog niet over uitgelaten, maar mogelijkserwijs zal de verplichte eed of belofte ten aanzien van de inhoud van de Ambtenarenwet 2017 en de daarbij behorende gedragscodes, een belangrijke rol spelen in de beoordeling van het criterium 'toerekenbare verwijtbaarheid'.

Hoofdstuk 5

Advies en aanbevelingen

In het verlengde van de gegeven conclusie in hoofdstuk 4 worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan aan de heer mr. Backer die werkzaam is bij Haagsche Meesters Advocaten.

Wanneer een nieuwe zaak binnenkomt die een ontslagprocedure van een ambtenaar betreft, kunnen de medewerkers van Haagsche Meesters gebruikmaken van het bijgevoegde stappenplan (zie bijlage 6). Zodoende is eenvoudig te controleren of de gedraging van de ambtenaar als verwijtbaar handelen kan worden aangemerkt in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW. Het stappenplan dient te worden gelezen in combinatie met het onderstaande advies.

Ambtenaar

Het betreffende stappenplan is alleen van toepassing op ambtenaren die werkzaam zijn via een arbeidsovereenkomst. Het is dus van belang om, voordat het stappenplan wordt geraadpleegd, te achterhalen of sprake is van een genormaliseerde of niet-genormaliseerde ambtenaar. Betreft het een genormaliseerde ambtenaar, dan is het stappenplan van toepassing.

Stap 1: toerekenbare verwijtbaarheid

De overheidswerkgever moet aan de hand van een onderbouw feitencomplex aantonen dat de ambtenaar de gedraging daadwerkelijk heeft verricht en dat hij zich op dat moment bewust was van de ontoelaatbaarheid van zijn gedrag. Indien hiertegen geen of een onvoldoende gemotiveerd verweer wordt ingediend, kan de kantonrechter het aangevoerde feitencomplex van de overheidswerkgever voor waar aannemen. Het is dus van belang om te weten op basis van welke informatie de overheidswerkgever de overtuiging wil wekken dat de gedraging aan de ambtenaar kan worden toegerekend en verweten. Wanneer dit helder in kaart is gebracht, moet worden vastgesteld hoe deze informatie het beste kan worden weerlegd. Een voorbeeld is dat de ambtenaar nooit een eed of belofte heeft afgelegd, waardoor hij niet kon weten welk gedrag de overheidswerkgever als ontoelaatbaar zou aanrekenen.

Stap 3: verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW

Als de gedraging toerekenbaar verwijtbaar wordt geacht, is het mogelijk dat er alsnog geen sprake is van verwijtbaar handelen. Indien sprake is van een toerekenbare verwijtbaarheid en een evidente gedraging zoals diefstal of fraude, dan zal de kantonrechter oordelen dat de ambtenaar verwijtbaar heeft gehandeld. Als het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst op bijvoorbeeld een schending van de gedragscode rust, is het van belang om de Ambtenarenwet 2017 en de van toepassing zijnde gedragscode te raadplegen. Mocht het zo zijn dat de gedraging op basis van de Ambtenarenwet 2017 en de daarbij behorende gedragscode niet als verwijtbaar handelen kan worden aangemerkt, dan is het van belang om te kijken naar de subsidiaire ontslaggronden waarop de overheidswerkgever subsidiair verzoekt om ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Wellicht wordt de arbeidsovereenkomst dan alsnog ontbonden, maar heeft de ambtenaar wel recht op vergoeding.

Stap 4: voortzetten van de arbeidsovereenkomst

Als de kantonrechter heeft vastgesteld dat sprake is van verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW, dan wordt verondersteld dat het voortzetten van de arbeidsovereenkomst in alle redelijkheid niet meer van de overheidswerkgever kan worden verwacht.

Bronnenlijst

Literatuurlijst

- **Van der Heijden & Jellinghaus 2008**

P.J.J.M. van der Heijden & S.F.H. Jellinghaus, *Ambtenaarschap, sollicitatie en aanstelling*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2008.

- **Loonstra 2019**

C.J. Loonstra, *Hoofdstukken sociaal recht*, Utrecht: Noordhoff Uitgevers bv. 2019.

- **Van der Voet e.a. 2017**

G.W. van der Voet (red.) e.a., *Jellinghaus & Huisman. Arbeidsrechtelijke themata – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

- **Van der Voet e.a. 2021**

G.W. van der Voet (red.) e.a., *Jellinghaus & Huisman. Arbeidsrechtelijke themata – Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Vakartikelen

Tijdschriftartikelen

- **Barentsen, Tijdschrift Recht & Arbeid 2020/43**

B. Barentsen, 'Zijn ambtenaren bijzonder of normaal?', *Tijdschrift Recht & Arbeid* 2020/43, afl. 5.

- **Barentsen & Sagel, Nederlands Juristenblad 2020/2403**

B. Barentsen & S. Sagel, 'Kroniek van het sociaal recht', *Nederlands Juristenblad* 2020/2403, afl. 35.

- **Boiten, Module Ambtenarenrecht 721**
B.J. Boiten, 'Plichtsverzuim en disciplinaire sancties', *Module Ambtenarenrecht* 2009/721.
- **Module Ambtenarenrecht 836**
'Wat is er eigenlijk geregeld in de Ambtenarenwet en wat wordt er geregeld in de rechtspositieregelingen, zoals het arar en aar of de car/uwo?', *Module ambtenarenrecht* 2010/836.
- **Sprengers, Tijdschrift Recht & Arbeid 2011/35**
L.C.J. Sprengers, 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar', *Tijdschrift Recht & Arbeid* 2011/35.
- **Stuiver, Module Ambtenarenrecht 1003**
H.S.P. Stuiver, 'Soorten disciplinaire straffen', *Module Ambtenarenrecht* 2019/1003.
- **Stuiver, Module Ambtenarenrecht 1002**
H.S.P. Stuiver, 'Plichtsverzuim', *Module Ambtenarenrecht* 2019/1002.
- **Van den Brekel, Arbeidsrecht 2021/19**
M.C.J. van den Brekel, 'Ruim één jaar integriteit sinds de Wnra: de balans opmaken', *Arbeidsrecht* 2021/19, afl. 4.
- **Van den Brekel, Arbeidsrecht 2020/4**
M.C.J. van den Brekel, 'Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?', *Arbeidsrecht* 2020/4, afl. 1.
- **Van Waegeningh & Van Maurik 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 2017/29**

E. Wies & M.A. Schneider, 'Twee jaar verwijtbaar handelen door de werknemer: een analyse van de rechtspraak', *ArbeidsRecht* 2017/29, afl. 6/7.

Krantenartikel

- **Niemantsverdriet & Basir, NRC 9 oktober 2021**

T. Niemantsverdriet & R. Basir, 'Ik dacht gewoon: *chill*, nu kan ik parkeren', *NRC* 9 oktober 2021.

Internetbronnen

- **Rijksoverheid**

'Nieuwe rechtspositie ambtenaren', rijksoverheid.nl (geraadpleegd op 16 januari 2022).

- **Rijksoverheid**

'Integriteit overheid', rijksoverheid.nl (geraadpleegd op 16 januari 2022).

- **P-direkt**

'Aanstellingsbesluit – situatie vóór 01-01-2020', p-direkt.nl (geraadpleegd op 16 januari 2022).

Regelgeving

- Algemeen Rijksambtenarenreglement.
- Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst.

Gedragscode

- **Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam 2019**
Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam, Amsterdam: Bureau Integriteit 2019, amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/organisaties/organisaties/integriteit.
- **Gedragscode voor iedereen die werkt bij de gemeente Utrecht 2021**
Gedragscode voor iedereen die werkt bij de gemeente Utrecht, Utrecht: 2021, werkenbijutrecht.nl/wp-content/uploads/2021/03/3.-Gedragscode.pdf.

Parlementaire stukken

Handelingen

- Handelingen der Staten-Generaal 1927-1928, Bijlage nr. 392 (MvT).

Kamerstukken

- *Kamerstukken I* 2013/14, 32550, C (MvA).
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35073, nr. 3 (MvT).

Tekst & Commentaar

- **Hoffmans, in: T&C BW 2019**
J.G.F.M. Hoffmans, commentaar op Ambtenarenwet 2017, in: J.M. van Slooten en M.S.A. vegter en E. Verhulp, *Tekst & commentaar Arbeidsovereenkomst Speciale uitgave WAB en Wnra*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- **Verhulp, in: T&C BW 2019**
E. Verhulp, commentaar op artikel 7:669 BW, in: J.M. van Slooten en M.S.A. vegter en E. Verhulp, *Tekst & commentaar Arbeidsovereenkomst Speciale uitgave WAB en Wnra*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Jurisprudentie

Juridisch kader

- HR 28 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1810.
- HR 23 december 2021, ECLI:NL:HR:2016:2998.
- CRvB 9 juli 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ3897.
- CRvB 26 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK6578.
- CRvB 19 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:944.
- Hof 's-Hertogenbosch 8 juli 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2157.

Resultaten jurisprudentieonderzoek plichtsverzuim

- Rb. 's-Hertogenbosch 9 juli 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BX0752.
- Rb. Limburg 2 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8773.
- Rb. Noord-Holland 21 januari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:316.
- Rb. Noord-Nederland 27 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4793.
- Rb. Overijssel 6 juli 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:2349.
- Rb. Rotterdam 9 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9277.
- Rb. Amsterdam 21 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6746.
- Rb. Den Haag 30 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12836.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 25 maart 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1434.
- Rb. Noord-Holland 19 november 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:9497.
- Rb. Oost-Brabant 19 februari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:709.
- Rb. Amsterdam 24 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1448.
- Rb. Noord-Holland 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7671.
- Rb. Rotterdam 17 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8138.
- Rb. Den Haag 15 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10252.

Resultaten jurisprudentieonderzoek verwijtbaar handelen

- Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.
- Rb. Limburg 30 juli 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5627.
- Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3306.
- Rb. Rotterdam 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7219.
- Rb. Rotterdam 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9568.
- Rb. Midden-Nederland 15 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5510.
- Rb. Overijssel 21 december 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:4497.
- Rb. Rotterdam 8 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:5026.
- Rb. Den Haag 8 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:8499.
- Rb. Noord-Nederland 18 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3599.

Bijlage 1 – overzicht ontslaggronden in de ARAR en CAR-UWO

	ARAR	CAR-UWO
Ontslag op aanvraag	Artikel 94	Artikel 8:1
Ontslag wegens ouderdomspensioen	Artikel 98	Artikel 8:2
Ontslag op aanvraag i.v.m. Flexibel Pensioen Uittreden	Artikel 94a	Artikel 8:11
Ontslag wegens weigering medewerking re-integratie		Artikel 8:5a
Reorganisatieontslag	Artikel 96	Artikel 8:4
Ontslag na verplaatsing functie	Artikel 96a	
Ontslag wegens niet kunnen herstellen in actieve dienst na vervulling functie in een publiekrechtelijk college	Artikel 96b	Artikel 8:9
Ontslag wegens benoeming tot minister of staatssecretaris	Artikel 96c	
Functioneel leeftijdsontslag	Artikel 97	Vervallen
Ontslag wegens verlies vereiste voor de benoembaarheid	Artikel 98 A	Artikel 8:7 sub a
Ontslag wegens verboden zwangerschap	Artikel 98 B	Artikel 8:7 sub b
Ontslag wegens ondercuratelestelling	Artikel 98 C	Artikel 8:7 sub c
Ontslag wegens lijfswang wegens schulden	Artikel 98 D	Artikel 8:7 sub d
Ontslag wegens veroordeling tot vrijheidsstraf	Artikel 98 E	Artikel 8:7 sub e

Ontslag wegens ongeschiktheid door ziekte	Artikel 98 F	Artikel 8:5
Ontslag wegens onbekwaamheid/ongeschiktheid anders dan wegens ziekte	Artikel 98 G	Artikel 8:6
Ontslag wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd	Artikel 98 H	Artikel 8:2
Ontslag wegens verstrekken van onjuiste inlichtingen bij indiensttreding en/of keuring	Artikel 98 I	Artikel 8:7 sub f
Ontslag wegens aanvaarding niet-passende functie tijdens uitkering	Artikel 98	
Ontslag wegens andere gronden	Artikel 99	Artikel 8:8
Ontslag wegens plichtsverzuim	Artikel 80	Artikel 8:13
Herplaatsingskandidaat	Artikel 49 L	Artikel 8:4

Tabel 2: ontslaggronden ARAR en CAR-UWO

Bijlage 2 – overzicht gedragscodes gemeente Amsterdam en Utrecht

	Gemeente Amsterdam	Gemeente Utrecht
<i>Omgaan met anderen</i>	• Je gaat respectvol om met anderen, zowel binnen als buiten de organisatie, in woord, gebaar en geschrift. • Je maakt je niet schuldig aan discriminatie. • Je gebruikt geen verbaal of fysiek geweld. • Je pest niet, waaronder ook vernedering en buitensluiting worden verstaan. • Je maakt je niet schuldig aan seksuele intimidatie.	• Je gaat respectvol om met anderen. • Je respecteert verschillen in mensen en discrimineert niet. • Je gebruikt geen verbaal of fysiek geweld. • Je maakt je niet schuldig aan (seksuele) intimidatie.
<i>Tegengaan van belangenverstrengeling</i>	• Je maakt je niet schuldig aan belangenverstrengeling. Je mag dus jouw kennis en invloed niet gebruiken om jouw eigen belangen te dienen, of die van een ander bij wie je persoonlijk betrokken bent. • Je gaat actief en uit jezelf de schijn van belangenverstrengeling tegen. • Je vraagt aan je leidinggevende om schriftelijke toestemming als met betaalde of onbetaalde nevenwerkzaamheden, de vervulling van jouw functie in het geding komt of als de belangen van de gemeente, voor zover deze in verband staan met jouw functie, kunnen worden geschaad.	• Heb je naast de gemeente nog een werkgever, eigen bedrijf of ben je bestuurder bij een stichting of een vereniging? Dan is sprake van nevenwerkzaamheden. Maak hiervan melding bij je leidinggevende. • Na de melding bepaalt je leidinggevende in afstemming met jou of er maatregelen nodig zijn, of bepalen dat je de nevenwerkzaamheden wellicht niet kan combineren met de functie die je bekleedt. • Ook financiële belangen meld je bij je leidinggevende, indien die de belangen van de gemeente en jouw functievervulling kunnen raken.
<i>Tegengaan van corruptie</i>	• Je mag niet voor geld, goederen of diensten laten omkopen en je mag burgers of partijen ook geen geld, goederen of diensten vragen voor jouw dienst of invloed.	• Je mag je nooit met geld, spullen of diensten laten omkopen en je mag inwoners of andere belanghebbenden geen geld, spullen of diensten vragen voor jouw dienst of invloed.

	• Je gaat actief en uit jezelf de schijn van corruptie tegen. • Je neemt geen geschenken aan die je in jouw functie krijgt aangeboden, tenzij: ◦ weigeren of teruggeven van een geschenk de gever ernstig zou kwetsen of bijzonder in verlegenheid zou brengen; ◦ de schijn van corruptie minimaal is, zoals bij gebruikelijke bedankgiften als een bos bloemen, een fles wijn of een boekenbon; ◦ weigeren, teruggeven of terugsturen praktisch niet te doen is. Je accepteert geen faciliteiten en diensten van derden die je in jouw functie krijgt aangeboden, tenzij: ◦ weigeren ervan het werk onmogelijk of onwerkbaar zou maken, en ◦ de schijn van corruptie minimaal is. • Je accepteert geen bezoeken in binnen- en buitenland waarbij anderen de reis- en overnachtingskosten betalen. Als deze bezoeken naar het oordeel van jouw leidinggevende voor jouw functie noodzakelijk zijn, beschouw je deze bezoeken als werk en kunnen de bijgaande kosten voor de gemeente zijn.	• Je gaat actief en uit jezelf de schijn van corruptie tegen. • Je neemt nooit geld aan. • Je neemt geen geschenken aan die je in jouw functie krijgt aangeboden, wanneer: ◦ het geschenk een geschatte waarde heeft van meer dan 50 euro, of ◦ het geschenk wordt aangeboden in een periode van overleg of onderhandeling, of ◦ het geschenk wordt aangeboden op jouw huisadres. • Als je een geschenk aanneemt, dan meld je dat bij je leidinggevende. Die bepaalt de bestemming van het geschenk. Als leidinggevende bedenk je hoe je hier in jouw team mee omgaat.
<i>Omgaan met informatie</i>	• Je gebruikt informatie waarover je vanuit jouw functie beschikt voor de uitoefening van de functie en binnen de kaders van de wet. • Je maakt niet onterecht gebruik of misbruik van informatie waarover je vanwege de functie beschikt; niet voor jezelf en ook niet voor anderen.	• Je houdt je aan de geheimhoudingsplicht: informatie die je hebt door je werk of je functie mag je niet verstrekken, verspreiden of naar buiten brengen als die informatie geheim is of een vertrouwelijk karakter heeft.

	• Je houdt informatie met een vertrouwelijk karakter geheim. • Je verstrekt geen informatie aan raadsleden op eigen initiatief en je verleent ook geen ambtelijke bijstand op eigen initiatief.	• Je beschermt informatie en data, zodat het niet 'op straat belandt'. Je gaat zorgvuldig en bewust om met informatie, zowel in de fysieke als in de digitale omgeving. Digitaal betekent dit dat je bijvoorbeeld je wachtwoord geheimhoudt, je scherm afgrendelt als je je werkplek verlaat en je niet inlogt op een openbaar wifi zonder wachtwoord. Fysiek betekent dit bijvoorbeeld dat je geen papier onbeheerd laat liggen op jouw werkplek. En dat je vertrouwelijke of geheime documenten alleen in een gesloten papiercontainer weggooit. • Je denkt na over het delen van informatie met collega's van andere afdelingen. Soms moet je hierin terughoudend zijn, bijvoorbeeld als het gaat om privacygevoelige informatie. Maar in andere gevallen deel je informatie juist bewust wel, omdat jouw informatie relevant is voor collega's uit andere domeinen.
<i>Gebruik van bedrijfsmiddelen</i>	• Je mag de bedrijfsmiddelen niet gebruiken voor een ander doel dan het verrichten van de werkzaamheden. • Voor apparaten zoals mobiele telefoon en tablet geldt in afwijking op regel 1 dat privégebruik in redelijke mate mag. • Je mag geen illegale software downloaden. Ook mag je met bedrijfsmiddelen geen pornografische, racistische, discriminerende, beledigende, aanstootgevende of (seksueel) intimiderende teksten en afbeeldingen bekijken, downloaden of	• Materiaal en apparatuur van de gemeente behandel je netjes en zorgvuldig en in beginsel alleen voor zakelijke doeleinden. • Privégebruik van gemeentelijke communicatiemiddelen, zoals telefoon, e-mail en internet, mag incidenteel en alleen als het je werk niet hindert. Ook blijf je weg van aanstootgevende of onzedelijke inhoud. • Het is verboden om waardevolle gemeente-eigendommen zonder toestemming mee te nemen van

	verspreiden of berichten versturen die (kunnen) aanzetten tot haat of geweld. • Je declareert alleen redelijke en noodzakelijke kosten.	kantoor; denk bijvoorbeeld aan fietsen, gereedschap en leenlaptops.
<i>Gedrag in de privésfeer</i>	• Je doet in privésituaties geen uitlatingen die jouw eigen functioneren als ambtenaar of het functioneren van de gemeente, het organisatieonderdeel of het stadsdeel kunnen schaden. • Je bespreekt mogelijk onwenselijke privérelaties en contacten met jouw leidinggevende en treft maatregelen om jezelf en de gemeente te beschermen tegen ongewenst effecten. • Je neemt zo nodig maatregelen in de privésfeer zodat je het ambt ook in je privétijd niet zal schaden en de gedragscode kan leven.	• Je zegt en schrijft als privépersoon geen dingen die jouw eigen functioneren als ambtenaar of het functioneren van de gemeente kunnen schaden. • Je bespreekt mogelijk onwenselijke privérelaties en contacten met jouw leidinggevende en treft maatregelen om jezelf en de gemeente te beschermen tegen ongewenste effecten. • Bepaalde privékeuzes vertoon je niet op je werk. Zo ben je tijdens werktijd niet onder invloed van bewustzijnsverruimende middelen.
<i>Omgaan met bevoegdheden</i>		• De afspraak is hier eenvoudig. Je gaat op professionele wijze om met jouw bevoegdheden, wat betekent dat je je aan de regels en procesafspraken houdt die horen bij de uitoefening van jouw taak. • Bijvoorbeeld: als vergunningverlener verstuur je geen brief met een beschikking zonder dat jouw leidinggevende daar akkoord op heeft gegeven of zonder dossiernummer. En als inkoper kan je alleen met toestemming afwijken van de aanbestedingsregels.
<i>Onafhankelijk adviseren aan het bestuur</i>		• De opgave staat centraal. Je adviseert daar helder en integraal over.

		Je brengt belangen en argumenten in beeld en zorgt dat gezamenlijk een afweging wordt gemaakt. Dat kan betekenen dat je iets anders adviseert dan wat op voorhand de beste uitkomst leek. Het kan ook betekenen dat het integrale advies afwijkt van het standpunt van jouw afdeling.
<i>Naleving van de gedragscode</i>	• Je zorgt voor de naleving van de gedragscode door jezelf en door anderen. • Je maakt vragen, moeilijkheden, twijfels en overtredingen rond de naleving van de gedragscode	

Tabel 3: gedragscode gemeente Amsterdam en Utrecht

Bijlage 3 – jurisprudentieonderzoek plichtsverzuim

Nr.	Type gedraging	Verwijtbaarheid	Toerekenbaarheid	Kwalificatie plichtsverzuim	Evenredigheid
1.	De leerplichtambtenaar volgde voor zijn functie een verplicht gestelde opleiding. De betreffende ambtenaar heeft gefraudeerd door een werkstuk in te dienen dat voor 90% overeenkwam met een werkstuk van zijn medestudent.	De rechter is van oordeel dat de leerplichtambtenaar onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat hij de gedraging niet heeft verricht en dat sprake is van plagiaat en fraude.	De leerplichtambtenaar heeft zich bewust schuldig gemaakt aan plagiaat/fraude oordeelt de rechter. Uit e-mailberichten blijkt dat de leerplichtambtenaar het ingeleverde document had nagekeken en ervoor heeft gekozen om het op die manier in te leveren.	De rechter oordeelt dat de overheidswerkgever op basis van goede gronden heeft vastgesteld dat er sprake is van plagiaat en fraude en dat dit kan worden aangemerkt als plichtsverzuim.	De rechter ziet in de omstandigheden van dit geval geen reden om de opgelegde disciplinaire straf onevenredig te achten aan de aard en de ernst van het plichtsverzuim.
2.	De betreffende ambtenaar heeft GBA-gegevens opgevraagd van een collega naar aanleiding van intense en heftige verhalen en de daarbij ontstane twijfels over het waarheidsgehalte van deze verhalen.	De verwijtbaarheid is niet in geschil nu de ambtenaar heeft erkend dat zij zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim.	De ambtenaar heeft erkend zich schuldig te hebben gemaakt aan het niet-functioneel raadplegen van GBA-gegevens en dat ze wist dat wat ze deed niet mocht.	Van de ambtenaar mag in haar functie een hoge mate van integriteit, professionaliteit en zorgvuldigheid worden verwacht bij gebruikmaking van GBA-gegevens. Ondanks dat schending daarvan is aan te merken als plichtsverzuim, is het inzien van de gegevens van de collega in de GBA niet los te zien van de bijzondere en abnormale en daarmee verzachtende omstandigheden die de afdeling toen beheersten en de onrust die deze veroorzaakten binnen het team en waaronder het	Niet van toepassing.

				inzien of meekijken is geschied. Onvoorwaardelijk ontslag is volgens de rechter in deze dan ook niet evenredig.	
3.	De betreffende ambtenaar is werkzaam als handhaver. Vanwege het niet afrekenen van boodschappen in haar privétijd, heeft haar werkgever haar disciplinair ontslag opgelegd.	De rechter acht het niet aannemelijk dat het de ambtenaar of handhaver niet is opgevallen dat zij slechts een klein bedrag voor een volle boodschappenkar heeft afgerekend en zich daarvan niet bewust is geweest. Derhalve is het plichtsverzuim aan haar te verwijten.	Blijkens vaste rechtspraak is plichtsverzuim toerekenbaar als de ambtenaar ten tijde van de gedraging in staat was de ontoelaatbaarheid daarvan in te zien en in staat was overeenkomstig dit inzicht te handelen en de gedraging achterwege te laten. Het is aan de ambtenaar om aannemelijk te maken dat het plichtsverzuim niet aan diegene kan worden toegerekend. Uit niets is gebleken dat de gedragingen van de betreffende ambtenaar of handhaver niet aan haar kunnen worden toegerekend.	De rechter is van oordeel dat het zonder te betalen meenemen van producten uit een supermarkt iets is wat een goed werknemer in gelijke omstandigheden behoort na te laten. Het meenemen van spullen of het gebruikmaken van diensten zonder daarvoor te betalen, kan plichtsverzuim opleveren.	Gelet op de aard en de ernst van de gedraging, is de rechter van oordeel dat de gekozen strafmaat van onvoorwaardelijk ontslag evenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim. Bij ambtenaren met een opsporingsbevoegdheid, zoals eiseres, mogen immers hoge eisen worden gesteld aan hun verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en integriteit. Dit betekent ook dat van hen mag worden verwacht dat zij zichzelf aan de wet- en regelgeving houden en van onbesproken gedrag zijn. Dit mag van boa's worden verwacht, omdat zij ook burgers geloofwaardig moeten kunnen aanspreken op het naleven van de wet- en regeling.
4.	De ambtenaar of handhaver heeft zijn collega onvoldoende aangesproken op het versturen van ongepaste foto's en video's naar zijn privételefoon.	De rechter is van mening dat de manier waarop de ambtenaar of handhaver in kwestie zijn collega heeft aangesproken, van onvoldoende gewicht is	Niet van toepassing	Ondanks dat de ambtenaar of handhaver zich eerder ook weleens schuldig heeft gemaakt aan het verzenden van ongepaste foto's en video's, is het toekennen	Niet van toepassing

		geweest. Het aangeven dat het versturen van de foto niet slim of handig was, is onvoldoende. De ambtenaar of handhaver had duidelijke een afkeurende reactie moeten geven aan zijn collega.		van onvoorwaardelijk ontslag voor het niet zwaar genoeg aanspreken van een collega volgens de rechter onevenredig. Het verzenden van dergelijke afbeeldingen is beduidend erger dan het onvoldoende optreden tegen het verzenden door een ander.	
5.	De ambtenaar verricht nevenwerkzaamheden. Vanwege het gebrek aan transparantie en het stelselmatig niet bespreekbaar maken van zijn nevenactiviteiten heeft de overheidswerkgever disciplinair ontslag toegekend. Om die reden was de overheidswerkgever bevoegd om de toestemming voor de nevenfunctie in te trekken. De ambtenaar heeft hier geen gehoor aan gegeven en heeft zijn nevenwerkzaamheden voortgezet. Daarnaast zijn langdurig en structureel onvoldoende verlofuren geregistreerd.	De ambtenaar heeft geen openheid van zaken verschaft ten aanzien van zijn nevenfunctie. Hierdoor kon de overheidswerkgever niet oordelen of de nevenfunctie kon worden toegestaan, zonder dat dit problemen op zou leveren voor zijn overheidswerkzaamheden.	De ambtenaar heeft bewust geen openheid van zaken gegeven ten aanzien van zijn nevenfunctie.	Het voortzetten van de nevenwerkzaamheden terwijl de toestemming hiervoor ontbreekt, levert plichtsverzuim op. Ook de situatie omtrent het onjuist registreren van verlofuren levert plichtsverzuim op.	Vastgesteld plichtsverzuim is volgens de rechter zodanig ernstig dat de sanctie van onvoorwaardelijk strafontslag zonder meer evenredig is te achten.
6.	De ambtenaar in kwestie is werkzaam als groenvoorziener en het disciplinaire ontslag berust voornamelijk op het	De rechter benoemt dat op basis van deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging moet zijn verkregen dat de ambtenaar	De ambtenaar heeft niet aangevoerd dat de gedragingen hem niet kunnen worden toegerekend. Ook is niet gebleken dat hij ten tijde	Intimideren, bedreigen, kleineren, beledigen, uitschelden en het op een buitenproportionele wijze ontvlammen in woede	De ambtenaar is meerdere keren aangesproken op zijn gedrag en was om die reden een gewaarschuwd man. Disciplinair ontslag is dan ook

	intimideren, uitschelden, kleineren en bedreigen van collega's.	zich aan de verweten gedraging schuldig heeft gemaakt. Uiteindelijk oordeelt de rechter dat, in het geval van de betreffende ambtenaar, de verklaringen van collega's, die onafhankelijk van elkaar zijn afgelegd, samen een eenduidig beeld laten zien. Aan de hand daarvan is de overtuiging ontstaan dat de ambtenaar zich heeft gedragen zoals de overheidswerkgever grotendeels stelt.	van de gedragingen niet in staat was de ontoelaatbaarheid van zijn gedrag in te zien of niet in staat was om overeenkomstig dat inzicht te handelen en dat gedrag achterwege te laten. Volgens de rechter is sprake van toerekenbaarheid.	kunnen worden aangemerkt als plichtsverzuim. Nu de rechter heeft geoordeeld dat het gedrag aan de ambtenaar kan worden verweten en toegerekend, is in dit geval sprake van (ernstig) plichtsverzuim.	niet onevenredig aan de aard en de ernst van het vastgestelde plichtsverzuim.
7.	De ambtenaar heeft voor privédoeleinden GBA-gegevens opgevraagd.	De ambtenaar ontkent de raadplegingen die zij verricht heeft in het GBA-systeem niet. Hierdoor komen de gedragingen vast te staan voor de rechter.	De ambtenaar was zich bewust van het feit dat het raadplegen van de systemen voor privégebruik niet mocht, zo blijkt uit een verklaring en een getekende geheimhoudingsverklaring. Hierin staat expliciet dat vanuit de systemen geen informatie wordt verstrekt aan personen, bedrijven en instanties die geen recht hebben op die informatie.	Nu het raadplegen van de systemen niet werkgerelateerd was en ook niet op verzoek van de betrokkenen is verricht, is sprake van plichtsverzuim.	De rechter acht de opgelegde straf van onvoorwaardelijk ontslag niet onevenredig zwaar, gezien de aard en de ernst van het meermalen en over een langere periode raadplegen van de GBA-gegevens voor privédoeleinden in het licht van de hoge eisen die de verweerder terecht heeft gesteld aan de betrouwbaarheid en integriteit van ambtenaren, vooral van ambtenaren die toegang hebben tot vertrouwelijke persoonsgegevens van burgers. De staat van dienst van de eiseres en het feit dat het

					ontslag voor haar grote financiële en persoonlijke gevolgen heeft, zijn onvoldoende om tot een ander oordeel te komen.
8.	De betreffende ambtenaar heeft gefraudeerd met facturen en op die manier geld verdoezeld.	De ambtenaar betwist de gedragingen niet, maar betoogt dat geen sprake is van plichtsverzuim. Hij stelt dat de gedragingen hem vanwege verschillende omstandigheden – onder meer een hoge werkdruk, onbekendheid met de status van het ingewikkelde gebouw, gebrekkige informatievoorziening en gebrek aan controle – niet verweten kunnen worden. Dit betoog faalt en de rechter oordeelt dat de gedragingen hem verweten kunnen worden.	De toerekenbaarheid van dit plichtsverzuim aan de betreffende ambtenaar is niet in geschil.	De ambtenaar was verantwoordelijk voor het technisch beheer en heeft zijn overheidswerkgever actief benadeeld door de huurder en aannemer te faciliteren bij hun onrechtmatige handelen die tot grootschalige fraude hebben geleid. De overheidswerkgever heeft de gedragingen van de ambtenaar – gelet op de aard ervan – terecht als zeer ernstig plichtsverzuim aangemerkt.	De rechter acht de opgelegde disciplinaire straf van onvoorwaardelijk ontslag niet onevenredig aan de aard en ernst van dit plichtsverzuim.
9.	De betreffende ambtenaar of raadsgriffier bekleed een specifieke onafhankelijke positie, waarbij aan hem een volmacht was verleend om zonder goedkeuring betalingen ten behoeve, en in het belang, van de overheidswerkgever te verrichten. De griffier handelde niet integer door onder andere, naast zijn gewone werkzaamheden, jarenlang in werktijd	De overheidswerkgever heeft op basis van deugdelijk vastgestelde gegeven de overtuiging verkregen dat de ambtenaar of raadsgriffier de aan hem verweten gedragingen ten aanzien van het element “betalingen uit het griffiebudget” heeft begaan. De overheidswerkgever heeft succesvol kunnen aantonen dat de betalingen die gedaan	Bij de vraag of het plichtsverzuim is aan te merken als toerekenbaar plichtsverzuim, is het volgens vaste rechtspraak (ECLI:NL:CRVB:2014:3895) van belang of de ambtenaar de ontoelaatbaarheid van het verweten gedrag heeft kunnen inzien en overeenkomstig dat inzicht heeft kunnen handelen. Het ligt op de weg van de ambtenaar om aannemelijk te	De overheidswerkgever heeft volgens de rechter de gedragingen van de ambtenaar of raadsgriffier terecht als plichtsverzuim gekwalificeerd.	De rechter is dan ook van oordeel dat de overheidswerkgever disciplinair ontslag wegens plichtsverzuim mocht opleggen. De aard en ernst van de gedragingen, gezien de terecht gestelde hoge eisen van integriteit, betrouwbaarheid en verantwoordelijkheid aan de ambtenaar of raadsgriffier, rechtvaardigen het gegeven ontslag.

	nevenwerkzaamheden te verrichten voor zaken die het belang van de gemeente Westland niet raakten. Hij deed daarvoor uitgaven uit het budget van de griffie zonder de gemeenteraad daarover in te lichten.	zijn, geen verband houden met haar activiteiten.	maken dat het plichtsverzuim hem niet kan worden toegerekend. De rechtbank is van oordeel dat van een dergelijke situatie hier geen sprake is.		
10.	De ambtenaar in kwestie heeft meerdere geschenken aanvaard, in strijd met de bij aanbesteding geldende gedragsregels gehandeld en middels privé-contacten gezorgd voor belangenverstrengeling.	De rechter is van oordeel dat de gedragingen van de ambtenaar tot gevolg hebben dat grote schade aan het imago van de overheidswerkgever optreedt. De overheidswerkgever heeft daarbij terecht overwogen dat burgers er volledig op moeten kunnen vertrouwen dat zij en de ambtenaren die voor haar werkzaam zijn, in de uitoefening van haar publieke taken integer en betrouwbaar te werk gaan. Het beeld van ambtenaren die door het aanvaarden van geschenken de kennelijke indruk wekken hun privébelangen boven of zelfs ten koste van algemene belangen te stellen, doet aan dit vertrouwen ernstige afbreuk en schaadt daarmee het imago en het gezag van de gemeente.	De rechter is van oordeel dat de gedragingen van de ambtenaar aan hem kunnen worden toegerekend.	De gedragingen kunnen, volgens de rechter, gekwalificeerd worden als plichtsverzuim.	De rechter is met de overheidswerkgever van oordeel dat, gelet op de aard en ernst van de gedragingen, het strafontslag niet onevenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim. Daarbij heeft verweerder terecht gemotiveerd dat aan ambtenaren hoge eisen worden gesteld voor wat betreft integriteit en onafhankelijkheid. Dat sprake is van een langdurig dienstverband, kennelijk goed functioneren en het feit dat het plichtsverzuim in 2014 en 2015 plaatsvond, leidt niet tot een ander oordeel.

11.	De betreffende ambtenaar heeft na meerdere waarschuwingen zijn urenadministratie nog steeds niet op orde. Hij handelde frauduleus ten aanzien van de registratie van zijn werktijden. Om die reden heeft zijn overheidswerkgever disciplinair ontslag toegekend.	Niet van toepassing	Vast staat dat de ambtenaar volledige dagen als cursusdagen heeft geregistreerd, terwijl hij wist dat hij die week maar drie dagen cursus en enkele uren examen had. Dat de eiser stelt dat hij tijdens deze week ook heeft gestudeerd voor deze cursus, maakt niet dat dit plichtsverzuim niet aan hem kan worden toegerekend.	Niet van toepassing	De rechter is van oordeel dat de overheidswerkgever, bij het nemen van het ontslagbesluit, rekening heeft mogen houden met wat in de jaren voorafgaand aan de incidenten, in 2015 en eerder in 2016, is voorgevallen. De ambtenaar is in 2015 en in 2016 regelmatig op indringende wijze aangesproken op de tekortschietende registratie van zijn werktijden, zonder dat dit tot een blijvende verbetering heeft geleid. Onder deze omstandigheden is het strafontslag dan ook proportioneel in verhouding tot de ernst van het plichtsverzuim waarvan sprake is.
12.	De ambtenaar woonde samen met iemand die vanuit dezelfde gemeente als waarvoor zij werkzaam was, een uitkering ontving. Op inlichtingenformulieren was geen melding gemaakt van de samenwoning. Dit is de reden waarom haar overheidswerkgever haar disciplinair ontslag heeft toegekend.	Ondanks dat de ambtenaar stelt dat zij te zwak was om op wat voor manier dan ook in te gaan tegen haar partner, is de rechter alsnog van oordeel dat de gedraging haar kan worden verweten. De rechter overweegt dat de integriteit en betrouwbaarheid van de overheidswerkgever door het handelen van de ambtenaar in gevaar zijn gekomen, doordat zij heeft meegewerkt aan uitkeringsfraude. In dit	De rechter is met overheidswerkgever van oordeel dat het ernstige plichtsverzuim aan de ambtenaar kan worden toegerekend. Het enkele feit dat zij zich te zwak voelde om weerstand te bieden aan de wensen van haar partner is, wat daar overigens van zij, onvoldoende om daar anders over te oordelen.	De gedraging van de ambtenaar is in de gedragscode benoemt als gedrag wat plichtsverzuim kan opleveren en daardoor kan zorgen voor een disciplinaire straf. De gedraging van de ambtenaar kan als plichtsverzuim worden gekwalificeerd.	De rechter acht het ontslag niet disproportioneel. Gelet op de lange periode waarover het plichtsverzuim zich heeft uitgestrekt, had de ambtenaar voldoende gelegenheid om haar gedrag te heroverwegen of bijvoorbeeld iemand in de overheidsorganisatie in vertrouwen te nemen en om advies te vragen. De ambtenaar heeft dat niet gedaan, waardoor de gedragingen doorgingen en

		verband merkt de rechtbank nog op dat de ambtenaar de gedragscode van de overheidswerkgever heeft ondertekend en dat in deze gedragscode – met voorbeelden – staat omschreven dat privéactiviteiten het functioneren van de overheidswerkgever kunnen raken.			uiteindelijk ook de benadeling van de overheidswerkgever zeer hoog is geworden.
13.	Deze ambtenaar/toezichthouder heeft, zelfs na een waarschuwing, zijn overheidswerkgever niet geïnformeerd over zijn oplopende schulden, faillissement en het aanleiding geven tot nieuwe loonbeslagen.	De rechter stelt dat er tussen de ambtenaar en zijn overheidswerkgever geen verschil van mening bestaat over de feiten en daardoor kunnen de gedragingen die hij heeft begaan aan hem worden verweten.	De ambtenaar heeft niet gesteld dat de gedragingen die hij heeft verricht niet ten volle aan hem kunnen worden toegerekend. Hiermee is voor de rechter vast te komen staan dat de gedragingen toerekenbaar zijn.	Door het niet informeren van de overheidswerkgever heeft de ambtenaar zijn informatieplicht geschonden en levert dit plichtsverzuim op.	De rechter is van oordeel dat de gedragingen van de ambtenaar, bestaand uit het herhaaldelijk aanleiding geven tot loonbeslagen en het onvolledig informeren van verweerder over zijn – verslechterende – financiële positie, op zichzelf gezien de maatregel van strafontslag rechtvaardigen.
14.	Ambtenaar in kwestie heeft zonder autorisatie mutaties, ten gunste van zichzelf, doorgevoerd. De overheidswerkgever heeft dit handelen aangemerkt als frauderen en heeft de ambtenaar om die reden strafontslag toegekend.	In een ondertekende verklaring heeft de ambtenaar erkend wijzigingen te hebben doorgevoerd in haar kloktijden en nog te werken uren, kloktijden van collega's te hebben geraadpleegd en gegevens te hebben verwijderd. De rechter ziet geen reden om aan deze verklaring te twijfelen en oordeelt dat de gedragingen	Over de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim overweegt de rechter dat gesteld noch gebleken is dat het plichtsverzuim niet aan de ambtenaar toegerekend kan worden. Sterker nog, de ambtenaar heeft haar digitale sporen gewist, zodat in het systeem niet zichtbaar was dat zij de wijzigingen had doorgevoerd. De rechter leidt hieruit af dat	Niet van toepassing	De rechter is van oordeel dat in een integriteitskwestie als de onderhavige de wijze van functioneren van de ambtenaar in het verleden niet van doorslaggevend belang is om de op te leggen straf te bepalen. Verder is het van belang dat de door de ambtenaar uitgevoerde mutaties en het raadplegen van de gegevens van andere medewerkers geen incident betroffen, maar gedurende

		aan de ambtenaar kunnen worden verweten.	de ambtenaar welbewust heeft gehandeld.		een langere periode (ongeveer 2 jaar) hebben plaatsgevonden, waardoor de verweerder er niet meer op kon vertrouwen dat de gegevens van de computersystemen betrouwbaar waren (corrumpering van het systeem). Het ontslag is dan ook evenredig.
15.	De betreffende ambtenaar heeft tijdens werktijd deelgenomen aan niet-werkgerelateerde activiteiten en heeft zijn agenda onjuist ingevuld, zich niet gehouden aan de aanbestedingsregels, nevenactiviteiten niet gemeld die zorgen voor belangenverstrengeling en heeft zijn reiskosten onjuist gedeclareerd.	De rechter is van oordeel dat de overheidswerkgever zijn overtuiging dat de ambtenaar zich aan de hem verweten gedragingen schuldig heeft gemaakt, heeft gebaseerd op voldoende zorgvuldig onderzoek. Er zijn medewerkers gehoord die werkzaam waren bij het bedrijf waarmee de ambtenaar frauduleus handelde.	Niet van toepassing	Naar het oordeel van de rechter mag de overheidswerkgever, met het oog op het aanzien en de geloofwaardigheid van de gemeente en het vertrouwen dat een overheidswerkgever in zijn ambtenaren moet kunnen stellen, hoge eisen stellen aan de integriteit van zijn ambtenaren. Dat geldt in versterkte mate voor een ambtenaar die belast is met het doen van aanbestedingen en het begeleiden van bouwprojecten, waarmee veel geld is gemoeid. Schending hiervan levert plichtsverzuim op.	De rechter is van oordeel dat de door de overheidswerkgever opgelegde straf van onvoorwaardelijk ontslag niet onevenredig is. Hieraan kan niet afdoen dat de ambtenaar ten tijde van het ontslag 57 jaar was, sinds 1977 bij de overheidswerkgever in dienst is geweest en steeds goed heeft gefunctioneerd.

Tabel 4: jurisprudentieanalyse plichtsverzuim

Bijlage 4 – jurisprudentieonderzoek verwijtbaar handelen

Nr.	Type gedrag	Toerekenbare verwijtbaarheid	Sprake van verwijtbaar handelen ex artikel 7:669 lid 3 sub e BW	Voortzetten van de arbeidsovereenkomst
1.	De ambtenaar in deze zaak heeft geld aangenomen van een aannemer die voor de gemeente werkte. Dit geld was bedoeld om een voetbalreis voor een gezamenlijke vriend te bekostigen. Ook heeft de ambtenaar een kerstpakket van hem aangenomen.	De ambtenaar heeft met allerlei betaalbewijzen aangetoond dat hij het geld dat hij ontvangen heeft van de aannemer daadwerkelijk heeft gebruikt voor een voetbalreis voor een gezamenlijke vriend en hier zelf geen voordeel van heeft genoten. De ambtenaar erkent dat zijn gedrag onwenselijk is geweest en dat hij transparanter had moeten zijn over het aannemen van het geld.	Gelet op het feit dat het geld dat de ambtenaar in ontvangst heeft genomen op geen enkele wijze te maken had met omkoping van de gemeentelijke ambtenaar, nu is gebleken dat de ambtenaar geen enkel voordeel hierbij heeft gehad, acht de kantonrechter dit handelen niet dermate ernstig dat geconcludeerd moet worden dat ontbinding op de e-grond gerechtvaardigd is.	De kantonrechter overweegt dat het feit dat de ambtenaar bij een overheidsorganisatie werkt, met zich meebrengt dat aan zijn integriteit hoge eisen mogen worden gesteld, maar dit gaat niet zover dat een enkele misstap die de integriteit van een ambtenaar raakt, zonder meer tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst moet leiden.
2.	Twee collega-ambtenaren zijn op enig moment een liefdesrelatie aangegaan. Tijdens de relatie werd de vrouwelijke ambtenaar door haar collega, en op dat moment partner mishandeld, gemanipuleerd en bedreigd. Enige tijd na de beëindiging van de relatie is de vrouwelijke ambtenaar in haar woning	De mannelijke ambtenaar ontkent met grote stelligheid dat hij op enige manier betrokken is geweest bij de mishandeling of brandstichting. Ten aanzien van de verwijtbaarheid, oordeelt de kantonrechter dat het, voor het verzoek om de ontbinding van de	De kantonrechter is van oordeel dat een ontbinding van de arbeidsovereenkomst op de g-grond onvermijdelijk is, zelfs als de veroordeling van de mannelijke ambtenaar in hoger beroep zou worden teruggedraaid. De kantonrechter neemt hierbij in aanmerking dat deze kwestie bij de gemeente heel veel stof heeft	De kantonrechter is van mening dat de arbeidsovereenkomst in redelijkheid niet kan worden voortgezet. Dat is echter niet het geval vanwege verwijtbaar handelen, maar op grond van een verstoorde arbeidsverhouding (g-grond).

	mishandeld en is haar woning in de brand gestoken.	arbeidsovereenkomst op basis van de e-grond, in dit geval in het midden kan blijven of de mannelijke ambtenaar zich wel of niet schuldig heeft gemaakt aan de mishandeling en het stichten van brand in haar woning. Hoewel er in de strafzaak sterke aanwijzingen zijn dat dit wel het geval is, is het vonnis van de strafzaak nog niet van kracht gegaan, omdat hoger beroep is aangetekend.	doen opwaaien, uitvoerig in de pers is behandeld en heeft geleid tot gevoelens van onbegrip, ongeloof, ongemak en tot geschonden vertrouwen. De kantonrechter weegt mee dat het contact tussen de mannelijke ambtenaar en zijn collega's en leidinggevenden door de uitlatingen over en weer in het kader van de strafzaak zodanig ernstig onder druk zijn komen te staan, dat een herstel daarvan in alle redelijkheid niet meer kan worden verwacht.	
3.	De ambtenaar in deze zaak is zonder gegronde redenen niet op het werk verschenen. Voor het verzoek om ontbinding hadden al veel gesprekken plaatsgevonden omtrent zijn werkhervatting. Zo was sprake van een passende functie op het eigen salarisschaalniveau met een coulant opbouwschema.	De kantonrechter stelt dat werkweigering kan worden geschaard onder verwijtbaar handelen of nalaten in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW. De ambtenaar heeft hiertegen geen verweer gevoerd en hierdoor dient ervan uit te worden gegaan dat het aangevoerde feitencomplex dat de overheidswerkgever aan het verzoek ten grondslag heeft gelegd, juist is.	Gelet op het voornoemde, is vast komen te staan dat de ambtenaar meermaals zonder geldige reden niet op het werk is verschenen om zijn werkzaamheden te hervatten. Naar oordeel van de kantonrechter kan dit handelen gekwalificeerd worden als verwijtbaar.	De arbeidsovereenkomst wordt ontbonden op grond van verwijtbaar handelen.
4.	De betreffende ambtenaar is in privétijd betrokken geraakt bij een harddrugsgelateerd misdrijf. Daarnaast is het gedrag van de ambtenaar voor én na de aanhouding volstrekt in tegenspraak geweest met de kernwaarden die gelden bij haar functie.	Hoewel niet is komen vast te staan dat de ambtenaar wist dat zij betrokken was bij een drugsgelateerd misdrijf, kan volgens de kantonrechter de ambtenaar wel verweten worden dat zij hiermee haar overheidswerkgever (het OM) in diskrediet heeft gebracht.	De kantonrechter is van oordeel dat het handelen van de ambtenaar als verwijtbaar in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW moet worden aangemerkt als verwijtbaar en dat sprake is van een voldragen grond voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst.	Nu vast is komen te staan dat het gedrag van de ambtenaar als verwijtbaar kan worden aangemerkt, kan van de overheidswerkgever in redelijkheid niet worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

		Van ambtenaren die werkzaam zijn bij het OM wordt een hoge en extra mate van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit verwacht. De kantonrechter is van oordeel dat de ambtenaar behoorde te weten dat zijn gedrag als verwijtbaar kon worden aangemerkt.		
5.	De ambtenaar in kwestie heeft foutieve reisdeclaraties ingediend. Dit betroffen oude declaraties van voor een ziekteperiode die niet meer ingediend konden worden wegens tijdsverloop. Om deze declaraties toch te kunnen indienen in het systeem, heeft zijn leidinggevende door middel van fictieve reizen er alsnog voor gezorgd dat de ambtenaar zijn declaraties kon indienen.	Als een leidinggevende een afwijkende werkwijze voorstelt en ook fiatteert, kan en mag een ondergeschikte er redelijkerwijs van uitgaan dat dit door de overheidswerkgever akkoord bevonden wordt. De vereiste verwijtbaarheid ten aanzien van de betreffende ambtenaar komt hierdoor in verregaande mate aan het handelen te ontvallen. Nu de gedraging niet aan de ambtenaar kan worden verweten, kan de gedraging ook niet worden toegerekend.	Op grond van alle informatie oordeelt de kantonrechter dat het handelen van de ambtenaar, hoewel feitelijk onjuist, onvoldoende ernstig verwijtbaar te achten is, zodat de vordering op deze grond niet toewijsbaar is.	Bij een verzoek om ontbinding van de arbeidsovereenkomst op de zogenoemde e-grond moet de overheidswerkgever aannemelijk maken dat er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten van de ambtenaar en dat dit zodanig ernstig is dat van hem in redelijkheid niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. In het onderhavige geval, waarin de leidinggevende een bepaalde foutieve handelwijze voorstelt, is het de vraag of de je de ambtenaar hiervan een verwijt kan maken. De arbeidsovereenkomst kan volgens de kantonrechter worden voortgezet.
6.	De ambtenaar in deze zaak had vanwege zijn functie een dienstwapen in huis. Tijdens controle door de politie bleek dat de ambtenaar veertien kogels in zijn woning had liggen. De ambtenaar stelt dat hij deze	De ambtenaar stelt dat hem niet kan worden verweten dat hij de kogels niet na het oefenen heeft ingeleverd. Mede door persoonlijke omstandigheden is de ambtenaar vergeten dat hij veertien overgebleven kogels in	Vanwege het feit dat de ambtenaar besloot om de kogels na ontdekking in een boterhamzakje op te bergen in een lade van de salontafel, in plaats van ze in te leveren, maakt dat de ambtenaar zich schuldig	De kantonrechter is van oordeel dat het handelen (dan wel nalaten) van de ambtenaar als verwijtbaar in de zin van artikel 7:669 lid 3 sub e BW kan worden aangemerkt en dat sprake is van een voldragen grond

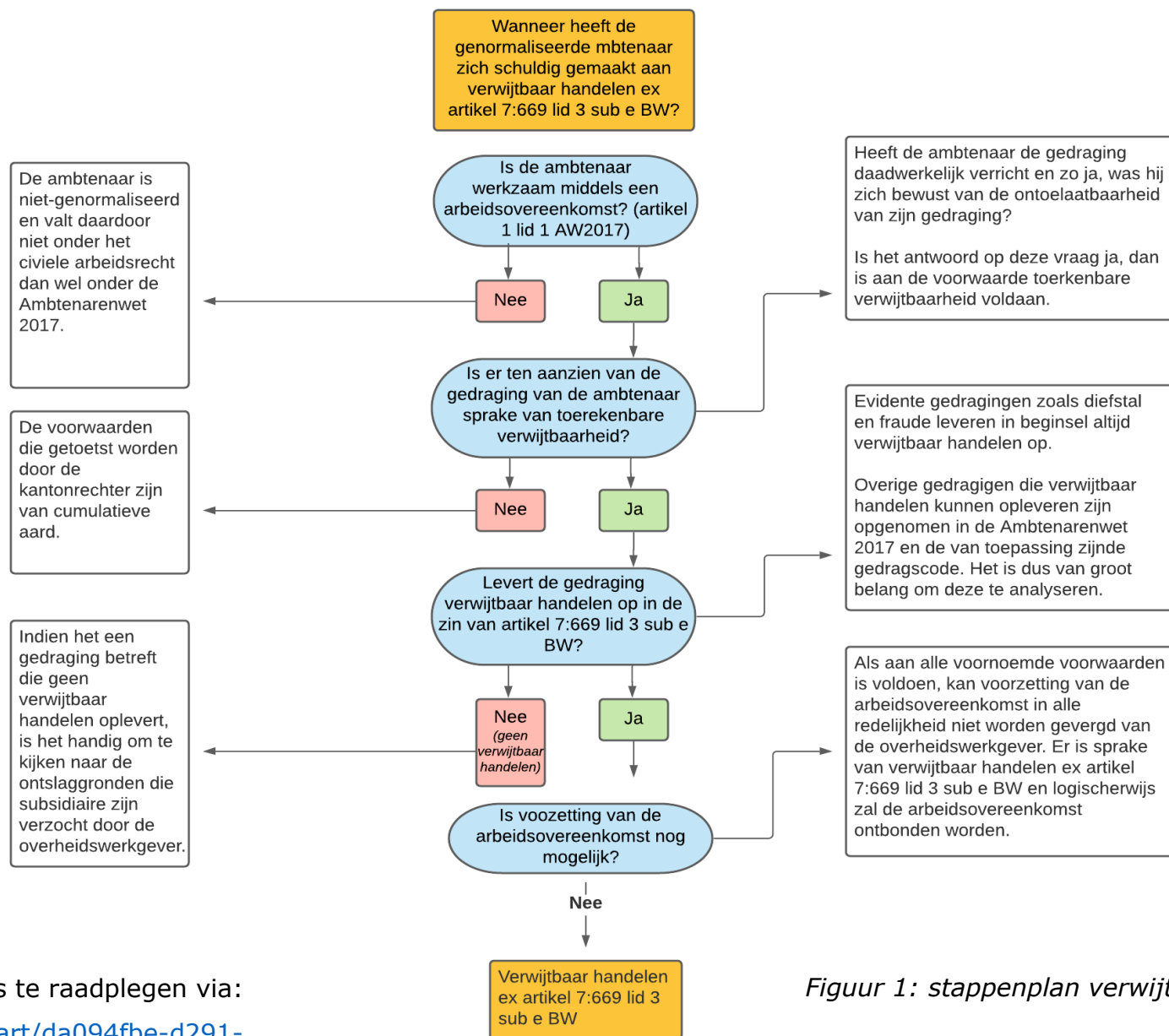
	overhad na het oefenen, maar de ambtenaar is na elke oefening verplicht de overgebleven kogels in te leveren.	zijn broekzak had. Indien dit het geval is had de ambtenaar de kogels moeten opmerken tijdens het uittrekken van zijn broek, nu is bewezen dat deze los in zijn zak zaten. Daarnaast is de ambtenaar als bedoeld in de Ambtenarenwet 2017, is ook gehouden tot de Gedragscodes van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en DJI behoort te weten dat de (kern)waarden integriteit, professionaliteit en zorgvuldigheid voor personen die werkzaam zijn in een functie zoals die van hem, van toepassing zijn. Volgens de kantonrechter had van de ambtenaar een extra mate van oplettendheid en zorgvuldigheid mogen worden verlangd.	heeft gemaakt aan verwijtbaar handelen.	voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Het verzoek van de overheidswerkgever om de arbeidsovereenkomst te ontbinden op grond van verwijtbaar handelen, vanwege het feit dat voortzetting hiervan niet meer kon worden geleverd, wordt ingewilligd.
7.	De betreffende ambtenaar heeft in zijn privétijd onder invloed van (hard)drugs een auto bestuurd en is aangehouden door de politie. Het rijbewijs is ingenomen en hij wordt strafrechtelijk vervolgd.	De ambtenaar erkent dat hij fout heeft gehandeld, maar is van mening dat ontbinding op de e-grond te ver gaat.	Aan een ambtenaar in overheidsdienst worden hoge eisen gesteld ten aanzien van integriteit en betrouwbaarheid. Dat volgt ook uit het feit dat deze kernwaarden in de van toepassing zijnde gedragscodes expliciet zijn vastgelegd. De ambtenaar heeft niet betwist dat hij bekend was met deze kernwaarden. Het naleven en in acht nemen van deze kernwaarden is niet beperkt tot het gedrag tijdens werktijd. De gedragscode benadrukt dat ook in	De kantonrechter is van oordeel dat sprake is van een redelijke grond voor opzegging, en daarmee voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst van partijen.

			de privésfeer integer gedrag wordt verwacht. Het voorgaande maakt dat de ambtenaar voldoende op de hoogte was dan wel had moeten zijn van hetgeen van hem wordt verlangd en hoe hij zich, ook in privétijd, dient te gedragen. Dit levert naar het oordeel van de kantonrechter verwijtbaar handelen op.	
8.	De ambtenaar in deze zaak heeft zich schuldig gemaakt aan vergaande en onaanvaardbare normvervaging bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. De ambtenaar is tijdens werktijd afwezig geweest, heeft dienstvoertuigen voor zichzelf gebruikt en deze ten onrechte met ontheffing geparkeerd, heeft via een constructie anderen goedkoop kaartjes laten kopen voor een voetbalwedstrijd en heeft op zijn minst toegelaten dat zijn vriendin en haar familie tijdens een festival op plekken kwamen waar bezoekers niet horen te komen. De ambtenaar heeft daarbovenop onheuse uitlatingen op Facebook geplaatst en cadeautjes aanvaard, en dat alles met gebruikmaking van zijn functie, kennis en invloed.	De ambtenaar is tevergeefs al meerdere keren aangesproken op zijn verwijtbare gedrag. Desondanks gaat hij door met zijn gedrag. Vanwege de meerdere waarschuwingen die de ambtenaar heeft gehad, heeft hij zijn verwijtbare gedrag voortgezet. Nu hij hier meerdere keren op is aangesproken, is hij zich bewust geweest van de mate van verwijtbaarheid en toerekenbaarheid van zijn gedrag.	Dat de ambtenaar een ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 2017 is daarbij niet van doorslaggevend belang. Het vorenstaande zou voor elke werknemer gelden. Wel weegt mee dat, gezien de aard van zijn functie, zijn kennis en ervaring en het feit dat hij een voorbeeld is voor jongere collega's, maakt dat van de ambtenaar mag worden verwacht dat hij zich strikt houdt aan de reglementen rond integriteit. De eisen en regels zijn duidelijk vastgelegd in de verschillende reglementen en deze zijn regelmatig bij de ambtenaar onder de aandacht gebracht. De arbeidsovereenkomst zal dan ook ontbonden worden op grond van verwijtbaar handelen.	Nu sprake is van verwijtbaar handelen van de ambtenaar, zal de arbeidsovereenkomst ontbonden worden, nu voortzetting hiervan in redelijkheid niet van de overheidswerkgever kan worden gevergd.

9.	De betreffende ambtenaar heeft meerdere keren gelogen over zijn vakantiebestemming.	De ambtenaar in kwestie heeft zich niet als een goed ambtenaar gedragen en heeft in strijd met de geldende gedragscodes gehandeld. Dit deed hij allereerst door herhaaldelijk te liegen over zijn verblijf tijdens zijn vakantie. Tevens heeft de ambtenaar geprobeerd zijn leugen te staven met valse documenten. De kantonrechter is van mening dat de gevolgen die het handelen van de ambtenaar teweegbrengen, voorzienbaar waren, voordat hij de verweten handelingen pleegde. Het gedrag van de ambtenaar is dan ook verwijtbaar en toerekenbaar.	Ondanks het onberispelijke en langdurige dienstverband is de kantonrechter van oordeel dat de gedragingen van de ambtenaar als verwijtbaar kunnen worden aangemerkt.	De kantonrechter acht het handelen van de ambtenaar zodanig verwijtbaar, dat van de overheidswerkgever niet kan worden gevraagd de arbeidsovereenkomst nog langer te laten voortduren.
10.	De ambtenaar in deze zaak is verantwoordelijk voor de bewaring en beveiliging van de gedetineerden die in de inrichting verblijven. De ambtenaar wordt beschuldigd van het bezit, gebruik en verhandelen van harddrugs en het onderhouden van vriendschappen met ex-gedetineerden.	De ambtenaar behoorde te weten dat het onderhouden van contact met ex-gedetineerden überhaupt niet wenselijk is en hetzelfde geldt voor het gebruiken van drugs. Hierdoor is de ambtenaar niet meer in de gelegenheid om zijn functie naar behoren uit te oefenen. De overheidswerkgever heeft voldoende aangetoond dat dit gedrag hem ook kan worden verweten.	Het gedrag van de ambtenaar om contact te onderhouden met ex-gedetineerden en met name om samen drugs te gebruiken, kan worden gekwalificeerd als verwijtbaar. Doordat de ambtenaar zich in het criminele circuit begaf, kon hij op zijn werk niet meer functioneren. Hij werd chantabel.	De kantonrechter oordeelt dat het gedrag van de ambtenaar verwijtbaar is en dat van de overheidswerkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd om de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

Tabel 5: jurisprudentieanalyse verwijtbaar handelen

Bijlage 6 – Stappenplan



Betreffend stappenplan is te raadplegen via:
https://lucid.app/lucidchart/da094fbe-d291-488d-9b88-2228518f6ded/edit?page=0_0#

Figuur 1: stappenplan verwijtbaar handelen