****

***‘Het nieuwe ontslagrecht voor de gemeente Woerden’***

**Toetsing van:**

**Afstuderen**

**HBR-4-AS17-AS**

**Hogeschool Leiden Opleiding HBO-Rechten**

**Naam en studentnummer Onderzoeksdocent**

Manja Bindels – s1095519 Dhr. Mr. V. Jongste

**Opdrachtgever** **Afstudeerbegeleider**

Gemeente Woerden Mw. Mr. N. Janssen

**Praktijkbegeleiders**

Mw. L. van Dijk

Mw. Mr. M. Vergragt

**Klas**  **Jaar**

RE4B 2018/2019

**Voorwoord**

Geachte lezer,

Graag wil ik, alvorens u mijn onderzoekrapport leest, een aantal mensen willen bedanken voor de afgelopen tijd. Dit onderzoeksrapport is het sluitstuk van mijn studie HBO-rechten aan de Hogeschool Leiden en is geschreven in opdracht van de gemeente Woerden. Voor het eerste gedeelte van mijn onderzoek wil ik de heer Jongste bedanken voor zijn geduld en aanbevelingen voor verbeterpunten. Mede dankzij een goed plan van aanpak heb ik een goede basis kunnen leggen voor dit afstudeeronderzoek. Ik wil graag de medewerkers van de gemeente Woerden bedanken, met in het bijzonder mijn begeleiders mevrouw Vergragt, mevrouw Van Dijk en mevrouw Van den Hoven. Zij hebben mij de kans gegeven mijn afstudeeronderzoek bij de gemeente Woerden te voltooien, waarvoor ik mijn grote dank uit. Verder hebben zij mij voorzien van feedback en ideeën, waardoor ik de nodige verbeteringen en wijzigingen heb kunnen doorvoeren.

Tevens wil ik graag mevrouw Janssen bedanken voor al haar uren en feedback. Ik denk dat mede door de kritische en kundige blik van mevrouw Janssen op mijn onderzoek, het onderzoek kwalitatief sterk vooruit is gegaan.

Tot slot gaat mijn dank uit naar de mensen in mijn omgeving die mij hebben gesteund tijdens het hele proces.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit onderzoeksrapport.

Manja Bindels

Woerden, 18 juni 2019

**Samenvatting**

De aanleiding van dit onderzoek is de nieuwe Wet normalisering rechtspositie ambtenaren die op 1 januari 2020 in werking zal treden. Door de komst van deze nieuwe wet zal de gemeente Woerden ontslagprocedures volgens het private arbeidsrecht moeten gaan voeren. De gemeente Woerden heeft recentelijk nog twee disciplinair ontslagprocedures gehad. Zij willen graag weten of deze procedure te vergelijken is met de procedure van het ontbinden van een arbeidsovereenkomst op grond van verwijtbaar handelen of nalaten.

Het doel van dit onderzoek is het opstellen van een advies voor de medewerkers van het team Personeelszaken van de gemeente Woerden, over de ontslagprocedure zoals die na 1 januari 2020 op grond van de Wnra van toepassing is. Hierbij wordt er gekeken of de term plichtsverzuim in het huidige ambtenarenrecht overeenkomt met de term verwijtbaar handelen of nalaten in het private arbeidsrecht. Er wordt gekeken naar ontslagprocedures waarbij fraude en het overtreden van een gedragscode centraal staat. Tevens zal er een kort stappenplan worden opgesteld met te volgen stappen in een ontbindingsprocedure bij de kantonrechter. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van een wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd: ‘’ Welk advies kan er gegeven worden aan de gemeente Woerden ter zake de vraag wanneer een ambtenaar, na inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, kan worden ontslagen op grond van verwijtbaar handelen of nalaten als gevolg van fraude of het overtreden van een gedragscode, op grond van wetgeving, literatuur- en jurisprudentie onderzoek?’’

Door de komst van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren valt een groot deel van de ambtenaren vanaf 1 januari 2020 onder het private arbeidsrecht. De rechtsbescherming van ambtenaren die op basis van een arbeidsovereenkomst gaan werken zal niet meer geregeld worden door het publiekrecht, maar door het privaatrecht.

In artikel 7:669 lid 3 sub e Burgerlijk Wetboek is de ontslaggrond verwijtbaar handelen of nalaten opgenomen. Wat precies onder verwijtbaar handelen of nalaten valt, zal bekeken moeten worden aan de hand van de jurisprudentie. Wel geeft de wetsgeschiedenis aan dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen verwijtbaar en ernstig verwijtbaar handelen. Dit onderscheid is voor de gemeente Woerden van belang voor betalen van de transitievergoeding en het in achtnemen van de opzegtermijn.

In het jurisprudentieonderzoek is gekeken welke feiten en omstandigheden een rol spelen bij het disciplinair ontslag van een ambtenaar en bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst van een werknemer. Voor het onderzoek zijn in totaal dertig uitspraken geanalyseerd. Binnen het ambtenarenrecht is het disciplinair ontslag in zeven uitspraken niet in stand gebleven. In het private arbeidsrecht wordt in twaalf uitspraken de arbeidsovereenkomst ontbonden.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden er binnen het private arbeidsrecht anders wordt getoetst dan in het bestuursrecht. Het plichtsverzuim kan worden vergeleken met de handelingen die vallen onder het verwijtbaar handelen of nalaten. De gemeente Woerden zal vanaf 1 januari 2020 bij de ontbinding van een arbeidsovereenkomst op grond van verwijtbaar handelen of nalaten van de ambtenaar middels bewijsvoering duidelijk moeten aantonen, dat het voor de ambtenaar duidelijk is geweest dat de gedraging als ontoelaatbaar wordt geacht en daarmee dat de gedraging aan de ambtenaar kan worden verweten. Vooral de dossieropbouw is een belangrijk onderdeel van de ontslagprocedure.

Zodoende is de gemeente Woerden aanbevolen om duidelijke regels op te stellen en kenbaar te maken aan de ambtenaren, zorg te dragen voor een dossieropbouw, beoordelen of er verzachtende omstandigheden zijn, rekening te houden met de nieuwe ontslagroute, termijnen en de verplichte procesvertegenwoordiging in hoger beroep en cassatie.

Inhoudsopgave

[Lijst van gebruikte afkortingen 1](#_Toc11677915)

[**Hoofdstuk 1: Inleiding** 2](#_Toc11677916)

[1.1. Aanleiding en probleemanalyse 2](#_Toc11677917)

[1.2. Doelstelling 7](#_Toc11677927)

[1.3. Centrale vraag 8](#_Toc11677928)

[1.4. Deelvragen 8](#_Toc11677929)

[1.5. Begrippen operationaliseren 9](#_Toc11677934)

[1.6. Methoden van onderzoek 9](#_Toc11677935)

[**Hoofdstuk 2:** Het ambtenarenrecht 13](#_Toc11677936)

[2.1. De juridische basis van de ambtelijke status 13](#_Toc11677937)

[2.2. Begrip ambtenaar 13](#_Toc11677938)

[2.3. Rechtspositie gemeenteambtenaar bij ontslag in huidige ambtenarenrecht 13](#_Toc11677939)

[2.4. Voorfase bestuursrechtelijke procedure 17](#_Toc11677942)

[2.5. Bestuursrechtelijke procedure 18](#_Toc11677947)

[2.6. Tussenconclusie 20](#_Toc11677950)

[**Hoofdstuk 3:** Het private arbeidsrecht 21](#_Toc11677951)

[3.1. De Wet werk en zekerheid 21](#_Toc11677952)

[3.2. Ontslaggrond verwijtbaar handelen of nalaten 22](#_Toc11677953)

[3.3. Het private ontslagrecht 23](#_Toc11677955)

[3.4. Tussenconclusie 25](#_Toc11677959)

[**Hoofdstuk 4:** Resultaten ambtenarenrecht 27](#_Toc11677960)

[4.1. Inleiding 27](#_Toc11677961)

[4.2. Topics 27](#_Toc11677962)

[4.3. Deelvragen 27](#_Toc11677963)

[4.4. Tussenconclusie 32](#_Toc11677969)

[**Hoofdstuk 5:** Resultaten private arbeidsrecht 33](#_Toc11677970)

[5.1. Inleiding 33](#_Toc11677971)

[5.2. Topics 33](#_Toc11677972)

[5.3. Ontbinding van de arbeidsovereenkomst op grond van verwijtbaar handelen of nalaten 33](#_Toc11677973)

[5.3.1. Topic 1: Verwijtbare handeling 34](#_Toc11677974)

[5.3.2. Topic 2: Persoonlijke omstandigheden 35](#_Toc11677975)

[5.3.3. Topic 3: Verwijtbaar handelen of nalaten voldoende aangetoond 36](#_Toc11677976)

[5.3.4. Topic 5: Recht op transitievergoeding 37](#_Toc11677977)

[5.3.5. Topic 6: Toetsing rechter 37](#_Toc11677978)

[5.4. Tussenconclusie 38](#_Toc11677979)

[**Hoofdstuk 6:** Conclusie 39](#_Toc11677980)

[6.1. Inleiding 39](#_Toc11677981)

[6.2. Conclusie 39](#_Toc11677982)

**Hoofdstuk** [**7:** Aanbevelingen 41](#_Toc11677983)

[7.1. Inleiding 41](#_Toc11677984)

[7.2. Aanbevelingen 41](#_Toc11677985)

[Literatuur- en bronnenlijst 43](#_Toc11677986)

**Bijlagen:**

[Bijlage 1: Overzicht ontslaggronden 46](#_Toc11677987)

[Bijlage 2: Stappenplan ontbindingsprocedure kantonrechter 48](file:///C:\Users\Acer\Documents\afstuderen\Kopie%20van%20onderzoeksrapport%20versie%2016%20juni%201%5b3574%5d.docx#_Toc11677988)

[Bijlage 3a: Plichtsverzuim in geval van fraude 49](file:///C:\Users\Acer\Documents\afstuderen\Kopie%20van%20onderzoeksrapport%20versie%2016%20juni%201%5b3574%5d.docx#_Toc11677989)

[Bijlage 3b: Plichtsverzuim in geval schenden van gedragscodes 53](file:///C:\Users\Acer\Documents\afstuderen\Kopie%20van%20onderzoeksrapport%20versie%2016%20juni%201%5b3574%5d.docx#_Toc11677990)

[Bijlage 4a: Verwijtbaar handelen of nalaten in geval van fraude 58](file:///C:\Users\Acer\Documents\afstuderen\Kopie%20van%20onderzoeksrapport%20versie%2016%20juni%201%5b3574%5d.docx#_Toc11677991)

[Bijlage 4b: Verwijtbaar handelen of nalaten in geval van overtreden een gedragscode 61](file:///C:\Users\Acer\Documents\afstuderen\Kopie%20van%20onderzoeksrapport%20versie%2016%20juni%201%5b3574%5d.docx#_Toc11677992)

# Lijst van gebruikte afkortingen

A.b.b.b. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

ARAR Algemeen Rijksambtenarenreglement

Awb Algemene wet bestuursrecht

AW Ambtenarenwet 1929

BW Burgerlijk Wetboek

CAR-UWO Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst

CRvB Centrale Raad van Beroep

ECLI European Case Law Identifier

GW Grondwet

Hoge Raad Hoge Raad der Nederlanden

Rv Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Rb. Rechtbank

Stb. Staatsblad

TAP Tijdschrift voor de Arbeidsrechtpraktijk

TAR Tijdschrift voor Ambtenarenrecht

UWV Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

WWZ Wet werk en zekerheid

Wnra Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

# Hoofdstuk 1: Inleiding

**1.1. Aanleiding en probleemanalyse**

*Aanleiding*

Met ingang van 1 januari 2020 zal de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) in werking treden. Door deze nieuwe wet zal de gemeente Woerden in de toekomst ontslagprocedures volgens het private arbeidsrecht moeten gaan voeren. In 2018 heeft de gemeente Woerden aan twee medewerkers van de milieustraat disciplinair strafontslag verleend. De gemeente Woerden kwam erachter dat er ongeoorloofd spullen waren meegenomen van de milieustraat en dat deze werden doorverkocht op een markt. Vervolgens heeft de gemeente Woerden een extern onderzoeksbureau ingehuurd om hier onderzoek naar te doen. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn de medewerkers geschorst en is er disciplinair ontslag verleend.[[1]](#footnote-1) Met het oog op de invoering van de Wnra rijst hier de vraag voor de gemeente Woerden of het disciplinair ontslag als gevolg van plichtsverzuim kan worden vergeleken met de ontbinding van de arbeidsovereenkomst op grond van verwijtbaar handelen of nalaten in het private arbeidsrecht.

In dit onderzoek zal er worden gekeken naar de regels van ontslag die in acht moeten worden genomen bij ontslag van een medewerker met een vast dienstverband. Hierbij zal worden gekeken naar de huidige rechtspositie van een ambtenaar in het ambtenarenrecht, de huidige disciplinaire ontslagprocedure en hoe de positie en procedure eruit ziet na inwerkingtreding van de Wnra.

*Historisch perspectief*

Ambtenaren nemen binnen het Nederlands recht een bijzondere rechtspositie in.[[2]](#footnote-2) Vooral staatsrechtelijke overwegingen hebben in het verleden geleid tot deze bijzondere status. De regeling van de rechtspositie van het overheidspersoneel is in de loop van de negentiende eeuw tot stand gekomen. Deze regeling was aanvankelijk nog weinig systematisch en overwegend buitenwettelijk.[[3]](#footnote-3) In de negentiende eeuw, toen het private arbeidsrecht nog nauwelijks was ontwikkeld, werd van staatsrechtelijke zijde gewezen op het belang van een goede ambtelijke rechtspositie. Deze rechtspositie en de bezoldiging diende om ambtenaren te vrijwaren van de dagelijkse zorgen van het bestaan en om hen te beschermen tegen de gevolgen van politieke willekeur. Tevens is een onafhankelijk ambtenarencorps van fundamenteel belang voor een stabiele staat en een onpartijdige handhaving van de rechtsorde.[[4]](#footnote-4) Dit leidde uiteindelijk tot de totstandkoming van de Ambtenarenwet (hierna: AW) in 1929.[[5]](#footnote-5) Hiermee waren de eenzijdige, publiekrechtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van een ambtenaar een feit.

In de decennia na de totstandkoming van de AW heeft de bijzondere positie van overheidspersoneel niet ter discussie gestaan. Pas naar aanleiding van het in 1958 verschenen rapport van de Staatscommissie-Kranenburg herleefde de belangstelling voor dit thema.[[6]](#footnote-6) Sindsdien zijn er door de kabinetten stappen ondernomen, gericht op het omvormen van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen bij de overheid. Het doel van dit proces is om de arbeidsverhoudingen bij de overheid te modelleren naar de voorwaarden en verhoudingen in de private sector. Als laatste stap in dit proces hebben de Kamerleden Koser Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) in 2010 het initiatiefwetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren ingediend.[[7]](#footnote-7) Uiteindelijk is de Wnra na een langdurig proces op 9 maart 2017 als wet bekrachtigd waarbij de streefdatum van inwerkingtreding op 1 januari 2020 is gesteld.[[8]](#footnote-8)

*De ambtelijke status*

De ambtenaar werkt voor het algemene belang en dit zorgt voor een bijzondere positie ten opzichte van werknemers in de private sector. De basis voor het huidige ambtenarenrecht is geregeld in de rechtspositieregelingen en de Ambtenarenwet. De overheidswerkgever stelt verschillende specifieke eisen aan ambtenaren. Een ambtenaar moet loyaal, integer, onpartijdig, deskundig en betrokken zijn bij de publieke zaak. In opdracht van het bevoegde gezag zorgen zij voor het functioneren en voortbestaan van de democratische rechtsstaat en oefenen daartoe, al dan niet rechtstreeks, overheidsgezag uit.[[9]](#footnote-9)

De definitie van een ambtenaar is neergelegd in artikel 1 van de AW en luidt als volgt: *‘’Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.’’* Uit deze begripsomschrijving volgt dat de status van het ambtenaar zijn, wordt bepaald op grond van drie elementen:

* de aanstelling;
* gericht op werkzaamheden;
* in openbare dienst.

*De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*

Deze nieuwe wet treedt op 1 januari 2020 in werking. Het doel van deze wet is dat de regels van het private arbeidsrecht, zoals neergelegd in met name boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), in de toekomst ook van toepassing worden op zo’n 92% van het huidige ambtenarencorps.[[10]](#footnote-10) De normalisering geldt niet voor alle ambtenaren. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever de rechtspositie van militairen, agenten, notarissen, gerechtsdeurwaarders, leden van het Openbaar Ministerie, politici en rechters niet wil wijzigen. Dit omdat zij een bijzondere positie innemen. In de praktijk zal er voor deze groep dan ook niets veranderen.

De redenen om de rechtspositie van ambtenaren onder de werking van het private arbeidsrecht te laten vallen zijn allereerst ‘principieel’ van aard. Het wordt niet meer rechtvaardig geacht dat ambtenaren en werknemers verschillend worden behandeld, terwijl de aard van de arbeidsverhouding met hun werkgever in beide gevallen dezelfde is.[[11]](#footnote-11)

Momenteel zijn het ambtenarenrecht en het private arbeidsrecht twee afzonderlijke rechtssystemen, zowel formeel als materieel.[[12]](#footnote-12) Echter, zij beogen hetzelfde namelijk het reguleren van de arbeidsverhouding. De ambtelijke rechtspositie heeft een publiekrechtelijk rechtskarakter en de rechtspositie van een werknemer is privaatrechtelijk geregeld. Op formeel gebied blijkt dit uit:

* De formeel eenzijdige aanstelling versus de tweezijdige arbeidsovereenkomst;
* Het georganiseerd overleg over arbeidsvoorwaarden versus onderhandeling op basis van contractsvrijheid tussen werkgevers en werknemers;
* De publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke rechtsbescherming bij ontslag en arbeidsgeschillen.[[13]](#footnote-13)

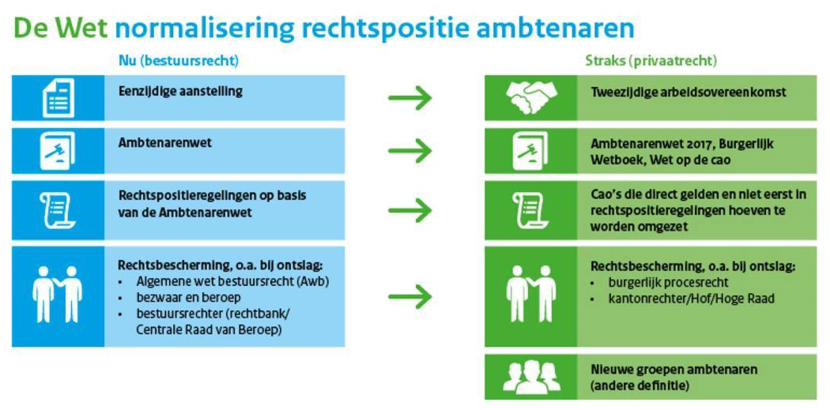
Veel wetten en regelingen moeten als gevolg van de Wnra worden aangepast. Een eerste schatting is dat het hier gaat om ongeveer 100 wetten.[[14]](#footnote-14) Daarnaast zullen invoeringsmaatregelen van praktische aard moeten worden genomen, zoals het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten en het aanpassen van ministeriële regelingen en verordeningen van decentrale overheden.

*Doelgroep*

De Wnra heeft gevolgen voor overheidswerkgevers en medewerkers bij de overheid en semioverheid. In de nieuwe Ambtenarenwet 2017, die op 1 januari 2020 in werking treedt, worden de begrippen ambtenaar en overheidswerkgever opnieuw gedefinieerd. De Wnra heeft gevolgen voor personen die in dienst zijn van de overheid.[[15]](#footnote-15) Hier kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

* Ambtenaren van wie de aanstelling wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst;
* Ambtenaren die in de uitzonderingcategorie vallen en van wie de publiekrechtelijke aanstelling onveranderd van kracht blijft;
* Werknemers, nu niet zijnde ambtenaar, in overheidsdienst met een arbeidsovereenkomst, die onder het nieuwe begrip ‘ambtenaar’ gaan vallen.

Het nieuwe begrip ambtenaar is opgenomen in de Ambtenarenwet 2017, deze vervangt de huidige Ambtenarenwet 1929. In artikel 1 van de Ambtenarenwet 2017 is opgenomen dat een ambtenaar degene is die krachtens een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de definitie van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW.[[16]](#footnote-16) De kwalificatie ‘’als ambtenaar’’ zorgt ervoor dat de materiële bepalingen van de nieuwe wet van toepassing zijn op de arbeidsrelatie, bovenop de bepalingen van titel 10 boek 7 BW.[[17]](#footnote-17) Uit deze nieuwe omschrijving blijkt dat de eenzijdige aanstelling van rechtswege zal worden vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop de collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is, zodat de arbeidsverhoudingen bij de overheid gelijk zijn aan die van het private bedrijfsleven.[[18]](#footnote-18) Hieronder wordt er schematisch weergegeven wat de gevolgen zijn van de Wnra.



*Bron: Wnra.nl/wat-verandert-er*

*Ontslag*

Vooral in het materiële ontslagrecht zal er een grote wijziging plaatsvinden. Het private ontslagrecht doet zijn intrede en het publieke ontslagrecht komt te vervallen voor een groot deel van de ambtenaren. Het private arbeidsrecht werd tot 1 juli 2015 gevormd door een open stelsel van ontslaggronden. Dit is gewijzigd na de invoering van de Wet werk en zekerheid (hierna: WWZ) per 1 juli 2015 waardoor het private arbeidsrecht een gesloten stelsel van ontslaggronden kreeg.[[19]](#footnote-19) Het ambtenarenrecht kent een semi-gesloten stelsel van ontslaggronden.[[20]](#footnote-20) Het stelsel bestaat uit een limitatieve opsomming van gronden van ontslag. Deze ontslaggronden, die per sector kunnen verschillen, zijn opgenomen in de verschillende rechtspositieregelingen zoals de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (hierna: CAR-UWO) of het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR). In de CAR-UWO is de mogelijkheid opgenomen om een gemeenteambtenaar op een andere dan limitatief opgesomde grond te ontslaan.[[21]](#footnote-21) In dit onderzoek zal de gemeenteambtenaar centraal staan en wordt de rijksambtenaar buiten beschouwing gelaten.

*Ontslagprocedures*

Nu in de nabije toekomst het private ontslagrecht van toepassing wordt, brengt dit een hele nieuwe ontslagprocedure met zich mee. De gemeente Woerden en andere overheidswerkgevers zullen voor ontslag de weg van het burgerlijk recht dienen te bewandelen. Het einde van het dienstverband van een ambtenaar zal niet meer kunnen worden bewerkstelligd met een eenzijdig ontslagbesluit door het bevoegde bestuursorgaan. In het private ontslagrecht kan een arbeidsovereenkomst op verschillende manieren eindigen. De overheidswerkgever zal voor beëindiging van het dienstverband rekening moeten houden met de preventieve toets. Dit is een redelijkheidstoets die wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) of de kantonrechter, afhankelijk van de ontslaggrond. In dit onderzoek zal er nader worden ingegaan op de ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter als gevolg van verwijtbaar handelen. Volledigheidshalve wordt de UWV procedure kort besproken.

*Ontbinding door de kantonrechter*

Op grond van artikel 7:671b lid 1 sub a BW toetst de kantonrechter de volgende voorgenomen ontslagen:

* Regelmatige ziekte van een werknemer;
* Vermeend disfunctioneren van een werknemer;
* Verwijtbaar handelen of nalaten van werknemer,
* andere in de persoon van de werknemer gelegen redenen;
* Verstoorde arbeidsverhouding.

Voordat wordt toegekomen aan de beoordeling van de redelijke gronden voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst, moet de werkgever onderzoeken of herplaatsing van de werknemer mogelijk is. Dit moet gebeuren binnen een redelijke termijn al dan niet met behulp van scholing. Dit geldt niet bij een ontslag op grond van artikel 7:669 lid 3 sub e BW oftewel verwijtbaar handelen van de werknemer.[[22]](#footnote-22)

*De UWV procedure*

Ontslagen die verband houden met bedrijfseconomische omstandigheden of na langdurige arbeidsongeschiktheid zullen vooraf op verzoek van werkgever worden getoetst door het UWV.[[23]](#footnote-23) Het UWV toetst of de werkgever de toepasselijke regels correct in acht heeft genomen. Naar aanleiding hiervan neemt het UWV een beslissing op het verzoek en deze beslissing wordt gelijktijdig uitgebracht aan de werkgever en werknemer.[[24]](#footnote-24) Indien het UWV of bij een collectieve arbeidsovereenkomst ingestelde ontslagcommissie de gevraagde toestemming voor opzegging wegens verval van de arbeidsplaats of langdurige arbeidsongeschiktheid heeft geweigerd, dan kan de kantonrechter deze beslissing heroverwegen.[[25]](#footnote-25) Gezien deze procedure niet binnen de kaders van dit onderzoek valt, wordt de UWV procedure niet verder behandeld.

*Ontslagprocedure ambtenaren*

De ontslagprocedure in het ambtenarenrecht is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In Nederland bestaan er dertien sectoren met elk een eigen rechtspositieregeling. Op de ambtenaren van de gemeente Woerden is de CAR-UWO van toepassing. Op het moment dat de overheidswerkgever een einde wil maken aan een dienstverband, kan de overheidswerkgever dit bewerkstelligen door middel van een eenzijdig ontslagbesluit. In hoofdstuk acht van de CAR-UWO zijn de ontslaggronden opgenomen om een aanstelling te beëindigen. Door het bestaan van deze limitatieve opsomming van gronden wordt de overheidswerkgever gedwongen om een expliciete keuze te maken voor een bepaalde ontslaggrond.[[26]](#footnote-26)

In dit onderzoek ligt het zwaartepunt op de ontslaggrond die is opgenomen in artikel 8:13 CAR-UWO. Dit artikel luidt als volgt: *‘’Als disciplinaire straf kan aan de ambtenaar ongevraagd ontslag verleend worden.’’* Disciplinaire straffen hebben tot doel een goede uitoefening van de openbare dienst te verzekeren.[[27]](#footnote-27) Disciplinair ontslag wordt verleend als er sprake is van plichtsverzuim. Binnen het ambtenarenrecht is plichtsverzuim de term die wordt gebruik als kwalificatie van ontoelaatbaar handelen of nalaten van een ambtenaar.[[28]](#footnote-28) Aan het opleggen van de zwaarste disciplinaire straf, het disciplinair ontslag gaat een uitgebreide procedure vooraf.

Dit betekent dat een ambtenaar die zijn ontslag wil aanvechten dit moet doen langs de weg die de Awb voorschrijft:

* Zijn zienswijze kenbaar maken met betrekking tot het voorgenomen ontslag;
* Bezwaar maken tegen het ontslag;
* Beroep instellen tegen de beslissing op bezwaar;
* Eventueel nog hoger beroep instellen als de rechter het ontslag in stand laat.

## 1.2. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het opstellen van een advies voor de medewerkers van het team Personeelszaken van de gemeente Woerden, over de ontslagprocedure zoals die na 1 januari 2020 op grond van de Wnra van toepassing is. Hierbij wordt er gekeken of de term plichtsverzuim in het huidige ambtenarenrecht overeenkomt met de term verwijtbaar handelen of nalaten in het private arbeidsrecht. Er wordt gekeken naar ontslagprocedures waarbij fraude en het overtreden van een gedragscode centraal staat. Tevens zal er een kort stappenplan worden opgesteld met te volgen stappen in een ontbindingsprocedure bij de kantonrechter. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van een wetsanalyse, literatuur- en jurisprudentieonderzoek.

## 1.3. Centrale vraag

Op basis van het vorenstaande staat in deze scriptie de volgende vraag centraal: ‘’ Welk advies kan er gegeven worden aan de gemeente Woerden ter zake de vraag wanneer een ambtenaar, na inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, kan worden ontslagen op grond van verwijtbaar handelen of nalaten als gevolg van fraude of het overtreden van een gedragscode, op grond van wetgeving, literatuur- en jurisprudentieonderzoek?’’

## 1.4. Deelvragen

Naar aanleiding van de centrale vraag is er een aantal deelvragen opgesteld, waardoor stapsgewijs antwoord wordt gegeven op de centrale vraag. De deelvragen worden opgesplitst in twee rechtsgebieden namelijk het ambtenarenrecht en het private arbeidsrecht. Voordat wordt ingegaan op de deelvragen zal er per rechtsgebied een inleiding worden gegeven.

### *Het ambtenarenrecht:*

### Theoretisch-juridische deelvragen

1a. Wanneer is er sprake van plichtsverzuim dat leidt tot disciplinair ontslag in het ambtenarenrecht?

1b. Hoe ziet de ontslagprocedure op grond van plichtsverzuim er uit binnen het ambtenarenrecht?

### Praktijkgerichte deelvragen

2a. Onder welke feiten en omstandigheden is strafontslag bij fraude gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

2b. Onder welke feiten en omstandigheden is strafontslag bij het overtreden van een gedragscode gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

***Het private arbeidsrecht:***

**Theoretisch-juridische deelvragen**

3a. Wanneer is er sprake van verwijtbaar handelen dat leidt tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst van een werknemer?

3b. Hoe ziet een ontslagprocedure op grond van verwijtbaar handelen eruit binnen het huidige private arbeidsrecht?

### Praktijkgerichte deelvragen

4a. Onder welke feiten en omstandigheden is het beëindigen van de arbeidsovereenkomst bij fraude gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

4b. Onder welke feiten en omstandigheden is het beëindigen van de arbeidsovereenkomst bij het schenden van een gedragscode gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

## 1.5. Begrippen operationaliseren

De begrippen “verwijtbaar” en ‘’plichtsverzuim‘’ hebben een centrale plaats in het onderzoek. Met het begrip verwijtbaar wordt bedoeld onacceptabele uitlatingen, handelingen of gedragingen zoals diefstal, bedreiging, intimidatie of het niet (correct) opvolgen van instructies. Met het begrip plichtsverzuim wordt bedoeld het zowel overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen.

## 1.6. Methoden van onderzoek

Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen, worden binnen dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden toegepast. In dit onderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt in de vorm van wetsanalyse, literatuuranalyse en jurisprudentieanalyse. Om de betrouwbaarheid te kunnen waarborgen is er in dit onderzoek rekening gehouden met de volgende punten:

* Er is gebruik gemaakt van verschillende handboeken en literatuur om het standpunt zo objectief mogelijk te belichten. De gebruikte bronnen zijn geschreven door auteurs met ervaring en kennis van het ambtenaren- en private arbeidsrecht.
* De relevante wetgeving is uitsluitend geraadpleegd via betrouwbare bronnen, onder meer www.wetten.overheid.nl.
* Daarnaast is er uitsluitend gebruik gemaakt van websites van de gemeente Woerden of van de overheid, jurisprudentie, Kamerstukken, literatuur en documentatie. Hierdoor is de oorsprong van de bronnen te herleiden.

**Het ambtenarenrecht:**

*Het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte*

Het theoretisch-juridisch en praktijkgericht onderzoek is beide opgesplitst in het ambtenarenrecht en het private arbeidsrecht. Het eerste gedeelte van het onderzoek richt zich op de eerste twee deelvragen. Tevens zal er aan het begin van hoofdstuk twee een korte inleiding worden gegeven over de rechtspositie van een ambtenaar. Met betrekking tot deelvraag 1a en 1b zal er worden ingegaan op de invulling van het criterium plichtsverzuim dat leidt tot disciplinair ontslag. Tevens wordt de ontslagprocedure binnen het ambtenarenrecht uiteengezet. Deze deelvragen zullen worden beantwoord aan de hand van CAR-UWO, Awb en literatuur. De bronnen worden controleerbaar gemaakt door middel van voetnoten, een literatuurlijst en een overzicht van de jurisprudentie. De validiteit van deze deelvragen kan worden gegarandeerd door het gebruik van meerdere relevante handboeken en documenten van juristen uit de praktijk.

Bij de eerste twee deelvragen wordt de Memorie van Toelichting van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren geanalyseerd, alsmede boeken zoals weergeven in de bronnenlijst. Daarnaast zijn ook artikelen uit juridische tijdschriften gebruikt.

*Het praktijkgerichte onderzoeksgedeelte*

De deelvragen 2a en 2b zullen worden beantwoord aan de hand van jurisprudentie. Er zal onderscheid worden gemaakt tussen het ontslag bij fraude en het overtreden van een gedragscode. Omdat de rechtspraak omtrent dit onderwerp erg omvangrijk is en de grootte van het onderzoek slechts beperkt mag zijn, is een selectie gemaakt van de uitspraken van 2011 tot en met 2019. Hierbij is gekozen voor uitspraken van verschillende instanties. Om deze uitspraken te kunnen vergelijken zijn er een aantal topics opgesteld. Aan de hand van deze topics is er gekeken naar de overeenkomsten en verschillen in de uitspraken. Er is gekozen om zestien uitspraken te analyseren binnen het ambtenarenrecht. Dit geeft een betrouwbaar beeld van het onderzoek.

**Disciplinair ontslag bij fraude:**

1. ECLI:NL:CRVB:2014:2120
2. ECLI:NL:CRVB:2014:4155
3. ECLI:NL:CRVB:2018:445
4. ECLI:NL:RBALK:2011:BT8634
5. ECLI:NL:RBLIM:2016:5455
6. ECLI:NL:RBLIM:2015:8773
7. ECLI:NL:RBNHO:2018:6574

**Disciplinair ontslag bij overtreden van een gedragscode:**

1. ECLI:NL:CRVB:2017:2434
2. ECLI:NL:CRVB:2017:3593
3. ECLI:NL:CRVB:2016:262
4. ECLI:NL:CRVB:2015:3670
5. ECLI:NL:CRVB:2016:3530
6. ECLI:NL:CRVB:2016:3532
7. ECLI:NL:RBMAA:2011:BP9762
8. ECLI:NL:RBSHE:2011:BP7274
9. ECLI:NL:RBNNE:2018:327

**Overzicht topics:**

Door middel van deze topics is er gekeken naar de verschillen en overeenkomsten.

1. De verweten gedraging van een ambtenaar.

2. Persoonlijke omstandigheden.

3. Zorgvuldig onderzoek door bestuursorgaan en gemotiveerd besluit.

4. Het plichtsverzuim is toerekenbaar en de straf evenredig.

5. Toetsing rechter.

**Het private arbeidsrecht:**

*Het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte*

In het tweede gedeelte worden deelvragen 3a en 3b behandeld. Het onderzoek richt zich hier op de ontslaggrond verwijtbaar handelen of nalaten. Om deze grond te kunnen vergelijken met plichtsverzuim, is het van belang dat eerst achtergrondinformatie wordt gegeven over het private ontslagrecht. Vervolgens worden deelvraag 3a en 3b beantwoord aan de hand van relevante van wet- en regelgeving en literatuur. De bronnen zijn controleerbaar gemaakt door middel van voetnoten, een literatuurlijst en een overzicht van de jurisprudentie. De validiteit van deze deelvragen kan worden gegarandeerd door het gebruik van meerdere handboeken en documenten van juristen uit de praktijk.

Bij deze deelvragen zal de Memorie van Toelichting van de WWZ worden geanalyseerd, evenals boeken zoals weergeven in de bronnenlijst. Daarnaast zijn ook artikelen uit juridische tijdschriften gebruikt.

*Het praktijkgerichte onderzoeksgedeelte*

In het praktijkgedeelte van het onderzoek wordt gekeken naar de feiten en omstandigheden van de ontbinding van een arbeidsovereenkomst als gevolg van fraude of het overtreden van een gedragscode. Deze deelvragen worden beantwoord aan de hand van jurisprudentie. Omdat de rechtspraak omtrent dit onderwerp erg omvangrijk is en de grootte van het onderzoek slechts beperkt mag zijn, is een selectie gemaakt van de uitspraken van 2011 tot en met 2019.

Er is een selectie gemaakt van dertien uitspraken van de rechtbank. Aan de hand van vijf opgestelde topics wordt er gekeken naar de verschillen en overeenkomsten in de uitspraken. Het analyseren van dertien relevante uitspraken van 2011 tot 2019 binnen het private arbeidsrecht geeft een betrouwbaar beeld van het onderzoek. In totaal worden in dit onderzoek dertig uitspraken geanalyseerd, hierdoor wordt de validiteit van deze deelvragen gewaarborgd. Hierbij is gekozen voor uitspraken van verschillende instanties. Aan de hand van opgestelde topics is er gekeken naar de overeenkomsten en verschillen in deze uitspraken.

**Ontbinding arbeidsovereenkomst fraude:**

1. ECLI:NL:RBOVE:2016:2919
2. ECLI:NL:RBLIM:2017:3734
3. ECLI:NL:RBLIM:2017:6508
4. ECLI:NL:RBROT:2018:3871
5. ECLI:NL:RBDHA:2015:16281
6. ECLI:NL:GHSHE:2016:2160
7. ECLI:NL:GHSHE:2016:5134
8. ECLI:NL:GHDHA:2017:2025

**Ontbinding arbeidsovereenkomst overtreden van een gedragscode:**

1. ECLI:NL:RBNHO:2016:879
2. ECLI:NL:RBAMS:2015:8949
3. ECLI:NL:GHARL:2017:5579
4. ECLI:NL:GHSHE:2018:850
5. ECLI:NL:PHR:2019:359

**Overzicht topics:**

Door middel van deze topics is er gekeken naar de verschillen en overeenkomsten.

1. Verwijtbare handeling.

2. Persoonlijke omstandigheden.

3. Verwijtbaar handelen of nalaten voldoende aangetoond.

4. Recht op transitievergoeding.

5. Toetsing rechter.

# Hoofdstuk 2: Het ambtenarenrecht

In dit hoofdstuk staat het ambtenarenrecht centraal. Om de eerste twee deelvragen te beantwoorden, wordt uitgelegd wanneer volgens wet -en regelgeving en literatuur sprake kan zijn van plichtsverzuim en hoe deze ontslagprocedure eruit ziet.

## 2.1. De juridische basis van de ambtelijke status

De ambtelijke rechtspositie vindt zijn grondslag in artikel 109 van de Grondwet (hierna: GW), in de AW en onder meer in artikel 7:615 BW. De AW geeft invulling aan de ambtelijke rechtspositie, terwijl in de GW slechts de grondslag wordt gegeven om nadere wetgeving op te stellen.[[29]](#footnote-29) In de AW is de verplichting voor overheidswerkgevers opgenomen om regels op te stellen voor de in artikel 125 opgesomde onderwerpen zoals aanstelling, ontslag en disciplinaire straffen. Deze regels zijn vervolgens uitgewerkt in verschillende rechtspositieregelingen. Deze rechtspositieregelingen en de Ambtenarenwet vormen samen de basis van het huidige ambtenarenrecht in Nederland.

## 2.2. Begrip ambtenaar

De bijzondere positie van ambtenaren wordt ook wel aangeduid met de term ‘ambtelijke status’.[[30]](#footnote-30) De definitie van een ambtenaar is neergelegd in artikel 1 van de AW en de definitie van een gemeenteambtenaar is neergelegd in artikel 1:1 CAR-UWO. De definitie uit de CAR-UWO vloeit voort uit de AW en luidt als volgt: ‘’*Ambtenaar: hij die door of vanwege de gemeente is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn alsmede hij met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is aangegaan.’’.*

Het ambtelijk dienstverband is gebaseerd op een eenzijdige aanstelling door de overheidswerkgever. Een ambtenaar wordt op basis van een aanstellingsbesluit in dienst genomen.[[31]](#footnote-31) Dit is een rechtshandeling waardoor het betrokken bestuursorgaan een dienstbetrekking met de ambtenaar tot stand brengt. De aanstelling geschiedt door het college van burgemeester en wethouders.[[32]](#footnote-32)

## 2.3. Rechtspositie gemeenteambtenaar bij ontslag in huidige ambtenarenrecht

Het ontslagrecht voor gemeenteambtenaren is vastgelegd in de CAR-UWO en de Awb. In de CAR-UWO is een gesloten stelsel van regels opgenomen, die betrekking hebben op de wijze waarop de hiervoor genoemde aanstelling kan worden beëindigd.[[33]](#footnote-33) De positie van een ambtenaar is sterk verankerd in de wet, ter compensatie van de zwakkere positie die zij innemen ten opzichte van de overheidswerkgever. De ambtenaar die in vaste dienst is aangesteld, kan worden ontslagen door een ontslagbesluit.[[34]](#footnote-34) Dit ontslag wordt verleend door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot de aanstelling in de functie, laatstelijk door de ambtenaar vervuld.[[35]](#footnote-35)

### 2.3.1. Gesloten stelsel ontslaggronden

Het gesloten stelsel houdt in dat de overheidswerkgever een expliciete keuze moet maken voor een bepaalde ontslaggrond en die moet opnemen in zijn ontslagbesluit. Het is mogelijk dat in een concreet geval meerdere ontslaggronden van toepassing kunnen zijn. Op basis van een behoorlijke belangenafweging moeten zij kiezen voor één ontslaggrond.[[36]](#footnote-36) De ontslaggrond die in deze scriptie centraal staat is het ontslag als disciplinaire straf. In hoofdstuk acht van de CAR-UWO staan de limitatieve ontslaggronden:

|  |  |
| --- | --- |
| **Ontslaggronden** | **CAR-UWO** |
| Ontslag op aanvraag | art. 8:1 |
| Ontslag wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd | art. 8:2 |
| Ontslag wegens reorganisatie | art. 8:3 |
| Ontslag wegens volledige/gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid | art. 8:4 en 8:5 |
| Ontslag wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid | art. 8:6 |
| Overige ontslaggronden | art. 8:7 en 8:8 |
| Ontslag uit een tijdelijke aanstelling of tijdelijke urenuitbreiding | art. 8:12 |
| Tussentijds ontslag uit een tijdelijke aanstelling of urenuitbreiding | art. 8:12:1 |
| Ontslag als disciplinaire straf | art. 8:13 |

Uit deze opsomming blijkt dat er een ‘’opening’’ zit, namelijk de ontslaggrond ‘overige ontslaggronden’.[[37]](#footnote-37) De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) heeft deze grond nader omschreven, in die zin dat het specifiek dient te gaan om factoren en omstandigheden, welke in overwegende mate betrekking dienen te hebben op de persoon van de belanghebbende en zijn directe werksituatie.[[38]](#footnote-38) De meest voorkomende ‘andere gronden’ waar gebruik van wordt gemaakt zijn de verstoorde arbeidsverhouding en onverenigbaarheid van karakters.

### 2.3.2 Disciplinaire straffen

In hoofdstuk zestien van de CAR-UWO zijn de disciplinaire straffen verder uitgewerkt. Disciplinaire straffen hebben tot doel een goede uitoefening van de openbare dienst te verzekeren.[[39]](#footnote-39) Het is een middel tot handhaving van wenselijk gedag binnen de groep. Een disciplinaire straf kan worden opgelegd als een ambtenaar de aan hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich aan plichtsverzuim schuldig maakt.[[40]](#footnote-40) Er bestaan verschillende disciplinaire straffen en deze zijn opgenomen in artikel 16:1:2 van de CAR-UWO. Het disciplinair ontslag is de zwaarst mogelijke disciplinaire straf die een ambtenaar kan worden opgelegd.

*Disciplinair ontslag*

Indien een ambtenaar zich schuldig maakt aan een ernstige vorm van plichtsverzuim, kan overwogen worden om disciplinair ontslag op te leggen. Plichtsverzuim is de term die in het disciplinair traject wordt gebruik als kwalificatie van ontoelaatbaar handelen of nalaten van een ambtenaar.[[41]](#footnote-41) In artikel 16:1:1 van de CAR-UWO, wordt de norm plichtsverzuim gedefinieerd als:

* het overtreden van enig voorschrift;
* het niet nakomen van verplichtingen;
* het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen.

Het opleggen van een straf wegens plichtsverzuim kan een enkel feit betreffen of een aantal ernstige feiten. Daarnaast is het ook mogelijk dat er sprake is van ‘doorgaand gedrag’. Het gaat dan om een reeks op zichzelf niet zulke ernstige gebeurtenissen, maar doordat dit gedrag over langere periode vertoond is, levert de optelling ervan plichtsverzuim op.[[42]](#footnote-42) Gedragingen in de privésfeer kunnen voor een ambtenaar ook als plichtsverzuim worden beschouwd, als deze het functioneren van de betreffende ambtenaar beïnvloeden en/of een inbreuk maken op vertrouwen in de overheid.[[43]](#footnote-43)

In het plichtsverzuim kunnen in beginsel drie gradaties gehanteerd:

* gewoon plichtsverzuim;
* ernstig plichtsverzuim;
* zeer ernstig plichtsverzuim.

Onder gewoon plichtsverzuim vallen de minder ernstige gevallen van plichtsverzuim zoals een beoordelingsfout in de uitoefening van de functie. Bij ernstig plichtsverzuim moet worden gedacht aan het niet opvolgen van voorschriften, geen gehoor geven aan een dienstopdracht of het verrichten van expliciet verboden gedraging. Onder zeer ernstig plichtsverzuim valt onder andere het plegen van een strafbaar feit of fraude.[[44]](#footnote-44)

*Opbouw dossier plichtsverzuim*

In de literatuur wordt een viertal fasen onderscheiden bij de opbouw van een dossier inzake plichtsverzuim. In de eerste fase worden de feiten vastgesteld en moet het bevoegd gezag onderzoeken of de betreffende ambtenaar het verweten plichtsverzuim heeft begaan.[[45]](#footnote-45) Het antwoord op de vraag of aan de ambtenaar disciplinair ontslag kan worden opgelegd, staat of valt met het antwoord op de vraag of hij de verweten gedragingen daadwerkelijk heeft begaan. Dit is een bewijskwestie. De maatstaf die de CRvB hiervoor hanteert, is dat op basis van deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging moet zijn verkregen dat de ambtenaar zich inderdaad schuldig heeft gemaakt aan de hem verweten gedragingen.[[46]](#footnote-46) In de praktijk blijkt dat de CRvB soms ook volstaat met een minder strenge maatstraf, namelijk dat het voldoende aannemelijk is dat betrokkene het hem verweten plichtsverzuim heeft begaan.[[47]](#footnote-47) Dit heeft te maken met de vrije bewijsleer die in het bestuursrecht geldt. De bestuursrechter heeft vrijheid in het waarderen van beschikbare gegevens die tot bewijs van plichtsverzuim worden aangedragen.

In de tweede fase moet het bevoegd gezag onderzoeken of de gedragingen zijn te kwalificeren als plichtsverzuim in de zin van de CAR-UWO. Het 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. Uit de literatuur blijkt dat het van de feiten en omstandigheden afhangt welke gedragingen onder plichtsverzuim vallen. Voor het opbouwen van een dossier is de derde fase erg belangrijk. De ambtenaar moet namelijk de mogelijkheid hebben gekregen om zich te verantwoorden. Ingevolge artikel 4:9 Awb heeft de ambtenaar de keuze of hij zich mondeling of schriftelijk wil verantwoorden. De laatste fase is de strafoplegging. Volgens vaste jurisprudentie van de CRvB kan een maatregel niet worden opgelegd zonder wettelijke grondslag. De fase verantwoording en strafoplegging worden in de volgende paragraaf nader besproken.

*Toerekenbaarheid*

Het gepleegde plichtsverzuim moet de ambtenaar zijn toe te rekenen. De vraag of het plichtsverzuim is aan te merken als toerekenbaar plichtsverzuim is volgens vaste rechtspraak een vraag naar de juridische kwalificatie van het betrokken feitencomplex. Voor de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim is het van belang of de ambtenaar ten tijde van de gedraging in staat was de ontoelaatbaarheid daarvan in te zien of dat hij in staat was overeenkomstig dit inzicht te handelen en de gedraging achterwege te laten.[[48]](#footnote-48) Het is mogelijk dat het plichtsverzuim niet-toerekenbaar is wanneer het plichtsverzuim als gevolg van een medische of psychische toestand van de ambtenaar heeft plaatsgevonden. Het bevoegd gezag moet dan onderzoeken of het plichtsverzuim is veroorzaak door medische of psychische defecten. Wanneer er geen onderzoek wordt gestart en het blijkt dat de oorzaak mede is gelegen in medische of psychische defecten, dan kan dit een reden zijn om het ontslagbesluit te vernietigen.[[49]](#footnote-49)

*Evenredigheid*

Als laatste dient de opgelegde straf evenredig te zijn aan het gepleegde plichtsverzuim. Van belang daarbij zijn de aard en ernst van het plichtsverzuim, de functie van de ambtenaar, het belang dat door het plichtsverzuim is geschonden, de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar, de erkenning en berouw door de ambtenaar, de lengte van het dienstverband, de leeftijd en staat van dienst.[[50]](#footnote-50)

## 2.4. Voorfase bestuursrechtelijke procedure

Aan het opleggen van disciplinair ontslag gaat een uitgebreide procedure vooraf.

### 2.4.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Zowel bij de voorbereiding, inhoud en inrichting van besluiten als bij de toetsing van de besluiten door de rechter, is een belangrijke rol weggelegd voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: a.b.b.b.).[[51]](#footnote-51) Het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn met name voor de toetsing van disciplinaire strafoplegging belangrijk.[[52]](#footnote-52)

### 2.4.2. Voornemen tot strafoplegging

Op het moment dat een ambtenaar zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim, moet het bevoegd gezag vaststellen wat er zich heeft voorgedaan. In deze onderzoeksfase kan het bevoegd gezag, in het kader van het onderzoek, een aantal ordemaatregelen opleggen zoals bijvoorbeeld een schorsing. Een onderzoeksfase is noodzakelijk in het kader van de a.b.b.b.[[53]](#footnote-53) Als de overheidswerkgever besluit om een ambtenaar een disciplinaire maatregel op te leggen, dan moet zij dit schriftelijk aan de ambtenaar laten weten. In dit voornemen moet het bevoegd gezag opnemen wat zij hieraan ten grondslag legt.

### 2.4.3. Verantwoording

Voordat wordt overgegaan tot de strafoplegging, moet de ambtenaar de gelegenheid krijgen om zich te verantwoorden. Deze verantwoordingsfase kan worden beschouwd als een uitwerking van de hoorprocedure op grond van artikel 4:8 Awb. Het horen kan pas plaatsvinden na een afkoelingsperiode van zes dagen en kan niet later gebeuren dan twaalf dagen na ontvangst van de schriftelijke mededeling waarin het voornemen tot het opleggen van de disciplinaire straf wordt aangekondigd.[[54]](#footnote-54)

Nadat een ambtenaar de mogelijkheid heeft gekregen om zich te verantwoorden moet het bevoegd gezag oordelen of er sprake is van (ernstig) plichtsverzuim, op grond waarvan zij disciplinair ontslag verleend.

### 2.4.4. Strafoplegging

Met inachtneming van het verweer van de ambtenaar, bepaalt de overheidswerkgever of de disciplinaire straf wordt opgelegd. Dit besluit moet de werkgever zorgvuldig voorbereiden.[[55]](#footnote-55) De feiten moeten worden bewezen of zeer aannemelijk worden geacht. Daarnaast moet de bepaalde gedraging moeten als verwijtbaar kunnen worden aangemerkt. Van het besluit om een straf al dan niet op te leggen en de aard daarvan, wordt de ambtenaar schriftelijk op de hoogte gesteld.[[56]](#footnote-56) Uit artikel 8:15:3 lid 1 CAR-UWO volgt dat een ambtenaar kan worden ontslagen door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot aanstelling in de functie. Het ontslag besluit dient – net zoals het aanstellingsbesluit – te worden gekwalificeerd als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.[[57]](#footnote-57)

## 2.5. Bestuursrechtelijke procedure

Kenmerkend voor de rechtsbescherming in het ambtenarenrecht is dat de rechten en plichten van een ambtenaar worden gehandhaafd met het bestuursprocesrecht, dat is opgenomen in de Awb.

### 2.5.1. Bezwaar

Een ambtenaar die in rechte wenst op te komen tegen het strafontslag, dient in eerste instantie een bezwaarschrift in te dienen bij het bevoegd gezag dat het betreffende strafontslagbesluit heeft genomen.[[58]](#footnote-58) Bij de gemeente is dat het college van burgemeester en wethouders. De bezwaartermijn is zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Op grond van artikel 7:2 Awb is het bestuursorgaan verplicht om degene die bezwaar maakt te horen. De gemeente Woerden heeft dit uitbesteed aan een externe, onafhankelijke bezwaaradviescommissie, die het bestuursorgaan adviseert over de te nemen beslissing op bezwaar.[[59]](#footnote-59)

De bezwaarprocedure is een mengvorm van rechtsbescherming en integrale bestuurlijke heroverweging. De toetsing die het bestuursorgaan heeft uit te voeren is een volle; zij mag niet beperkt blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar dient zich ook uit te strekken tot kwesties van beleid.[[60]](#footnote-60) Dit is ook van toepassing op de bezwaaradviescommissie. Voor deze procedure geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. Dit betekent dat de ambtenaar geen advocaat hoeft in te schakelen en dat hij zichzelf mag vertegenwoordigen.

Op grond van artikel 6:16 Awb blijft het ontslagbesluit tijdens deze fases van kracht en heeft het instellen van bezwaar of beroep geen schorsende werking. Indien een spoedeisend belang aanwezig is, kan de ambtenaar een voorlopige voorziening aanvragen bij de voorzieningenrechter.

### 2.5.2. Beroep en hoger beroep

Indien de ambtenaar zich niet kan verenigen met de beslissing op bezwaar, is het mogelijk om beroep in te stellen bij de rechtbank, afdeling bestuursrecht.[[61]](#footnote-61) Voor deze procedure geldt eveneens een beroepstermijn van zes weken, vanaf het moment dat de beslissing op bezwaar is genomen. Het beroep wordt ingesteld door middel van een beroepschrift met een kopie van de bestreden beslissing op bezwaar.

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.3.2 geldt in het bestuursrecht geldt een vrije bewijsleer.[[62]](#footnote-62) De Awb bevat geen gronden waaraan de bestuursrechter het bestreden ontslagbesluit moet toetsen. Het is echter niet de bedoeling van de wetgever om af te wijken van hetgeen elders en voorheen in het recht gebruikelijk is. De rechtbank doet uitspraak op grond van het beroepsschrift, de overlegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter openbare terechtzitting. Tevens kan de rechtbank ambtshalve de feiten aanvullen en vult de rechtbank ambtshalve de rechtsgronden aan.[[63]](#footnote-63) De rechter compenseert de machtsongelijkheid tussen de overheid en de ambtenaar door een actieve houding aan te nemen in de procedure. Derhalve toetst de rechter de beslissing op bezwaar aan het verbod van reformatie in peius.[[64]](#footnote-64) Het is niet toegestaan dat de rechtspositie van een ambtenaar verslechtert door het indienen van bezwaar of beroep.

Uit de literatuur blijkt dat de rechter streng toetst bij disciplinaire zaken. Het aan de ambtenaar verwijtbare plichtsverzuim dat door een bestuursorgaan is vastgesteld moet berusten op beschikbare, deugdelijk vastgestelde gegevens en de strafmaat moet evenredig zijn. Het verweer van de ambtenaar tegen hetgeen hem ten laste is gelegd, mag daarbij mede in aanmerking worden genomen.[[65]](#footnote-65)

Tenslotte kan een ambtenaar tegen de uitspraak van de bestuursrechter hoger beroep instellen bij de CRvB. De CRvB geldt als hoogste rechter binnen het bestuursrecht. Voor beide procedure geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. In beroep en hoger beroep kan de bestuursrechter het beroep niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond verklaren. Als de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.[[66]](#footnote-66) De bestuursrechter kan op grond van artikel 8:70 Awb de volgende beslissingen nemen:

* Bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven;
* Het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen;
* Bepalen dat de nieuwe uitspraak in plaats komt van het vernietigde besluit.

## 2.6. Tussenconclusie

De gemeente Woerden kan een ambtenaar oneervol ontslaan als er sprake is van ernstig plichtsverzuim. Er is sprake van ernstig plichtsverzuim als: een voorschrift wordt overtreden, verplichtingen niet worden nagekomen of als een ambtenaar iets doet of nalaat van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen. Daarnaast kan er ook sprake zijn van plichtsverzuim als het gaat om een reeks op zichzelf niet zulke ernstige gebeurtenissen, maar omdat dit gedrag over langere periode wordt vertoond, kan dit toch een reden zijn voor disciplinair ontslag. Gedragingen in de privésfeer kunnen ook als plichtsverzuim worden beschouwd, als deze het functioneren van de betreffende ambtenaar beïnvloeden en/of een inbreuk maken op vertrouwen in de overheid.

Op het moment dat de gemeente Woerden disciplinair ontslag wil verlenen aan een ambtenaar, dienen zij eerst een voornemen tot ontslag te nemen. De gemeente Woerden moet dan eerst onderzoek doen naar de gedraging en zij moet beoordelen of deze kan worden gekwalificeerd als plichtsverzuim. Hierbij is van belang dat het plichtsverzuim toerekenbaar is aan de ambtenaar. Tevens moet de betreffende maatregel evenredig zijn aan de ernst van de gedraging. Tegen ieder ontslagbesluit bestaat nu nog (tot 31 december 2019) de mogelijkheid om bezwaar in te dienen bij het bestuursorgaan. Vervolgens kan de ambtenaar het ontslagbesluit nog laten toetsen door de bestuursrechter in beroep. Als laatste mogelijkheid kan de ambtenaar nog hoger beroep instellen bij de CRvB. Voor deze procedures geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. Dit betekent dat de ambtenaar zich zelf kan vertegenwoordigen of dat hij een gemachtigde kan inschakelen die geen advocaat is.

# Hoofdstuk 3: Het private arbeidsrecht

In dit hoofdstuk staat het private ontslagrecht centraal. Om de deelvragen 3a en 3b te beantwoorden wordt uitgelegd wanneer volgens wet- en regelgeving en literatuur sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten dat leidt tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst en hoe deze procedure eruit ziet. Alvorens er wordt overgaan tot het uitleggen wanneer verwijtbaar handelen kan leiden tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst, wordt eerst achtergrond informatie worden gegeven over de Wet werk en zekerheid. Deze informatie is bedoeld om de lezer beeld te geven van het private arbeidsrecht, aangezien hierin voor de ambtenaar onbekende ontslaggronden zijn opgenomen. In bijlage 3 wordt een korte samenvatting van deze ontslaggronden weergegeven. Ten tijde van het schrijven van deze scriptie is de Wet arbeidsmarkt in balans in aantocht. Deze wet gaat zorgen voor een aantal veranderingen binnen het private ontslagrecht. De Wet arbeidsmarkt in balans zal verder buiten beschouwing worden gelaten.

## 3.1. De Wet werk en zekerheid

Met ingang van 1 juli 2015 heeft de Wet werk en zekerheid het private ontslagrecht ingrijpend gewijzigd. De doelstelling van de wetgever was het ontslagrecht eenvoudiger, sneller, eerlijker en minder kostbaar voor werkgevers en het meer te richten op het vinden van een nieuwe baan.[[67]](#footnote-67) Daarnaast biedt het de werknemer bescherming tegen willekeur van de werkgever bij mogelijk ontslag en schept tegelijkertijd voor de werkgever een duidelijk kader om, indien dat nodig is, op gereguleerde wijze afscheid te kunnen nemen van een werknemer. Ook biedt het mogelijkheden om werknemers op tijdelijke basis aan te nemen, maar beperkt het de mogelijkheden om werknemers langdurig in te zetten op basis van flexibele contracten.[[68]](#footnote-68)

Door de komst van deze wet kan de werkgever de arbeidsovereenkomst alleen eenzijdig beëindigen als daar een in de wet genoemde redelijke grond voor is en herplaatsing van de werknemer niet mogelijk is of niet in de rede ligt. Herplaatsing ligt niet in de rede indien er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer.[[69]](#footnote-69) Iedere grond moet op zichzelf voldoende zijn om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. In de wet zijn de volgende acht limitatieve redelijke ontslaggronden opgenomen. Deze ontslaggronden worden kort uitgelegd in **bijlage 1.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Ontslaggronden** | Burgerlijk Wetboek |
| Bedrijfseconomisch belang | art. 7:669 lid 3 onder a |
| Langdurige arbeidsongeschiktheid | art. 7:669 lid 3 onder b |
| Frequent ziekteverzuim | art. 7:669 lid 3 onder c |
| Disfunctioneren | art. 7:669 lid 3 onder d |
| Verwijtbaar handelen | art. 7:669 lid 3 onder e |
| Gewetensbezwaren | art. 7:669 lid 3 onder f |
| Verstoorde arbeidsverhouding | art. 7:669 lid 3 onder g |
| Andere dan de hiervoor genoemde omstandigheden die zodanig zijn dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. | art. 7:669 lid 3 onder h |

## 3.2. Ontslaggrond verwijtbaar handelen of nalaten

Zoals reeds vermeld in de vorige paragraaf kan een arbeidsovereenkomst worden ontbonden op grond van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer. In deze paragraaf wordt omschreven wat onder het criterium ‘verwijtbaar handelen of nalaten‘ wordt verstaan en wanneer dit leidt tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

### 3.2.1. Definitie verwijtbaar handelen of nalaten

In de parlementaire geschiedenis en in artikel 7:669 lid 3 onder e BW wordt niet duidelijk aangegeven welke handelingen worden gezien als verwijtbaar handelen of nalaten. In het artikel is opgenomen dat verwijtbaar handelen of nalaten een redelijke grond kan zijn voor het ontslag als het handelen van de werknemer zodanig is dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. De parlementaire geschiedenis geeft een aantal aanwijzingen hoe moet worden omgegaan met dit criterium. Zo is bepaald dat het voor de werknemer van te voren duidelijk moet zijn geweest wat al dan niet toelaatbaar wordt gevonden door de werkgever (buiten evidente zaken). Daarnaast moeten de eisen die aan een werknemer worden gesteld gangbaar en niet buitensporig zijn.[[70]](#footnote-70)

Uit de literatuur en wetsgeschiedenis blijkt dat er onderscheid kan worden gemaakt in de schuldgradaties ‘verwijtbaar’ en ‘ernstige verwijtbaar’ handelen of nalaten.[[71]](#footnote-71) Maar er wordt geen precieze afbakening tussen ‘verwijtbaar’ en ‘ernstige verwijtbaarheid’ gegeven. Het verschil is belangrijk omdat een werknemer die wordt ontslagen vanwege ernstig verwijtbaar handelen of nalaten geen recht heeft op een transitievergoeding. Daarnaast hoeft de opzegtermijn niet in acht te worden genomen en is er mogelijk geen recht op een werkloosheidsuitkering. Bij ‘gewoon’ verwijtbaar handelen of nalaten heeft een werknemer wel recht op een transitievergoeding, en moet de opzegtermijn wel in acht worden genomen en zal het UWV hoogstwaarschijnlijk een werkloosheidsuitkering toekennen.[[72]](#footnote-72) De wetgever heeft in de memorie van toelichting een niet-limitatieve lijst aan omstandigheden opgenomen waarin er sprake kan zijn van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten aan werknemerszijde.[[73]](#footnote-73) Echter, de wetgever heeft ook aangegeven dat voor de nadere invulling van dit criterium de jurisprudentie moet worden gevolgd.[[74]](#footnote-74)

Uit verschillende uitspraken blijkt dat kantonrechters zich hebben gewaagd aan het verschil tussen ‘ernstig verwijtbaar’ en ‘verwijtbaar’ handelen of nalaten. Een werknemer die zich bot en onbeschoft uitlaat jegens collega’s en op onvoorspelbare momenten ontsteekt in woedeaanvallen, handelt daarmee verwijtbaar. Het gedrag is niet ernstig verwijtbaar, omdat onvoldoende is gebleken dat de werknemer welbewust op grensoverschrijdend gedrag uit was.[[75]](#footnote-75) Tot diezelfde beoordeling komt een andere kantonrechter in een kwestie waarbij de werknemer tot driemaal toe interne richtlijnen niet opvolgde. Er is wel sprake van verwijtbaar handelen, maar niet van ernstig verwijtbaar handelen, omdat onvoldoende is gebleken dat de werknemer welbewust uit was op grensoverschrijdend gedrag.[[76]](#footnote-76) Hieruit blijkt dat kantonrechters kijken naar het criterium ‘welbewust handelen’, maar er zijn ook situaties te bedenken waarbij de werknemer niet welbewust handelt, maar wel ernstig verwijtbaar handelt. Deze situaties worden buiten beschouwing van dit onderzoek gelaten.

## 3.3. Het private ontslagrecht

In deze paragraaf komt de ontslagprocedure binnen het private arbeidsrecht aan bod. Door het analyseren van deze procedure wordt antwoord worden gegeven op deelvraag 3b.

### 3.3.1. Voorfase ontbindingsprocedure

De werkgever die voornemens is om de arbeidsovereenkomst te beëindigen op grond van artikel 7:669 lid 3 onder e BW, dient zich te wenden tot de kantonrechter. De kantonrechter toetst of de werkgever heeft voldaan aan de voorwaarden die gelden voor opzegging. Er moet sprake zijn van een redelijke grond voor ontslag. Het gedrag van de werknemer moet zo ernstig zijn dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. In beginsel moet de werkgever onderzoeken of herplaatsing van de werknemer in een andere passende functie, waarvoor een vacature bestaat, binnen een redelijk termijn al dan niet met behulp van scholing mogelijk is. Echter, dit geldt niet bij een ontslag op grond van artikel 7:669 lid 3 sub e BW oftewel verwijtbaar handelen van de werknemer.[[77]](#footnote-77) Tevens mag er geen sprake zijn van een opzegverbod. In het kader van dit onderzoek worden de opzegverboden niet verder behandeld.

### 3.3.2. Procedure kantonrechter

De procedures bij de kantonrechter die zien op de beëindiging van de arbeidsovereenkomst worden met een verzoekschrift aanhangig gemaakt.[[78]](#footnote-78) Verder kunnen alle met het einde verband houdende vorderingen zoals het inroepen van een concurrentiebeding of transitievergoeding worden beslecht in dezelfde procedure.[[79]](#footnote-79) Dit voorkomt een dubbele rechtsgang, wat voor partijen tijd en geld kan besparen en wat het gerechtelijk apparaat minder belast.[[80]](#footnote-80) Belangrijk om op te merken is dat voor deze samenhangende vorderingen ook de route van een separate dagvaardingsprocedure openstaat. Deze dagvaardingsprocedure zal verder buiten beschouwing worden gelaten. Voor de verzoekschriftprocedure bij de kantonrechter geldt, net zoals in het bestuursrecht, geen verplichte procesvertegenwoordiging.

Na ontvangst van het verzoekschrift kan de rechtbank een zittingsdatum vaststellen waarop partijen dienen te verschijnen. De verweerder kan hiertegen in verweer gaan, dit verweerschrift moet minimaal vijf dagen voor de zitting bij de rechtbank binnen zijn. Op de zittingsdatum vindt er een mondelinge behandeling plaats waar verzoeker en verweerder hun standpunten kunnen uitwisselen. Na de zitting legt de kantonrechter zijn beslissing vast in een uitspraak(beschikking).

De kantonrechter past het private arbeidsrecht toe met inachtneming van de wettelijke bewijsrechtelijke bepalingen en is in beginsel lijdelijk. Dit houdt in dat de rechter alleen die feiten of rechten aan zijn beslissing ten grondslag mag leggen, waarvan hij in het geding kennis heeft genomen of die zijn gesteld en zijn vast komen te staan.[[81]](#footnote-81) De rechter mag dus niet, zoals in het bestuursrecht, ambtshalve de feiten aanvullen. Alleen feiten of omstandigheden van algemene bekendheid en algemene ervaringsregels mogen, ook als zij niet zijn gesteld of bewezen, wel door de rechter aan zijn beslissing ten grondslag worden gelegd.

### 3.3.3. Hoger beroep en cassatie

Zowel de werknemer als de werkgever kunnen tegen een ontbindingsbeschikking in hoger beroep binnen drie maanden.[[82]](#footnote-82) Dit betekent dat indien de kantonrechter ten onrechte het verzoek van de werkgever tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst heeft toegewezen, de werknemer in hoger beroep herstel of een billijke vergoeding kan verzoeken.[[83]](#footnote-83) Indien de rechter tot herstel van de arbeidsovereenkomst beschikt, bepaalt hij het tijdstip van herstel (eventueel met terugwerkende kracht) en treft hij voor de tussenliggende periode. Ondanks een uitdrukkelijk verzoek tot herstel van de arbeidsovereenkomst, kan de rechter ambtshalve afzien van herstel van de arbeidsovereenkomst en de werkgever veroordelen tot betaling van een billijke vergoeding.[[84]](#footnote-84)

Als de kantonrechter het ontbindingsverzoek van de werkgever ten onrechte heeft afgewezen, dan bepaalt de rechter op welk tijdstip de arbeidsovereenkomst alsnog eindigt.[[85]](#footnote-85) Een ontbinding met terugwerkende kracht is niet toegestaan.

Als een werkgever of werknemer het niet eens is met de uitspraak van het gerechtshof, dan kan de werkgever of werknemer beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad der Nederlanden (hierna: Hoge Raad). Het beroep in cassatie moet – behoudens in gevallen waarin de wet een kortere cassatietermijn voorschrijft - worden ingesteld binnen drie maanden van de dag van de uitspraak.[[86]](#footnote-86) In cassatie wordt alleen gekeken of het recht goed is toegepast en of de uitspraak voldoende is onderbouwd. De Hoge Raad doet de zaak niet inhoudelijk over. Er wordt uitgegaan van de feiten zoals het gerechtshof deze heeft vastgesteld. De Hoge Raad kan het cassatieberoep verwerpen of de bestreden uitspraak vernietigen. Na vernietiging kan de Hoge Raad de zaak terugverwijzen of zelf afdoen. Voor het hoger beroep en het beroep in cassatie geldt wel een verplichte procesvertegenwoordiging.

#### 3.3.3.1 Geen schorsende werking

Het instellen van hoger beroep of cassatie tegen de uitspraak van de kantonrechter heeft geen schorsende werking. Dit wil zeggen dat werkgevers of werknemers zich moeten houden aan de uitspraak van de kantonrechter, zolang er geen onherroepelijke nieuwe uitspraak is gedaan.

## 3.4. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is besproken wanneer sprake is van verwijtbaar handelen dat leidt tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst van een werknemer en hoe deze procedure eruit ziet. Het verwijtbaar handelen van een werknemer kan leiden tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst als het gaat om een handeling van zodanige aard dat er in van de werkgever niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Het moet voor de werknemer duidelijk zijn wat al dan niet toelaatbaar wordt gevonden. De gemeente Woerden heeft momenteel een gedragscode die van toepassing is op de gemeenteambtenaren. Wellicht dat zij deze gedragscode, na de inwerkingtreding van de Wnra, nogmaals bekend moeten maken. Daarnaast is het belangrijk dat de leidinggevende(n) binnen de organisatie op de hoogte zijn van deze gedragscode zodat zij ontoelaatbaar gedrag kunnen herkennen, voorkomen en aanpakken.

Als de gemeente Woerden voornemens is om een arbeidsovereenkomst te beëindigen op grond van verwijtbaar handelen, dan dient zij zich te wenden tot de kantonrechter. Voor deze procedure geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. Als partijen het niet eens zijn met de uitkomst van deze procedure kunnen zij binnen drie maanden in hoger beroep bij het gerechtshof. Als laatste mogelijkheid kunnen partijen binnen drie maanden een beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad. De Hoge Raad beoordeelt alleen of het recht goed is toegepast en of de uitspraak voldoende gemotiveerd is. Voor hoger beroep en cassatie geldt een verplichte procesvertegenwoordiging.

Een belangrijke conclusie die kan worden getrokken is dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen verwijtbaar handelen en ernstig verwijtbaar handelen. Dit onderscheid is voor de gemeente   
Woerden van belang voor het uitbetalen van de transitievergoeding, het in achtnemen van een opzegtermijn.

# Hoofdstuk 4: Resultaten ambtenarenrecht

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de omstandigheden besproken die een rol spelen bij het disciplinair ontslag als gevolg van plichtsverzuim van een ambtenaar in gevallen van fraude of het overtreden van een gedragscode. Voor het beantwoorden van deelvraag 2a en 2b zijn zestien uitspraken geanalyseerd, in negen uitspraken is het disciplinair ontslag in stand gelaten en in zeven uitspraken niet. Deze uitspraken zijn genummerd terug te vinden in de literatuurlijst waarnaar door middel van voetnoten wordt verwezen.

## 4.2 Topics

In deze paragraaf worden de vijf topics besproken die betrekking hebben op deelvraag 2a en 2b. Aan de hand van deze topics is geanalyseerd en beschreven hoe de rechter heeft geoordeeld en hoe hij tot deze beslissing is gekomen. In bijlagen **3a en 3b** is per uitspraak een overzichtelijk schema van deze vijf topics gegeven.

1. De verweten gedraging van een ambtenaar.

Hierbij wordt gekeken welke gedraging de ambtenaar wordt verweten.

1. Persoonlijke omstandigheden.

Hierbij wordt gekeken of de persoonlijke omstandigheden hebben meegespeeld bij het plichtsverzuim.

1. Zorgvuldig onderzoek door bestuursorgaan en gemotiveerd besluit.

Het bestuursorgaan is verplicht om zorgvuldig te onderzoeken of er sprake is van plichtsverzuim. Daarnaast moet het besluit deugdelijk zijn gemotiveerd.

1. Het plichtsverzuim is toerekenbaar en de straf is evenredig.

Er wordt in kaart gebracht of de rechter vindt dat het plichtsverzuim kan worden toegerekend aan de ambtenaar en of dit potentieel ontslag in verhouding is met de gedraging.

1. Toetsing rechter.

Hierbij wordt gekeken hoe de rechter heeft getoetst.

## 4.3 Deelvragen

De resultaten van deelvraag 2a en 2b worden in de volgende paragraaf besproken. Op basis van de in 4.2 opgestelde topics wordt weergegeven hoe de rechter heeft geoordeeld en welke feiten en omstandigheden belangrijk zijn.

**Deelvraag 2a luidt:**

Onder welke feiten en omstandigheden is strafontslag bij fraude gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

**Deelvraag 2b luidt:**

Onder welke feiten en omstandigheden is strafontslag bij het overtreden van een gedragscode gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

## 4.3.1 Topic 1: De verweten gedraging van ambtenaar

Zoals besproken in hoofdstuk twee moet het bestuursorgaan eerst vast stellen of de ambtenaar de gedraging heeft begaan. Op basis van vaste rechtspraak is voor de constatering van plichtsverzuim, dat tot disciplinair ontslag aanleiding kan geven, noodzakelijk dat op basis van beschikbare, deugdelijke vastgestelde, gegevens de overtuiging is verkregen dat de betrokken ambtenaar de hem verweten gedraging heeft begaan.[[87]](#footnote-87)

**Fraude**

In vier van de zeven uitspraken is sprake plichtsverzuim als gevolg van het plegen van fraude. Fraude is een erg breed begrip en hier kunnen meerdere handelingen onder vallen. Blijkens de jurisprudentie valt onder fraude het aannemen van contante betalingen zonder deze te registreren in het kassa systeem.[[88]](#footnote-88) Alsmede het zonder toestemming gebruiken van een dienstauto voor privé doeleinden.[[89]](#footnote-89) Tevens wordt het vervreemden van goederen, meewerken aan bijstandsfraude en het verzamelen van informatie gezien als fraude.[[90]](#footnote-90)

In een andere zaak heeft de rechter beslist dat er niet op basis van objectieve gegevens is gebleken dat er sprake is van grootschalige fraude en handel in afval. Daarmee is ook onvoldoende aannemelijk dat de ambtenaar heeft geweigerd openheid van zaken te geven over dergelijke grootschalige fraude en dat hij in dit verband informatie achterhoudt. Van een ambtenaar mag worden verwacht dat hij zijn werkgever openheid van zaken geeft en in bepaalde gevallen kan worden gevergd dat hij een actieve houding aanneemt en de twijfels over zijn integriteit wegneemt. Echter, er moet dan wel eerst sprake zijn van een gerechtvaardigde twijfel aan de integriteit op basis van objectieve gegevens.[[91]](#footnote-91)

**Overtreden van gedragscode**

De rechter is van mening dat in alle negen uitspraken sprake is van plichtsverzuim als gevolg van het overtreden van een gedragscode. Blijkens de jurisprudentie valt onder het overtreden van een gedragscode, het veelvuldig bezig zijn met privézaken tijdens werktijd en het zonder toestemming meenemen van een groot aantal documenten met persoonsgegevens zonder dat daar een gemeentelijk doel mee werd gediend.[[92]](#footnote-92) Alsmede het raadplegen van informatiesystemen ten behoeve van persoonlijke doeleinden, het meewerken aan bijstandsfraude en belangenverstrengeling.[[93]](#footnote-93) Daarnaast wordt ook het overtreden van de integriteitsregels gezien als plichtsverzuim.[[94]](#footnote-94)

In één van de tien uitspraken, te weten uitspraak 14, werd gehandeld in strijd met de Nota Integriteit en Gedragscode van de gemeente Sittard-Geleen, door het aannemen van een bedrag van €20.000,-. De rechter oordeelde, dat het handelen als ernstig plichtsverzuim kan worden aangemerkt omdat van de ambtenaar kon worden verwacht dat hij op de hoogte was van de gedragscode en ook daarnaar handelde. Hierbij nam de rechter de functie van de ambtenaar als projectmanager en de grootte van het bedrag mee in zijn overweging om tot ernstig plichtsverzuim te komen.[[95]](#footnote-95)

## 4.3.2. Topic 2: Persoonlijke omstandigheden

In deze paragraaf wordt in kaart gebracht wanneer sprake is van zodanige persoonlijke omstandigheden dat die moeten worden meegewogen in de beslissing.

**Burnout en persoonlijkheidsstoornis**

In twee van de zeven fraude zaken zijn er persoonlijke omstandigheden die uitdrukkelijk meewegen in de beslissing van de rechter. Uit het onderzoek blijkt dat er niet snel sprake is van een burn-out als deze niet aannemelijk wordt gemaakt met medische gegevens.[[96]](#footnote-96) In een andere zaak heeft de rechter een psychiater ingeschakeld om onafhankelijk deskundig onderzoek te verrichten om te zien of de gedragingen verminderd kunnen worden toegerekend. Hierbij was sprake van een obsessief compulsieve persoonlijkheidsstoornis die de ambtenaar in zijn functioneren belemmerde. Hierdoor werd door de rechter geconcludeerd dat er sprake was van een verminderde toerekenbaarheid.[[97]](#footnote-97)

**Aansturende functie**

Op het moment dat een ambtenaar een aansturende functie heeft, mag de werkgever er van uit gaan dat de leidinggevende op de hoogte is van de ontwikkelingen op zijn afdeling. Doordat de ambtenaar niet heeft ingegrepen en alert is geweest bij risicogevoelige situaties, heeft hij niet gehandeld zoals van hem met deze aansturende functie verwacht mocht worden. Het feit dat de ambtenaar hier geen openheid over geeft en niet wil meewerken aan het onderzoek mag hem zwaar worden aangerekend. De rechter stelt dat van iemand met een leidinggevende functie of voorbeeldrol mag worden verwacht dat hij zich hierna gedraagt.[[98]](#footnote-98)

## 4.3.3. Topic 3: Zorgvuldig onderzoek door bestuursorgaan

In het juridisch kader is besproken dat de onderzoeksfase noodzakelijk is om tot beschikbare, deugdelijke vastgestelde gegevens te komen, waardoor kan worden gesteld dat de ambtenaar het plichtsverzuim heeft begaan. In elf van de zestien uitspraken met betrekking tot fraude en het overtreden van een gedragscode, is door het bestuursorgaan een extern onderzoeksbureau aangesteld om onderzoek te doen naar de gedraging. Dit heeft ervoor gezorgd dat in negen zaken het disciplinair ontslag in stand wordt gelaten.

**Cameratoezicht**

Uit het onderzoek blijkt dat een bestuursorgaan niet onzorgvuldig handelt wanneer zij een onderzoeksbureau inschakelt en deze toestaat om cameratoezicht in te zetten. Geheim cameratoezicht kan onder voorwaarden worden ingezet op het moment dat sprake is van een vermoeden van onrechtmatig dan wel strafbaar handelen. In dit geval werden er vier camera’s geplaatst en werden er gedurende vier dagen opnames gemaakt van de uitvoering van de werkzaamheden.[[99]](#footnote-99)

**Verklaringen collega’s**

Uit de jurisprudentie blijkt dat er met verklaringen van collega’s voorzichtig dient te worden omgegaan. Zij kunnen niet goed op hun waarde worden geschat tegen de achtergrond van de bestaande verhoudingen in de desbetreffende groep medewerkers. In beginsel is het nodig om de inhoud van zulke verklaringen in een nader onderzoek te verifiëren en na te gaan of op grond van meer objectieve gegevens kan worden vastgesteld dat de ambtenaar zich daadwerkelijk schuldig heeft gemaakt aan hetgeen hem verweten wordt.[[100]](#footnote-100) In een andere zaak heeft de werkgever verklaringen van andere collega’s niet onderzocht, omdat zij niet meer werkzaam waren bij de werkgever. De ambtenaar had de beweringen voldoende specifiek onderbouwd en daarom had de werkgever dit moeten onderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat het plichtsverzuim voor deze gedraging niet vast is komen te staan.[[101]](#footnote-101)

**Algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

In drie van de zestien uitspraken is het besluit vernietigd door de rechter, omdat in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel zou zijn gehandeld. In de eerste zaak worden aan het primaire besluit strafrechtelijke verdenkingen ten grondslag gelegd terwijl deze niet waren opgenomen in het voornemen. Volgens de rechter mag een voornemen niet met nieuwe (strafrechtelijke) verdenkingen worden uitgebreid. Op basis hiervan konden zowel het primaire besluit als de beslissing op bezwaar niet in stand blijven.[[102]](#footnote-102)

In de twee andere zaken vindt de rechter dat het strafontslag en de daaraan ten grondslag gelegde feiten, namelijk de verklaringen van collega’s, onvoldoende worden gedragen door deugdelijk vastgestelde objectieve gegevens. Tevens mag de werkgever zich niet laten leiden door algemene conclusies waardoor er nog teveel twijfel bestond over de daadwerkelijke gang van zaken. In deze zaken is het beroep gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking omdat het in strijd is met het zorgvuldigheids-en motiveringsbeginsel.[[103]](#footnote-103)

## 4.3.4. Topic 4: Het plichtsverzuim is toerekenbaar en de straf is evenredig

Zoals eerder in het juridisch kader is aangegeven, is het van belang dat wordt vast gesteld dat de gedraging kan worden toegerekend aan de ambtenaar en dat de maatregel evenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim.

In twaalf van de zestien zaken vindt de rechter dat het plichtsverzuim kan worden toegerekend aan de ambtenaar. Uit de jurisprudentie is gebleken dat bij de beantwoording van de vraag naar toerekenbaarheid het van belang is dat de ambtenaar ten tijde van de gedraging in staat was de ontoelaatbaarheid daarvan in te zien en of hij in staat was overeenkomstig dit inzicht te handelen en de gedraging achterwege te laten. In een zaak is de ambtenaar van mening dat het plichtsverzuim hem niet kan worden toegerekend, omdat hij nog niet is hersteld van een burn-out en dat hij daardoor klachten had van onder meer vergeetachtigheid, verwardheid en concentratieproblemen. De rechter gaat hier echter niet in mee, omdat de beschikbare medische gegevens dit niet aannemelijk maken. Tevens heeft de ambtenaar door het toe-eigenen van het geld uit de kassa het in hem gestelde vertrouwen ernstig geschaad, waardoor de straf evenredig is aan het verweten plichtsverzuim.[[104]](#footnote-104)

Uit meerdere zaken blijkt dat de rechter kijkt of een ambtenaar welbewust heeft gehandeld. Als dit het geval is dan is het disciplinair ontslag niet onevenredig aan het gepleegde plichtsverzuim. Hierbij lijkt doorslaggevend te zijn dat het moet gaan over een langere periode en niet over een incident.[[105]](#footnote-105)

**Niet evenredig aan opgelegde straf**

In drie van de zestien zaken heeft de rechter geoordeeld dat het ontslag onevenredig is aan de aard en ernst van het plichtsverzuim. In de eerste zaak heeft de ambtenaar een persoonlijkheidsstoornis, waardoor zijn functioneren wordt belemmerd. De rechter overweegt hier dat door zijn psychische gesteldheid sprake is van een verminderde toerekenbaarheid, waardoor het ontslag niet evenredig is.[[106]](#footnote-106) In een andere zaak oordeelde de rechter dat het *incidenteel* meenemen van documenten met persoonsgegevens niet direct kan leiden tot disciplinair ontslag temeer nu de ambtenaar nog nooit eerdere een disciplinaire straf heeft gekregen.[[107]](#footnote-107) Tevens blijkt dat het niet nakomen van afspraken omtrent nevenwerkzaamheden niet altijd direct tot ontslag hoeft te leiden. In deze zaak is de rechter van mening dat wel sprake is van toerekenbaar plichtsverzuim, maar dat dit niet evenredig is aan de opgelegde straf omdat de ambtenaar al 31 jaar zonder problemen in dienst is.[[108]](#footnote-108)

**Integriteit en waarschuwingen**

Daarnaast blijkt uit meerdere uitspraken dat de rechter in zijn overweging meeneemt of de ambtenaar op de hoogte was of op de hoogte kon zijn van de integriteitsnormen of huisregels. In negen van de zestien zaken is sprake van actief beleid op het gebied van integriteitsnormen en huisregels. In drie zaken heeft de ambtenaar al eerder een waarschuwing hierover gekregen.

## 4.3.5. Topic 5: Toetsing rechter

In negen van de zestien uitspraken wordt het ontslagbesluit in stand gelaten. In één zaak heeft de CRvB in tegenstelling tot de rechtbank geoordeeld dat er toch sprake was van plichtsverzuim en dat de werkgever bevoegd was om hiervoor disciplinair ontslag op te leggen. In de overige zes uitspraken is het ontslagbesluit niet in stand gebleven en is het besluit herroepen of terugverwezen.

## 4.4 Tussenconclusie

Uit de resultaten kan worden geconcludeerd dat strafontslag bij fraude en het overtreden van een gedragscode gerechtvaardigd is als het ontslag kan worden gebaseerd op beschikbare, deugdelijke vastgestelde gegevens. Hierbij moet de werkgever rekening houden met de opbouw van het dossier. Uit het dossier moet blijken dat het plichtsverzuim de ambtenaar kan worden toegerekend en dat er geen verzachtende omstandigheden zijn. In het kader van de a.b.b.b. moet een werkgever een disciplinair ontslag zorgvuldig voorbereiden en motivering. Uit de resultaten blijkt dat de a.b.b.b. zwaar meewegen in de overweging van de rechter om een ontslagbesluit in stand te laten. Het is niet voldoende om alleen verklaringen van collega’s of algemene conclusies aan het ontslagbesluit ten grondslag te leggen.

Op het moment dat een ambtenaar een aansturende functie heeft, mag de werkgever er van uit gaan dat de leidinggevende op de hoogte is van de ontwikkelingen op zijn afdeling. Doordat de ambtenaar niet heeft ingegrepen en alert is geweest bij risicogevoelige situaties, heeft hij niet gehandeld zoals van hem met deze aansturende functie verwacht mocht worden.

Tevens is het disciplinair ontslag eerder gerechtvaardigd als de ambtenaar een aansturende of leidinggevende functie heeft. De werkgever mag verwachten dat zij ingrijpen en alert zijn voor risicogevoelige situaties en dat hij handelt zoals een leidinggevende behoort te doen. Op het moment dat een ambtenaar geen openheid van zaken wil geven of niet aan het onderzoek wil meewerken dan mag de werkgever hem dit zwaar aanrekenen. Het disciplinair ontslag in geval van fraude is niet gerechtvaardigd als er sprake is van een persoonlijkheidsstoornis die de ambtenaar zodanig ernstig belemmert in het functioneren. Het disciplinair ontslag is dan een te zware maatregel en de werkgever had hier moeten kiezen voor een lichtere maatregel zoals bijvoorbeeld schriftelijke berisping.

# Hoofdstuk 5: Resultaten private arbeidsrecht

## 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de omstandigheden besproken die een rol spelen bij het besluit van de rechter om de arbeidsovereenkomst wel of niet te ontbinden op grond van verwijtbaar handelen. Om deze resultaten te kunnen vergelijken met de resultaten uit hoofdstuk 4, is er gekozen om hier ook te kijken naar fraude en het overtreden van een gedragscode. Voor het beantwoorden van deelvraag 4a en 4b zijn veertien uitspraken geanalyseerd, waarvan twaalf uitspraken hebben geleid tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst en twee niet. Deze uitspraken zijn genummerd terug te vinden in de literatuurlijst waarnaar met voetnoten wordt verwezen. Per uitspraak is aan de hand van topics bekeken hoe de civiele rechter heeft geoordeeld en welke feiten en omstandigheden hebben meegewogen in de beslissing. In bijlagen **4a en 4b** is het jurisprudentieonderzoek te vinden met betrekking tot de ontslaggrond verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer.

## 5.2. Topics

In deze paragraaf worden vijf topics besproken die betrekking hebben op deelvraag 4a en 4b. Aan de hand van deze topics is geanalyseerd en beschreven hoe de rechter in de ontbindingsprocedure heeft geoordeeld en hoe hij tot zijn beslissing is gekomen. Deze topics zijn afgestemd op de topics van hoofdstuk drie.

1. Verwijtbare handeling.

De reden(en) van de werkgever om de arbeidsovereenkomst te ontbinden worden in kaart gebracht.

1. Persoonlijke omstandigheden.

Hierbij wordt gekeken op welke wijze de rechter persoonlijke omstandigheden laat meewegen in zijn beslissing.

1. Verwijtbaar handelen of nalaten voldoende aangetoond.

Hierbij wordt gekeken of de werkgever voldoende heeft aangetoond of er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten.

1. Recht op transitievergoeding.

Er wordt in kaart gebracht of er recht is op een transitievergoeding.

1. Toetsing rechter.

Hierbij wordt in kaart gebracht hoe de rechter heeft getoetst en of de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden.

## 5.3. Ontbinding van de arbeidsovereenkomst op grond van verwijtbaar handelen of nalaten

De resultaten van deelvraag 4a en 4b worden in deze paragraaf besproken. Op basis van de in 5.2 opgestelde topics wordt weergegeven hoe de rechter heeft geoordeeld en welke feiten en omstandigheden belangrijk zijn.

**Deelvraag 4a luidt:**

Onder welke feiten en omstandigheden is het beëindigen van de arbeidsovereenkomst bij fraude gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

**Deelvraag 4b luidt:**

Onder welke feiten en omstandigheden is het beëindigen van de arbeidsovereenkomst bij het schenden van een gedragscode gerechtvaardigd volgens de rechtspraak?

## 5.3.1. Topic 1: Verwijtbare handeling

Zoals besproken in paragraaf 3.2.1. moet het voor de werknemer duidelijk zijn welke gedragingen al dan niet toelaatbaar worden gevonden door de werkgever. Hier vallen evidente zaken zoals diefstal buiten. Daarnaast moeten de eisen die aan een werknemer worden gesteld gangbaar en niet buitensporig zijn. Hiervan is sprake als een werknemer moet handelen of nalaten in strijd met wet- en regelgeving.

**Fraude**

In zes van de zeven uitspraken is er sprake verwijtbaar handelen als gevolg van het plegen van fraude. Fraude is een erg breed begrip en hier kunnen meerdere handelingen onder vallen. Blijkens de jurisprudentie valt onder fraude, het aannemen van contante betalingen zonder deze te registreren in het kassa systeem en bonnetjes te verlenen.[[109]](#footnote-109) Alsmede het zonder toestemming gebruiken van een dienstauto voor privé doeleinden en het vervalsen van handtekeningen op beoordelingsformulieren.[[110]](#footnote-110) Tevens wordt het vervreemden van goederen, informatie of declaraties ten gunste van jezelf, gezien als fraude.[[111]](#footnote-111)

Uit de analyse blijkt dat het aannemen van Benefit Points (punten die door klanten kunnen worden gespaard door artikelen te kopen) van de ANWB onder omstandigheden geen verwijtbaarheid van de werknemer oplevert. In deze uitspraak heeft een werknemer gebruikt gemaakt van deze punten om een privéreis te maken. De verwijtbaarheid van de werknemer ontbrak, omdat de werknemer zich niet voldoende heeft gerealiseerd dat het gebruiken van deze punten voor privédoeleinden niet door de beugel kon. Daarnaast weegt ook de lange duur (37 jaar) van het dienstverband en het altijd goed functioneren van de werknemer mee in deze beslissing. [[112]](#footnote-112) Dat de rechter de duur van het dienstverband laat meewegen in zijn beslissing blijkt ook uit een andere zaak.[[113]](#footnote-113)

**Overtreden van gedragscode**

De rechter is van mening dat er in alle zaken sprake is van verwijtbaar handelen als gevolg van het overtreden van een gedragscode. In vijf van de zes zaken wordt de arbeidsovereenkomst ontbonden. In een zaak is er volgens de rechter wel sprake van verwijtbaar handelen, maar omdat het hier gaat om een incident wordt het niet van zodanige aard geacht dat de arbeidsovereenkomst moet worden ontbonden.[[114]](#footnote-114)

Blijkens de jurisprudentie valt onder het overtreden van een gedragscode, het niet correct bijhouden van de agenda en daarbij het niet op correcte wijze bijhouden van werkzaamheden waardoor de werkgever geen controle heeft over zijn klanten.[[115]](#footnote-115) Alsmede het handelen in strijd met een geheimhoudingsplicht of het schuldig maken aan ongewenst gedrag.[[116]](#footnote-116) Daarnaast kan het overtreden van de veiligheidsrichtlijnen worden gezien als verwijtbaar handelen.[[117]](#footnote-117)

## 5.3.2. Topic 2: Persoonlijke omstandigheden

**Eerdere waarschuwing**

In drie uitspraken is de werknemer al eens gewaarschuwd of aangesproken en had het duidelijk moeten zijn dat de werkgever haar regels strikt handhaaft. In één van deze zaken heeft de werknemer kledingstukken voor zichzelf gereserveerd waarop kortingen zouden gaan gelden. Omdat de werknemer hier al eens voor was gewaarschuwd, had zij moeten begrijpen dat het retourneren en opnieuw aankopen van deze producten kan worden gezien als het misbruik maken van kortingsacties.[[118]](#footnote-118) Hieruit blijkt dat het meerdere malen waarschuwen er voor kan zorgen dat een ontbindingsverzoek wordt toegewezen.

**Intentie van werknemer**

Uit de analyse blijkt dat in twee zaken de werknemer heeft gehandeld in strijd met een norm uit de arbeidsovereenkomst. In een zaak heeft het zelfs geleid tot ernstig verwijtbaar handelen. De werknemer in kwestie handelde in strijd met de volgende bepaling: ‘’*De werknemer erkent, dat hem door de vennootschap geheimhouding is opgelegd van alle bijzonderheden, die de onderneming van de vennootschap betreffen of daarmee verband houden.’’.* Aan dit oordeel liggen twee overwegingen ten grondslag, namelijk dat de werknemer geen openheid over zaken geeft en ervoor zorgt dat de werkgever geen inschatting kan maken van de gevolgen van dit handelen. Daarnaast heeft zij bedrijfsgevoelige informatie naar buiten gebracht zonder dat hier een doel mee werd gediend.[[119]](#footnote-119) In een andere zaak is de rechter van mening dat er geen sprake is van ernstige verwijtbaarheid, omdat de werknemer de werkgever niet opzettelijk heeft willen benadelen. De arbeidsovereenkomst is wel ontbonden omdat er sprake was van verwijtbaar handelen.[[120]](#footnote-120)

**Functie**

Uit twee zaken blijkt dat de rechter waarde hecht aan de functie of invulling hiervan. In één van deze zaken heeft de werknemer zich ongepast gedragen op de werkvloer, terwijl hij als leidinggevende een voorbeeldfunctie heeft. De werkgever heeft dit kunnen aantonen door middel van verklaringen van medewerkers. De rechter vindt dat de werkgever dit niet hoeft te tolereren. Dit gedrag is verwijtbaar en vormt een grond voor ontbinding.[[121]](#footnote-121)

In een andere zaak heeft een werknemer in zijn functie van accountmanager verwijtbaar gehandeld, omdat hij zijn agenda niet goed heeft bijgehouden en geen verslag heeft geleverd van zijn werkzaamheden waardoor hij zich heeft onttrokken aan de controle van zijn werkgever. Deze controle is essentieel voor de werkgever, omdat het hier om klanten gaat.[[122]](#footnote-122) Vooral de vrijheid van de functie neemt de rechter mee in zijn overweging.

Uit de analyse blijkt ook dat het zonder toestemming gebruiken van een leaseauto voor privédoeleinden kan worden gezien als verwijtbaar handelen. De rechter legt hieraan ten grondslag dat de werknemer wist dat het niet was toegestaan om de auto te gebruiken voor privédoeleinden. Daarnaast bekleedt de werknemer een functie die vergt dat hij volledig te vertrouwen is, omdat hij beschikt over een grote mate van vrijheid en zelfstandigheid. Van deze vrijheid heeft hij misbruik gemaakt.[[123]](#footnote-123)

**Lengte van dienstverband**

In drie zaken wordt de duur van het dienstverband meegewogen in de beslissing van de rechter. In één zaak weegt de duur van het dienstverband niet zo zwaar dat het verzoek voor ontbinding moet worden afgewezen.[[124]](#footnote-124) In twee andere zaken weegt de duur van het dienstverband wel zodanig mee dat de rechter dit meeneemt in zijn beslissing.[[125]](#footnote-125)

## 5.3.3. Topic 3: Verwijtbaar handelen of nalaten voldoende aangetoond

In twee zaken stond ter discussie dat het verwijtbaar handelen of nalaten het gevolg was van de werkdruk. In een van deze zaken had de werknemer verslagen van functioneringsgesprekken zelf voorzien van handtekeningen en is vervolgens op staande voet ontslagen. De rechter vindt dat dit een te zware sanctie was, omdat de werknemer altijd goed gefunctioneerd heeft en dat hij zeer gewaardeerd werd door collega’s. Het feit dat de werknemer deze handtekeningen heeft gezet als gevolg van werkdruk, kan als verzachtende omstandigheid worden gezien omdat de werknemer dit niet heeft gedaan om zichzelf te verrijken. De rechter vindt dat de werknemer niet mocht handelen zoals hij heeft gedaan maar dat hij door de werkdruk een volstrekt verkeerde beslissing heeft genomen. Dit handelen wordt echter wel als zodanig geacht dat er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen en de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden.[[126]](#footnote-126) Op het moment dat een werknemer tot drie keer toe niet de richtlijnen in acht neemt, een ervaren operator is en al een gewaarschuwd man is, dan oordeelt de rechter dat er sprake is van zodanig verwijtbaar handelen dat in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.[[127]](#footnote-127)

In twee andere zaken hebben werknemers fraude gepleegd met het indienen van declaraties. In beide gevallen vindt de rechter dat er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen, omdat er geen sprake is van een kleine misstap gelet op de omvang van de bedragen en de duur van de periode waarin de werknemers de bedragen hebben gedeclareerd en ontvangen. Tevens wordt er in beide zaken geen transitievergoeding toegekend.[[128]](#footnote-128)

Op het moment dat werknemers handelen in strijd met de interne regels en toch producten reserveren om deze later met korting aan te schaffen, is er ook sprake van verwijtbaar handelen. De rechter overweegt hier dat de werkgever opzettelijk wordt benadeeld. De werkgever mag er, bij strikte handhaving van het beleid, van uit gaan dat werknemers de regels opvolgen.[[129]](#footnote-129)

## 5.3.4. Topic 5: Recht op transitievergoeding

Uit het onderzoek blijkt dat in acht van de veertien uitspraken wel recht is op de transitievergoeding, omdat sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten. In twee van de veertien zaken is er geen recht op de transitievergoeding, omdat er zodanig ernstig verwijtbaar is gehandeld dat de werkgever dit niet verschuldigd is. In één zaak moet de werknemer de ontvangen transitievergoeding terugbetalen, omdat er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen. In de overige zaken is de beslissing omtrent deze vergoeding aangehouden of is er geen beslissing over genomen.

## 5.3.5. Topic 6: Toetsing rechter

In totaal wordt in twaalf van de veertien uitspraken de arbeidsovereenkomst ontbonden of wordt de arbeidsovereenkomst alsnog beëindigd door het gerechtshof. In twee uitspraken is het verzoek om ontbinding op grond van verwijtbaar handelen of nalaten terecht afgewezen.

Tevens dient opgemerkt te worden dat in vier uitspraken de werknemer eerst is ontslagen op staande voet. In geen enkele zaak heeft de rechter dit ontslag in stand gelaten. In twee zaken was er geen sprake van een dringende reden. In een andere zaak is het ontslag een te zware maatregel voor het handelen van de werknemer.[[130]](#footnote-130) Daarnaast moet het ontslag op staande voet onverwijld worden gegeven. De werkgever dient in actie te komen als hij een vermoeden heeft van de verboden gedraging die ten grondslag ligt aan de dringende reden. Dit is in een zaak niet gebeurd.[[131]](#footnote-131) Hieruit blijkt dat het ontslag op staande voet in de meeste gevallen niet de juiste ontslagroute is voor de werkgever.

## 5.4. Tussenconclusie

De rechter beoordeelt of het verwijtbaar handelen of nalaten van zodanige aard is, dat het van de werkgever niet meer kan worden gevergd om de arbeidsovereenkomst te laten voorduren. De rechter houdt rekening met verschillende omstandigheden zoals de duur van het dienstverband, de functie of de intentie van de werknemer. Daarnaast neemt de rechter in zijn overweging mee of de werknemer al eerder voor deze gedraging is gewaarschuwd. Als dit het geval is dan blijkt dan is de kans groter dat het ontbindingsverzoek zal worden toegewezen.

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten als een werknemer over een langere periode declaraties ontvangt. Het gaat hier namelijk niet om een kleine misstap. In deze zaken is er ook geen recht op de transitievergoeding.

Het ontslag is eerder gerechtvaardigd bij een werknemer die welbewust handelt en er op uit is om de werkgever te benadelen zoals bij het indienen van declaraties ten gunste van jezelf. Uit de resultaten blijkt dat het voor de gemeente Woerden belangrijk is, om in een geschil de stellingen voldoende te onderbouwen met bewijsstukken. In tegenstelling met de bestuursrechter hecht de civiele rechter meer waarde aan persoonlijke omstandigheden zoals de duur van een dienstverband of het functioneren van een werknemer. Het vastleggen van deze documentatie is een belangrijk onderdeel voor de dossieropbouw. De gemeente Woerden moet kunnen aantonen dat er sprake is van een redelijke grond voor de ontbinding van de arbeidsovereenkomst, het alleen aannemelijk maken zoals in het bestuursrecht is niet meer voldoende.

# Hoofdstuk 6: Conclusie

## 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk van het onderzoeksrapport wordt op basis van de resultaten van het verrichte onderzoek de centrale vraag beantwoord. Naar aanleiding hiervan worden in het volgende hoofdstuk aanbevelingen gegeven. De centrale luidt als volgt:

*‘’Welk advies kan er gegeven worden aan de gemeente Woerden ter zake de vraag wanneer een ambtenaar, na inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, kan worden ontslagen op grond van verwijtbaar handelen als gevolg van fraude of het overtreden van een gedragscode, op grond van wetgeving, literatuur- en jurisprudentie onderzoek?’’*

## 6.2. Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de rechtspositie van een gemeenteambtenaar met een arbeidsovereenkomst in het vervolg beheerst zal worden door het private arbeidsrecht. Een belangrijke implicatie daarvan is dat de rechtsbescherming voor gemeenteambtenaren niet langer meer publiekrechtelijk van aard zal zijn, maar nog slechts een privaatrechtelijk karakter zal dragen.

Onder het huidige bestuursrecht kan de gemeenteambtenaar, in geval van plichtsverzuim, disciplinair worden ontslagen. Het plichtsverzuim moet toerekenbaar zijn en de opgelegde straf moet evenredig zijn aan het gepleegde plichtsverzuim. De ambtenaar kan tegen dit ontslagbesluit in bezwaar gaan bij het bestuursorgaan. Vervolgens kan de ambtenaar het ontslagbesluit in beroep laten toetsen door de bestuursrechter. Als laatste mogelijkheid kan het ontslagbesluit worden getoetst door de CRvB in hoger beroep. Voor deze procedures geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging.

Vanaf 1 januari 2020 zal de gemeente Woerden het voorgenomen ontslag vooraf moeten laten toetsen door het UWV of de kantonrechter. Op het moment dat een ambtenaar verwijtbaar handelt kan dit een reden zijn voor de gemeente Woerden om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. De gemeente Woerden dient dan een verzoekschrift in te dienen bij de kantonrechter. De kantonrechter zal dan beoordelen of er sprake is van een redelijke grond voor het ontslag en of er een opzegverbod geldt.

Uit het theoretisch onderzoeksgedeelte is gebleken dat over de ontslaggrond verwijtbaar handelen of nalaten alleen aanwijzingen worden gegeven. In de memorie van toelichting is opgenomen dat de werkgever van te voren duidelijk moet hebben gemaakt wat als ontoelaatbaar gedrag wordt gezien. Daarnaast kan nog een verschil worden gemaakt tussen verwijtbaar en ernstig verwijtbaar handelen of nalaten. Dit verschil is belangrijk voor de gemeente Woerden omdat er bij ernstig verwijtbaar handelen of nalaten geen transitievergoeding verschuldigd is, de opzegtermijn niet in acht hoeft worden genomen en de ambtenaar heeft hoogstwaarschijnlijk geen recht op een werkloosheidsuitkering. Verder wordt er aangegeven dat de jurisprudentie moet worden gevolgd over de verdere invulling van dit criterium.

Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat in het private arbeidsrecht anders wordt getoetst dan in het bestuursrecht. Wel kan er gesteld worden dat de gedragingen die onder plichtsverzuim vallen kunnen worden vergeleken met de handelingen die aangemerkt worden als verwijtbaar handelen of nalaten in het private arbeidsrecht. In beide rechtsgebieden spelen de persoonlijke omstandigheden een rol. Alleen in het bestuursrecht beoordeelt de rechter of het plichtsverzuim toerekenbaar is en of het disciplinair ontslag evenredig is aan het gepleegde plichtsverzuim. In het private arbeidsrecht blijkt dat de precieze feiten en omstandigheden om tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst te komen erg afhankelijk zijn van het desbetreffende geval. Er kunnen verzachtende omstandigheden zijn zoals de duur van een dienstverband of het functioneren van een werknemer. Deze omstandigheden kunnen ertoe leiden dat de rechter het beëindigen van de arbeidsovereenkomst een te zware straf vindt.

De gemeente Woerden zal vanaf 1 januari 2020 bij de ontbinding van een arbeidsovereenkomst op grond van verwijtbaar handelen of nalaten van de ambtenaar middels bewijsvoering duidelijk moeten aantonen dat het voor de ambtenaar duidelijk is geweest dat de gedraging als ontoelaatbaar wordt geacht en daarmee dat de gedraging aan de ambtenaar kan worden verweten.

# Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

## 7.1. Inleiding

Het doel van dit onderzoek was het opstellen van een advies voor de medewerkers van het team Personeelszaken van de gemeente Woerden, over de ontslagprocedure zoals die na 1 januari 2020 op grond van de Wnra van toepassing is. Daarnaast is er nog een kort stappenplan opgesteld met te volgen stappen in een ontbindingsprocedure bij de kantonrechter. Zie hiervoor **bijlage 2.**

## 7.2. Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen aan de gemeente Woerden zijn geformuleerd:

Aanbeveling een: Kenbare en duidelijke regels stellen.

Het wordt geadviseerd om duidelijke regels op te stellen voor ontoelaatbaar gedrag en deze opnieuw kenbaar te maken na 1 januari 2020. Voor het beëindigen van de arbeidsovereenkomst is het van belang dat de ambtenaar weet dat hij verwijtbaar handelt en dat dit gedrag ontoelaatbaar wordt geacht. De gemeente Woerden kan deze regels opnieuw kenbaar maken door deze te plaatsen op de startpagina PIM.

Aanbeveling twee: Dossieropbouw

Van iedere ambtenaar moet een personeelsdossier worden aangemaakt en bijgehouden. Vanuit dit dossier kan een ontslagdossier worden opgebouwd. Dit is het schriftelijk vastleggen van hetgeen wat aan een eventueel toekomstig ontslag ten grondslag kan liggen. Een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst wordt gezien, de geanalyseerde jurisprudentie in beginsel afgewezen indien het verwijtbaar handelen of nalaten niet schriftelijk kan worden aangetoond. In een ontslagdossier kan worden opgenomen:

* De arbeidsovereenkomst.
* Beoordelingsverslagen.
* Functioneringsgesprekken.
* Scholingsafspraken.
* Schriftelijke waarschuwingen of terechtwijzingen.
* Relevante brieven.
* Memo’s of e-mails

Het functioneringsgesprek is vormvrij binnen de gemeente Woerden en wordt momenteel niet tot nauwelijks vastgelegd. Er wordt geadviseerd om dit toch schriftelijk vast te leggen door een kort verslag op te stellen van het gesprek.

Aanbeveling drie: Beoordelen of er verzachtende omstandigheden zijn.

Wanneer de gemeente Woerden wordt geconfronteerd met een verwijtbare handeling van een ambtenaar en zij overweegt om hiervoor een ontbindingsprocedure te starten, is het van belang om eerst te bepalen of het bestaande dossier voldoende is om een voldragen e-grond op te leveren. Daarnaast moet worden gekeken of er verzachtende omstandigheden zijn, die ervoor zorgen dat het ontbinden van de arbeidsovereenkomst een te zware maatregel is. Ga niet bij de eerste overtreding meteen naar de rechter maar houd rekening met het functioneren en de duur van een dienstverband van een ambtenaar. Deze omstandigheden kunnen er voor zorgen dat een ontbindingsverzoek wordt afgewezen.

Aanbeveling vier: Nieuwe ontslagroute

Vanaf 1 januari 2020 zal de gemeente Woerden voorgenomen ontslagen moeten laten toetsen door het UWV of de kantonrechter. Dit is afhankelijk van de ontslaggrond, zie hiervoor **bijlage 1.** Bovendien is gebleken dat er in private arbeidsrecht op een andere wijze wordt getoetst dan in het bestuursrecht. In het civiele arbeidsrecht mag de rechter niet ambtshalve de feiten aanvullen en is gebonden aan hetgeen partijen naar voren hebben gebracht. Hierdoor is het van belang dat een ontbindingsverzoek wordt ingediend met bewijsstukken waaruit blijkt dat er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten.

Aanbeveling vijf: Termijnen

In het private arbeidsrecht gelden er andere termijnen dan in het bestuursrecht. Er wordt geadviseerd om een medewerker van het team Personeelszaken te belasten met de bewaking van de termijnen.

Na de ontbindingsprocedure bij de kantonrechter is het mogelijk om binnen drie maanden hoger beroep in te stellen bij het gerechtshof. Als laatste mogelijkheid kan er binnen drie maanden in cassatie worden gegaan bij de Hoge Raad.

Aanbeveling zes: Verplichte procesvertegenwoordiging

Voor de procedures in hoger beroep en in cassatie geldt een verplichte procesvertegenwoordiging.

De medewerkers van het team Personeelszaken van de gemeente Woerden kunnen deze procedures niet meer zelf voeren zoals in het bestuursrecht. De gemeente Woerden zal een gemachtigde beëdigd als advocaat moeten inschakelen.

Aanbeveling zeven: Ontslag op staande voet

Als er sprake is van het verwijtbaar handelen of nalaten van een ambtenaar kan de gemeente Woerden ook kiezen voor een ontslag op staande voet. Uit het onderzoek is gebleken dat in geen enkele zaak het ontslag in stand is gebleven. De gemeente Woerden wordt geadviseerd om rekening te houden met de strenge eisen aan een ontslag op staande voet. In de meeste gevallen is dit niet de juiste ontslagroute voor een werkgever.

# Literatuur- en bronnenlijst

**Literatuur**

* **Barentsen 2018**

B. Barentsen, N. Hummel & S.E.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar: de wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2018.

* **Christe e.a., 2014**

D. Christe, N. Hummel, B.B.B. Lanting en L.C.K. Sprengers, *Inleiding Nederlands Ambtenarenrecht,* Den haag: Boom Juridische uitgevers, 2014.

* **Graaf, van de, 2018**

M. van de Graaf, *Arbeidsrecht 2018 voor de professional*, Rotterdam/Dordrecht: SaMo, 2018.

* **Geurink 2013**

E. Geurink, *Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren*, TvCR 3013/4.

* **Haverkamp e.a., 2014**

AG Haverkamp, WH Janssen, BBB Lanting, *WW en Ontslag*, Apeldoorn: Maklu, 2014.

* **Jeukens 1959**

H.J.M. Jeukens, *Burgerlijke openbare dienst: beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht,*(diss. Leiden), 1959

* **Karssen, *TAR* 2009/189**

T.A. Karssen, ‘Feitelijke grondslag strafontslag’, *TAR* februari 2009/189.

* **Karssen, *TAR* 2004/184**

T.A. Karssen, ‘ De heroverweging in ambtenarenzaken’, *TAR* januari 2004/184.

* **Schouten, *TAP* 2014, afl. 1, p. 63**

B. Schouten, ‘Ernstig verwijtbaar handelen of nalaten: over de omvang van een muizengaatje’, *TAP* 2014, afl. 1, p.63.

**Stavleu & Mehlem 2018**

V. Stavleu, C.J.R. Mehlem, *De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Den Haag: Boom juridisch, 2018.

**Stuiver, disciplinaire straffen**

H.S.P. Stuiver, ‘Disciplinaire straffen’, Module Ambtenarenrecht 397.

**Zutphen, van, 1991**

A.H. van Zutphen, *De rechtspositie van de rijksambtenaar: aanstelling en ontslag*, Den Haag: VUGA 1991.

**Zutphen, van, 1998**

A.H van Zutphen, ‘De ambtenaar, AR 1998/46.

**Zondag & Loonstra 2018**

W.A. Zondag, C.J. Loonstra, *Arbeidsrechtelijke themata,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2018.

**Kamerstukken**

*Kamerstukken II*, 2010/11, 32550, nr. 2-4-6

*Kamerstukken II*, 2013/14, 33818, nr. 3

**Staatsblad**

Staatsblad 1929, 530.

Staatsblad 2017, 123.

Staatsblad 2019, 173.

**Elektronische bronnen**

Blogarbeidsrecht.nl (zoek op jurisprudentie/verwijtbaar en ernstig verwijtbaar handelen)

Eerlijkmetrecht.nl (zoek op ambtenarenrecht/plichtsverzuim of disciplinaire maatregel)

**Jurisprudentie ten behoeve van theoretisch onderzoeksgedeelte**

**Centrale Raad van Beroep**

* CRvB 29 april 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT:4891.
* CRvB 20 juli 2006, ECLI:NLCRVB:2006:AY6086.
* CRvB 19 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2120.
* CRvB 13 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG4964.
* CRvB 15 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT1997.

**Rechtbank**

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

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

**Jurisprudentie ten behoeve van praktijkgerichte onderzoeksgedeelte**

**Bestuursrecht**

* Uitspraak 1: CRvB 19 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2120.
* Uitspraak 2: CRvB 11 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4155.
* Uitspraak 3: CRvB 15 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:445.
* Uitspraak 4: Rb. Alkmaar 8 september 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BT8634.
* Uitspraak 5: Rb. Limburg 24 juni 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:5455.
* Uitspraak 6: Rb. Limburg 2 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:8773.
* Uitspraak 7: Rb. Noord-Holland 6 juli 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6574.
* Uitspraak 8: CRvB 13 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2434.
* Uitspraak 9: CRvB 19 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3593.
* Uitspraak 10: CRvB 21 januari 2016, ECLI:CRVB:2016:262.
* Uitspraak 11: CRvB 22 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3670.
* Uitspraak 12: CRvB 22 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3530.
* Uitspraak 13: CRvB 22 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3532.
* Uitspraak 14: Rb. Maastricht 28 maart 2011,ECLI:NL:RBMAA:2011:BP9762.
* Uitspraak 15: Rb. ’s-Hertogenbosch 9 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP7274.
* Uitspraak 16: Rb. Noord-Nederland 26 januari 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:327.

**Arbeidsrecht**

* Uitspraak 17: Rb. Overijssel 21 juli 2017, ECLI:NL:RBOVE:2016:2919.
* Uitspraak 18: Rb. Limburg 21 april 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:3734.
* Uitspraak 19: Rb. Limburg 5 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6508.
* Uitspraak 20: Rb. Den Haag 17 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:16281.
* Uitspraak 21: Rb. Rotterdam 15 mei 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:3871.
* Uitspraak 22: Hof ‘s-Hertogenbosch 2 juni 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2160.
* Uitspraak 23: Hof ‘s-Hertogenbosch 17 november 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:5134.
* Uitspraak 24: Hof Den Haag 20 juni 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2025.
* Uitspraak 25: Rb. Noord-Holland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:879.
* Uitspraak 26: Rb. Amsterdam 8 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8949.
* Uitspraak 27: Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2017, ECLI:NLGHARL:2017:5579.
* Uitspraak 28: Hof ‘s-Hertogenbosch 1 maart 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:850.
* Uitspraak 29: Hof ’s-Hertogenbosch 19 april 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:1651.
* Uitspraak 30: HR 15 maart 2019, ECLI:NL:PHR:2019:359.

# Bijlage 1: Overzicht ontslaggronden

**Bijlagen:**

**Verzoek tot ontbinding arbeidsovereenkomst indienen bij UWV bij volgende twee gronden:**

*Bedrijfseconomische belang*

Van een bedrijfseconomische reden voor ontslag is sprake als er arbeidsplaatsen vervallen doordat werkzaamheden van de onderneming worden beëindigd of als er over een toekomstige periode van 26 weken bezien, noodzakelijkerwijs arbeidsplaatsen vervallen als gevolg van het treffen van maatregelen die voor een doelmatige bedrijfsvoering nodig zijn.

*Langdurige arbeidsongeschiktheid*

In geval van langdurige ziekte of gebreken van de werknemer waardoor hij niet meer in staat is de bedongen arbeid te verrichten, zal er een redelijke grond voor ontslag zijn, mits de periode gedurende welke het opzegverbod bij ziekte geldt is verstreken en aannemelijk is dat binnen 26 weken geen herstel zal optreden of binnen deze periode de bedongen arbeid ook niet in aangepaste vorm zal kunnen worden verricht.

**Verzoek tot ontbinding arbeidsovereenkomst indienen bij kantonrechter bij volgende gronden:**

*Frequent ziekteverzuim*

Van frequent ziekteverzuim is sprake als een werknemer regelmatig niet komt werken, vanwege ziekte of gebreken en dit leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de bedrijfsvoering. Voorwaarden van frequent ziekteverzuim zijn dat de werknemer met enige regelmaat ziek is maar niet langdurig, dat het niet kunnen werken geen gevolg is van onvoldoende zorg voor de arbeidsomstandigheden en dat het niet aannemelijk is dat binnen 26 weken herstel zal optreden en dat de bedongen werkzaamheden niet in aangepaste vorm kunnen worden verricht.

*Disfunctioneren*

Op het moment dat een werknemer onvoldoende functioneert, kan dit een redelijke grond zijn van ontslag. Hierbij mag er geen sprake zijn van ziekte of gebreken. Daarnaast mag het onvoldoende functioneren ook geen gevolg zijn van onvoldoende scholing of onvoldoende zorg voor de arbeidsomstandigheden. De werkgever moet de werknemer tijdig in kennis stellen van het disfunctioneren en moet de werknemer de tijd geven om zijn functioneren te verbeteren.

*Verwijtbaar handelen*

Voor ontslag op grond van verwijtbaar handelen is niet alleen vereist dat er sprake is van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer. Tevens is vereist dat het verwijtbaar handelen van de werknemer zodanig is dat van de werkgever in redelijkheid niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

*Gewetensbezwaren*

Als de werknemer een gewetensbezwaar aanvoert dat de uitvoering van bepaalde taken in de weg staat, dan kan dit een redelijke grond voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst opleveren. Mits aannemelijk is dat die taken niet in een aangepaste vorm kunnen worden verricht.

*Verstoorde arbeidsverhouding*

Een verstoorde arbeidsrelatie kan aanleiding vormen voor ontslag als er tenminste sprake is van een zodanige verstoring van de verhoudingen dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Een rechter zal een ontslag aanvraag op deze grond pas honoreren als vast komt te staan dat de arbeidsrelatie ernstig en duurzaam is verstoord. Bovendien moet de werkgever kunnen aantonen dat hij geprobeerd heeft de arbeidsverhoudingen te normaliseren, bijvoorbeeld door mediation.

*Ontslag wegens andere omstandigheden*

Zogenoemde andere omstandigheden zijn omstandigheden waarbij het voor de werkgever niet redelijk is om het arbeidscontract te laten voortduren. Hierbij moet gedacht worden aan als de werknemer illegaal in Nederland verblijft of in de gevangenis zit.

# Bijlage 2: Stappenplan ontbindingsprocedure kantonrechter

**Fase 1: Basis**

Opbouw ontslagdossier.

Opstellen van personeelsdossier.

In ontslagdossier verzamelen: waarschuwingen, beoordelingsverslagen, functioneringsgesprekken, scholingsafspraken, schriftelijke waarschuwingen of terechtwijzingen, relevante brieven en

memo’s of e-mails.

Gedragsregels opnieuw kenbaar maken op PIM (eenmalige stap)

**Fase 2: Onderzoek**

Beoordelen welke grond meest geschikt is voor ontbindingsverzoek.

Voorbereiden ontbindingsverzoek bij kantonrechter.

Geldt er een opzegverbod?

Is herplaatsing binnen organisatie mogelijk? (geldt niet voor e-grond/ verwijtbaar handelen of nalaten)

**Fase 3: Ontbindingsprocedure**

Verzoekschrift moet volgende bevatten: naam en adresgegevens werkgever, werknemer en belanghebbende.

In verzoekschrift vragen om ontbinding arbeidsovereenkomst en op welke grond.

Bewijsstukken toevoegen. (zie fase 1)

En: wat gevraagd wordt en waarom, naam en adres advocaat/gemachtigde en eventuele verhinderdata.

Toewijzing: in beschikking staat dat de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden, de reden voor ontbinding, datum, toekenning financiële vergoeding en wie de proceskosten moet betalen.

Meestal volgt de uitspraak (beschikking) binnen vier weken na de zitting.

Eventuele zitting voor toelichten verzoek. Geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging.

Verzoekschrift indienen bij Rechtbank Midden-Nederland, team kanton afdeling griffie.

Afwijzing: arbeidsovereenkomst blijft in stand, rechter kan bepalen dat werkgever proceskosten van werknemer moet betalen.

# Bijlage 3a: Plichtsverzuim in geval van fraude

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Topics**  **Uitspraken** | **1: De verweten gedraging van ambtenaar** | **2: Persoonlijke omstandigheden** | **3: Zorgvuldig onderzoek door bestuursorgaan en gemotiveerd besluit** | **4: Het plichtsverzuim is toerekenbaar en straf evenredig** | **5: Toetsing rechter** |
| **1:** ECLI:NL:CRVB:2014:2120 | Ambtenaar heeft contante betalingen aangenomen zonder deze betalingen te registreren in het kassa systeem. | Ambtenaar geeft aan dat hij nog niet hersteld was van burn-out en daardoor klachten had van vergeetachtigheid, verwardheid en concentratieproblemen. Maar dit is niet aannemelijk gemaakt met beschikbare medische gegevens. | Bestuursorgaan heeft onderzoeksbureau ingesteld. Dit bureau heeft voor een korte tijd vier observatiecamera’s geplaatst. Dit is in geval van vermoeden van onrechtmatig dan wel strafbaar handelen onder voorwaarden geoorloofd. | Ambtenaar heeft niet aannemelijk gemaakt dat het plichtsverzuim hem niet toe te rekenen is. Dit houdt in dat er van volledig toerekenbaarheid moet worden uitgegaan. | Sprake van zeer ernstig plichtsverzuim. De straf is niet onevenredig te achten aan de aard en ernst van verweten plichtsverzuim. |
| **2:** ECLI:NL:CRVB:2014:4155 | Ambtenaar heeft een grotere reisafstand doorgegeven, waardoor hij te veel reiskostenvergoeding heeft ontvangen, dienstauto gebruikt voor privédoeleinden en ten onrechte declaraties ingediend voor lunch of diner. | Er sprake van obsessief compulsieve persoonlijkheidsstoornis die ambtenaar belemmert in functioneren. Dit is vastgesteld op basis van medische gegevens. | Wat betreft de reisafstand heeft het bestuursorgaan niet voldoende onderzoek gedaan.  Wel voldoende onderzoek naar gebruik dienstauto en declaraties. | Door psychische gesteldheid sprake van verminderde toerekenbaarheid waardoor ontslag niet evenredig is. | Straf niet evenredig aan toe te rekenen plichtsverzuim. Raad vernietigt besluit en opdracht aan bestuursorgaan om opnieuw op het bezwaar van ambtenaar te beslissen. |
| **3:** ECLI:NL:CRVB:2018:445 | Ambtenaar wordt fraude ten laste gelegd, vervreemden van goederen en deze doorverkopen. Plus het handelen in afvalstoffen. | Leidinggevende functie. | Bestuursorgaan heeft onderzoeksbureau aangesteld. Uit dit onderzoek kwam geen duidelijke conclusie. Vervolgens zelf onderzoek ingesteld en gesprekken gevoerd met meerdere werknemers. Ambtenaar zelf heeft herhaaldelijk geweigerd mee te werken aan onderzoek. | Voldoende bewijsmiddelen om tot vaststelling van plichtsverzuim te komen. Ambtenaar heeft leidinggevende functie en hij heeft niet gehandeld zoals van een leidinggevende verwacht mocht worden. | Sprake van plichtsverzuim. Het ontslag is, gezien de ernst en aard van de gedragingen, niet onevenredig. |
| **4:** ECLI:NL:RBALK:2011:BT8634 | Ambtenaar wordt strafrechtelijk verdacht van witwassen, valse aangifte, oplichting en heeft hierbij gebruik gemaakt van briefpapier van gemeente, mailverkeer via gemeente en zijn titulatuur in combinatie met werkzaam bij de gemeente X. | - | Bestuursorgaan heeft in het voornemensbesluit tot ontslag niet beschreven dan wel gemotiveerd dat de ‘’memo verweten strafrechtelijke verdenkingen’’ is gebruikt ter vaststelling van het plichtsverzuim. Vervolgens zijn deze verdenkingen wel aan het primaire besluit ten grondslag gelegd als ernstig plichtsverzuim. | - | Een voornemen mag niet met nieuwe – strafrechtelijke – gronden worden uitgebreid. Besluit wordt vernietigd wegens strijd met zorgvuldigheids-en motiveringsbeginsel. |
| **5:** ECLI:NL:RBLIM:2016:5455 | Fraude, geen openbaarheid van zaken, verstrekken onjuiste verklaringen, tekort schieten als leidinggevende. | - | Onderzoek uitgevoegd door onderzoeksbureau. Moet sprake zijn van beschikbare, deugdelijke vastgestelde gegevens voor overtuiging plichtsverzuim. Met verklaringen van collega’s dient voorzichtig te worden omgegaan. Inhoud van deze verklaringen moet nader worden onderzocht. Bestuursorgaan moet verder onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van plichtsverzuim. | - | Er is niet op basis van objectieve gegevens gebleken dat er sprake is van fraude of handel in afval. Geen sprake van plichtsverzuim. Strijd met zorgvuldigheids-en motiveringsbeginsel. Zaak wordt terug verwezen. |
| **6:**ECLILNL:RBLIM:2015:8773 | Ambtenaar heeft zich onrechtmatig toegang verschaft tot personeelsinformatie en het werktijdenregistratie systeem en onrechtmatige mutaties doorgevoerd, ten gunste van zichzelf. | - | Onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau. Deze heeft geconcludeerd dat ambtenaar zich onrechtmatig toegang heeft verschaft tot de systemen en mutaties heeft doorgevoerd. | Over de toerekenbaarheid is gesteld noch gebleken dat het plichtsverzuim niet aan ambtenaar kan worden toegerekend. | Ambtenaar heeft een langere periode mutaties uitgevoerd waardoor gemeente er niet meer op kon vertrouwen dat de systemen betrouwbaar waren. Daarnaast heeft ambtenaar welbewust iets verwijderd uit het systeem. Hierdoor is de maatregel niet onevenredig aan gepleegde plichtsverzuim. |
| **7:** ECLI:NL:RBNHO:2018:6574 | Ambtenaar zou zich schuldig hebben gemaakt aan fraude tijdens de interne opleiding basis controletechniek. Tevens heeft zij geen openheid van zaken gegeven, zich niet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. | - | Wat betreft de fraude heeft het bestuursorgaan onvoldoende onderzoek uitgevoerd. Op grond van de stukken heeft het bestuursorgaan zich te veel laten leiden door te algemene conclusies. Ten aanzien van de overige feiten wordt geen plichtsverzuim vastgesteld. | - | Het besluit is onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd. Besluit wordt vernietigd en terugverwezen naar bestuursorgaan. |

# Bijlage 3b: Plichtsverzuim in geval schenden van gedragscodes

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Topics**  **Uitspraken** | **1: De verweten gedraging van ambtenaar** | **2: Persoonlijke omstandigheden** | **3: Zorgvuldig onderzoek door bestuursorgaan en gemotiveerd besluit** | **4: Het plichtsverzuim is toerekenbaar en straf evenredig** | **5: Toetsing rechter** |
| **8:**ECLI:NL:CRVB:2017:2434 | Ambtenaar wordt verweten dat hij tijdens werktijd veelvuldig bezig is met privézaken, op onaanvaardbare wijze middelen zoals netwerk en computer gebruikt voor privédoeleinden en zijn internetgeschiedenis wist. | - | Er zijn meerdere onderzoeksrapporten opgesteld, zelfs nadat de ambtenaar in de gelegenheid is gesteld om op eerste onderzoeksrapport te reageren. | De ambtenaar heeft de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim niet weersproken. Dus dit wordt aangenomen op basis van de rapporten. De opgelegde straf is niet onevenredig omdat hij al meerdere keren was gewaarschuwd. | Het hoger beroep slaagt niet en de uitspraak van rechtbank moet worden bevestigd.  Het ontslag wordt in stand gelaten. |
| **9:** ECLI:NL:CRVB:2017:3593 | Ambtenaar wordt verweten dat hij een burger/vriend financieel heeft begunstigd, geen professionele afstand heeft gehouden, schijn van belangenverstrengeling. | Vriendschappelijke relatie. | Onderzoeksbureau heeft onderzoek gedaan naar integriteit van ambtenaar. Ambtenaar heeft erkend te hebben geholpen met subsidie/toeslag en illegale inschrijvingen op woonadres. Ook blijkt uit stukken dat ambtenaar creditcard heeft verstrekt voor verkeerde doeleinden. | Op basis van stukken en verklaringen heeft ambtenaar zich schuldig gemaakt aan plichtsverzuim. Straf niet onevenredig. Ambtenaar is ernstig tekort geschoten in integer functioneren. De eisen van integriteit zijn door bestuursorgaan onder aandacht van medewerkers gebracht. | Het bestreden besluit houdt stand en de aangevallen uitspraak wordt bevestigd. |
| **10:** ECLI:CRVB:2016:262 | Ambtenaar heeft zonder overleg of toestemming een groot aantal documenten met persoonsgegevens mee naar huis genomen zonder dat daar een gemeentelijk doel werd gediend. | - | - | Raad is van mening dat ambtenaar verweten gedraging heeft begaan op grond van gedingstukken en door bewijs van de retournering van de documenten. Dit wordt ook niet weersproken. Echter, omdat het hier gaat om een eenmalig incident en er geen sprake is van een eerdere disciplinaire straf, is het ontslag onevenredig aan de aard en ernst van het plichtverzuim. | De raad verklaart het beroep gegrond en vernietigt primaire besluit. Wordt niet in stand gelaten |
| **11:**ECLI:NL:CRVB:2015:3670 | Ambtenaar heeft gedragscode overtreden door het raadplegen van informatiesystemen ten behoeve van persoonlijke doeleinden, meewerken aan bijstandsfraude van zijn ouders. | Bijstandsfraude ouders. | Er is een onderzoekrapport en integriteitsrapport opgesteld waarin geconcludeerd wordt dat er sprake is van vermenging tussen privé en werk. | De ambtenaar heeft bewust op een ander adres een subsidie aangevraagd voor zijn vader. Dit wordt ook bevestigd door de verklaringen van zijn moeder en vader. Hij heeft dus meegewerkt aan de bijstandsfraude van zijn ouders. Ambtenaar was op hoogte van gedragscode en had moeten melden dat hij aanvragen indiende en behandelen voor zijn ouders. Ook het opzoeken van postcode van zusje in de systemen valt de ambtenaar te verwijten. De verweten gedragingen leveren ernstig plichtsverzuim op en zijn toe te rekenen en niet onevenredig. | Het ontslag wordt in stand gelaten. |
| **12:** ECLILNL:CRVB:2016:3530 | Ambtenaar heeft goederen weggenomen die aan gemeente toebehoren. | Financiële problemen. | Onderzoeksrapport opgesteld met foto’s van bewakingscamera waarop te zien is dat de ambtenaar spullen van erf in auto legt. | Bestuur besteedt veel aandacht aan integriteit medewerkers. Ambtenaar was op de hoogte dat hij geen spullen mocht meenemen en heeft zich niet gedragen zoals van een goed ambtenaar mocht worden verwacht. Dat hij financiële problemen had, doet hier niets aan af. | Raad vernietigt uitspraak rechter omdat sprake is van plichtsverzuim en straf is evenredig hieraan.  Wordt terug verwezen voor nieuw besluit op bezwaar. |
| **13:**ECLI:NL:CRVB:2016:3532 | Ambtenaar heeft cd’s en boeken weggenomen die aan de gemeente toebehoren. | - | Zorgvuldig onderzoek geweest door bestuur. Ambtenaar heeft mogelijkheid gekregen om te reageren op onderzoeksrapport. | Ambtenaar is vaak door leidinggevenden gewaarschuwd en het had voor de ambtenaar duidelijk moeten zijn dat hij geen goederen mocht meenemen. Tevens is er door het bestuur ook veel aandacht besteed aan integriteit. Uit omstandigheden blijkt niet dat het plichtsverzuim hem niet toe te rekenen is. | De aangevallen uitspraak wordt vernietigd omdat er wel sprake is van plichtsverzuim en bestuur moet met inachtneming van uitspraak opnieuw besluit op bezwaar nemen. |
| **14:**ECLI:NL:RBMAA:2011:BP9762 | Ambtenaar heeft geldbedrag van €20.000 en zeefdrukken aangenomen. Prijsinformatie van een aanbesteding verstrekt en niet volledig/onjuiste verklaring afgelegd over zijn handelen. | Functie als projectmanager | Naar aanleiding van het aanhouden en in verzekering stellen op verdenking van het plegen van een misdrijf, heeft de gemeente besloten om disciplinair ontslag te verlenen. | Ambtenaar heeft door aannemen geldbedrag zich kwetsbaar gemaakt en in strijd met de geldende gedragscode gehandeld. Sprake van zeer ernstig plichtsverzuim. Juist als schakel tussen de gemeente en marktpartijen moet een ambtenaar volstrekt integer en onafhankelijk kunnen handelen. | Ambtenaar heeft het vertrouwen geschaad. Bestuursorgaan was bevoegd straf op te leggen en rechtbank verklaart het beroep ongegrond. Ontslag blijft in stand. |
| **15:**ECLI:NL:RBSHE:2011:BP7274 | Ambtenaar komt afspraken omtrent zijn nevenwerkzaamheden niet na. |  | Onderzoek wordt verricht door extern en onafhankelijk onderzoeksbureau. | Sprake van plichtsverzuim. Ambtenaar was op hoogte van gedragscode voor belangenverstrengeling. Plichtsverzuim is daardoor toe te rekenen. Echter, de ambtenaar is al 31 jaar in dienst en waren er verder geen problemen. In dit geval vindt de rechter de opgelegde straf niet evenredig aan het verweten plichtsverzuim. | Het ontslagbesluit wordt niet in stand gelaten. |
| **16:**ECLI:NL:RBNNE:2018:327 | Ambtenaar heeft als hobby een agrarisch bedrijf met vleeskoeien. Hij heeft nagelaten de strobalen te verwijderen en vroegtijdig hekkelspecie verwijderd. | Functie als milieu-inspecteur. | Integriteitsonderzoek ingesteld door Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. Hieruit is gekomen dat ambtenaar in strijd met de Keur en gedragscode heeft gehandeld en misbruik heeft gemaakt van zijn functie als milieu-inspecteur. | De incidenten met strobalen en hekkelspecie zijn terecht gekwalificeerd als plichtsverzuim en de ambtenaar heeft het niet aannemelijk gemaakt dat deze gedragingen hem niet zijn toe te rekenen. Daarbij neemt de rechter in zijn overweging mee dat zijn functie als milieu-inspecteur zwaar weegt. Er mag verwacht worden dat hij zich als privépersoon aan die regelgeving zou houden. | Ambtenaar heeft zich gedragen in strijd met wat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort te doen of na te laten. Terecht en op goede gronden heeft het bestuur het ontslag besluit genomen. De straf is niet onevenredig aan ernst verweten plichtsverzuim. |

# Bijlage 4a: Verwijtbaar handelen of nalaten in geval van fraude

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Topics**  **Uitspraken** | **1: Verwijtbare handeling** | **2: Persoonlijke omstandigheden** | **3: Verwijtbaar handelen of nalaten voldoende aangetoond** | **4: Recht op transitievergoeding** | **5: Toetsing rechter** |
| **17:**ECLI:NL:RBOVE:2016:2919 | Werknemer heeft in strijd met de regels omtrent aankopen door medewerkers gehandeld en een fiets voor haarzelf gereserveerd en de prijs van €50 naar €20 aangepast. | Al negen jaar naar tevredenheid werkzaam bij werkgever. | Sprake van verwijtbaar handelen dat in redelijkheid niet meer gevergd kan worden arbeidsovereenkomst te laten voortduren vanwege misbruik van het in hem gestelde vertrouwen en het niet naleven van de regels, die uitdrukkelijk zijn aanvaard. | Ja recht op transitievergoeding. | Kantonrechter ontbindt arbeidsovereenkomst. |
| **18:** ECLI:NL:RBLIM:2017:3734 | Werknemer heeft ingediende declaraties voor klanten aan zichzelf laten uitbetalen. | - | Sprake van ernstig verwijtbaar handelen omdat de werknemer deze bedragen al anderhalf jaar voor zich zelf heeft gehouden. | Nee, ernstig verwijtbaar handelen. | Kantonrechter ontbindt arbeidsovereenkomst. Vernietiging ontslag op staande voet, niet onverwijld gegeven. |
| **19:**ECLI:NL:RBLIM:2017:6508 | Werknemer plant valse afspraken in zodat hij geen vrij hoeft te nemen voor privé aangelegenheden, sprake van fraude met bedrijfsauto, verrichten van werkzaamheden voor eigen rekening bij klanten. | - | Het inplannen van afspraken en het verrichten van werkzaamheden heeft werkgever onvoldoende onderbouwd. Dit is geen redelijke grond voor ontbinding. Wat betreft het gebruiken van lease auto, heeft de werkgever een boete als bewijsmiddel toegevoegd aan het dossier. Deze overtreding is gepleegd in Frankrijk en rechter is van mening dat dit gebruik kan worden gekwalificeerd als verwijtbaar handelen. | Ja, sprake van verwijtbaar handelen. | Kantonrechter ontbindt arbeidsovereenkomst. |
| **20:** ECLI:NL:RBDHA:2015:16281 | Werknemer heeft gehandeld in strijd met geldende regels over kledingstukken reserveren. Meerdere malen kleding achter gehouden en vervolgens gekocht met korting waardoor werkgever is benadeeld. | In het verleden heeft medewerker voor een soortgelijke gebeurtenis een officiële waarschuwing gekregen. | Het handelen van werknemer ten aanzien van het overtreden van de geldende regels is voor kantonrechter voldoende grond voor beëindiging arbeidsrelatie. Echter, geen sprake van dringende reden maar wel sprake van verwijtbaar handelen. | Ja, recht op transitievergoeding. | Kantonrechter vernietigt het ontslag op staande voet en ontbindt de arbeidsovereenkomst. Het handelen vormt geen grond voor onmiddellijke beëindiging, dus verzoek wordt afgewezen. |
| **21:** ECLI:NL:RBROT:2018:3871 | Werknemer heeft privérekeningnummer doorgeven i.p.v. rekeningnummer bedrijf en dubbel gedeclareerd. | Dertig jaar in dienst. | Er is geen sprake van een kleine misstap, gelet op de omvang van de bedragen waarop het handelen van de werknemer ziet en de duur van de periode waarin de werknemer zich van de betreffende handelwijze heeft bediend. Daar weegt niet tegenop dat al dertig jaar naar tevredenheid bij de werkgever in dienst was. | Nee, sprake van ernstig verwijtbaar handelen. | Kantonrechter ontbindt arbeidsovereenkomst. |
| **22:**ECLI:NL:GHSHE:2016:2160 | Werknemer weigert klanten over te varen als zij niet gepast betalen, schoffeert klanten, wisselgeld in auto’s / Maas smijt, weigert om klanten bonnetjes te verstrekken en draagt te weinig omzet af. | Werknemer heeft te kampen gehad met fysieke en mentale klachten waardoor hij niet correct heeft afgerekend maar heeft dit verder niet medegedeeld. | Werknemer heeft niet aannemelijk gemaakt dat bonnetjesapparaat niet goed werkte en uit bedrijfsonderzoek is gebleken dat er structureel te weinig omzet werd afgedragen. | Deze beslissing wordt aangehouden. | Verzoek is door kantonrechter ten onrechte afgewezen en arbeidsovereenkomst wordt alsnog beëindigd. |
| **23:** ECLI:NL:GHSHE:2016:5134 | Werknemer heeft fraude gepleegd bij beoordelen van enkele medewerkers. | Handtekeningen vervalst door werkdruk. Werkdruk wordt wel als verzachtende omstandigheid gezien door hof. | Ontslag op staande voet te zware sanctie omdat werknemer altijd goed gefunctioneerd heeft en zeer gewaardeerd werd. Wel sprake van ernstig verwijtbaar handelen omdat werknemer leidinggevende was en een voorbeeldfunctie heeft. | Nee, sprake van ernstig verwijtbaar handelen. | Verzoek is door kantonrechter ten onrechte afgewezen. Arbeidsovereenkomst wordt alsnog beëindigd. |
| **24:**ECLI:NL:GHDHA:2017:2025 | Werknemer heeft zonder toestemming en medeweten gebruikt gemaakt van ‘benefits points’ voor privéreizen per vliegtuig. | Het lange dienstverband van 37 jaar en altijd goed functioneren weegt mee. | Ontslag op staande voet te zware sanctie aangezien leidinggevende aanbod heeft gedaan van vlucht en werknemer heeft zich niet voldoende gerealiseerd dat dit niet door beugel kon. Tevens ook geen sprake van (ernstig) verwijtbaar handelen gelet op omstandigheden. | Ja, recht op transitievergoeding. | De arbeidsrelatie is ernstig en duurzaam verstoord. Dit leidt ertoe dat het hof de arbeidsovereenkomst niet hersteld, maar een billijke vergoeding toekent. Kantonrechter heeft ten onrechte geoordeeld dat er sprake was voor een dringende reden voor ontslag. |

# Bijlage 4b: Verwijtbaar handelen of nalaten in geval van overtreden een gedragscode

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Topics**  **Uitspraken** | **1: Verwijtbare handeling** | **2: Persoonlijke omstandigheden** | **3: Verwijtbaar handelen of nalaten voldoende aangetoond** | **4: Recht op transitievergoeding** | **5: Toetsing rechter** |
| **25:** ECLI:NL:RBNHO:2016:879 | Werknemer heeft meerdere keren in strijd met de GMP-richtlijnen gehandeld. | Deze voorvallen zouden hebben plaatsgevonden door de hoge werkdruk. | In dit geval staat vast dát de GMP-richtlijnen tot drie keer toe niet door werknemer in acht zijn genomen, dát hij een ervaren operator was die wist van het belang van strikte naleving van de GMP-richtlijnen, dát de incidenten zich in een kort tijdsbestek hebben voorgedaan en dát hij een gewaarschuwd man was. Daardoor sprake van zodanig verwijtbaar handelen. Geen sprake van ernstig verwijtbaar handelen omdat onvoldoende is gebleken dat hij welbewust uit was op overtredingen. | Ja, recht op transitievergoeding. | De kantonrechter ontbindt de arbeidsovereenkomst. |
| **26:** ECLI:NL:RBAMS:2015:8949 | Werknemer maakt zich schuldig aan ongewenst gedrag. Dit is in strijd met de huisregels. | Werknemer heeft een leidinggevende positie. | Werknemer is meerdere keren gewezen op manier van communiceren. Sprake van verwijtbaar handelen. | Ja, recht op transitievergoeding. | Kantonrechter ontbindt de arbeidsovereenkomst. |
| **27:** ECLI:NL:GHARL:2017:5579 | Werknemer heeft in strijd gehandeld met de veiligheidsvoorschriften. | Werknemer heeft in 28-jarige dienstverband geen eerdere waarschuwing gehad. | Wel sprake van verwijtbaar handelen, maar sprake van incident. Het incident is niet van zodanige aard dat de arbeidsovereenkomst moet worden beëindigd. | **-** | Het hof bekrachtigt de beschikking van kantonrechter die terecht het verzoek heeft afgewezen. |
| **28:** ECLI:NL:GHSHE:2018:850 | Werknemer heeft in strijd gehandeld geheimhoudingsplicht. | **-** | Wel sprake van ernstig verwijtbaar handelen, omdat zij in strijd met een duidelijke norm in arbeidsovereenkomst bedrijfsgevoelige informatie buiten de organisatie heeft gebracht zonder enig doel te dienen. Tevens heeft zij geen openheid van zaken gegeven. | Werknemer moet transitievergoeding terug betalen. | Het hof vernietigt beschikking kantonrechter en beëindigt arbeidsovereenkomst. |
| **29:**ECLI:NLGHSHE:2018:1651 | Werknemer heeft werkgever stelselmatig misleid door geen juiste agenda in te vullen en afspraken niet na te komen. Daarnaast is hij onder werktijd bezig met privé-activiteiten, bezoekt hij klanten niet en heeft telefoon gesprekken met concurrenten. |  | Tekort geschoten in goed bijhouden agenda, correcte wijze verslag doen van werkzaamheden en gebruiken van boekverslagen, zodat werkgever controle kon houden op klanten. Geen specifiek bewijs voor privé activiteiten en gesprekken concurrenten. Het hof is van oordeel dat het handelen niet als ernstig verwijtbaar kan worden gekwalificeerd . Weliswaar heeft hij zich op onderdelen van zijn werkzaamheden onttrokken aan de controle van zijn werkgever, maar niet is komen vast te staan dat hij de werkgever bewust heeft misleid. | Ja, recht op transitievergoeding. | Hof wijzigt de datum van ontbinding overeenkomst. Wel sprake van verwijtbaar handelen, maar niet van ernstig verwijtbaar handelen zoals eerder was besloten. |
| **30:** ECLI:NL:PHR:2019:359 | Werknemer heeft in strijd met geheimhoudingsplicht gehandeld. | **-** | Sprake van verwijtbaar handelen. Voor de beoordeling of er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen kunnen alleen omstandigheden meewegen die van invloed zijn op de verwijtbaarheid van het handelen of nalaten dat tot ontslag heeft geleid of voor zover deze verband houden met gedragingen werknemer. | Ja, recht op transitievergoeding. | Verwerping cassatie beroep omdat het hof juist heeft geoordeeld dat er geen sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten. |

1. Dit wordt ook wel ontslag als disciplinaire straf genoemd. [↑](#footnote-ref-1)
2. Van Zutphen 1998, p. 20. [↑](#footnote-ref-2)
3. Jeukens 1959, p. 255-261. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 6, p.2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Stb. 1929, 530 [↑](#footnote-ref-5)
6. Van Zutphen, 1991, p. 36-44. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Stb.* 2017, 123. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 4, p.41. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 6, p.9. [↑](#footnote-ref-10)
11. Geurink 2013, p. 36-37 [↑](#footnote-ref-11)
12. Het materiële gedeelte wordt in hoofdstuk twee en drie verder uitgelegd. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Kamerstukken II*, 2010-2011, 33818, nr. 6, p.6. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Stb*. 2019, 173. [↑](#footnote-ref-14)
15. Stavleu & Mehlem 2018, p. 16. [↑](#footnote-ref-15)
16. Stavleu & Mehlem 2018, p. 59 [↑](#footnote-ref-16)
17. Barentsen 2018, p. 2. [↑](#footnote-ref-17)
18. Barentsen 2018, p. 11. [↑](#footnote-ref-18)
19. Zie art. 7:669 BW [↑](#footnote-ref-19)
20. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 6, p.7. [↑](#footnote-ref-20)
21. Zie art. 8:8 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-21)
22. Van der Graaf 2018, p. 414. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33818, nr. 3, p.25. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zie art. 7:671a lid 4 BW [↑](#footnote-ref-24)
25. Zie art. 7:671b lid 1 sub b BW [↑](#footnote-ref-25)
26. Christe e.a. 2014, p. 122. [↑](#footnote-ref-26)
27. Stuiver, Inleiding disciplinaire straffen, p. 1-2. [↑](#footnote-ref-27)
28. Zie art. 16:1:1 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-28)
29. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 6, p.14. [↑](#footnote-ref-29)
30. Van Zutphen 1998, p. 20. [↑](#footnote-ref-30)
31. Zie art.1:3 Awb [↑](#footnote-ref-31)
32. Zie art. 2:1 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-32)
33. *Kamerstukken II*, 2010/2011, 32550, nr. 6, p.7. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zie art. 8:1 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-34)
35. Zie art. 8:15:3 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-35)
36. Haverkamp e.a. 2014, p. 123. [↑](#footnote-ref-36)
37. Stavleu & Mehlem 2018, p.126. [↑](#footnote-ref-37)
38. CRvB 29 april 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT4891. [↑](#footnote-ref-38)
39. Stuiver, *Disciplinaire straffen*, p. 1-2. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zie art. 16:1:1 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-40)
41. Zie art. 16:1:1 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-41)
42. Stuiver, Plichtsverzuim disciplinaire straffen, p. 1-2. [↑](#footnote-ref-42)
43. Haverkamp e.a. 2014, p. 237. [↑](#footnote-ref-43)
44. ‘Plichtsverzuim’, *Eerlijkmetrecht* 22 januari 2015, eerlijkmetrecht.nl (zoek op ambtenarenrecht/plichtsverzuim). [↑](#footnote-ref-44)
45. Haverkamp e.a. 2014, p. 112. [↑](#footnote-ref-45)
46. Karssen, *TAR* 2009/189. [↑](#footnote-ref-46)
47. CRvB 20 juli 2006, ECLI:NLCRVB:2006:AY6086. [↑](#footnote-ref-47)
48. CRvB 19 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2120. [↑](#footnote-ref-48)
49. CRvB 13 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG4964. [↑](#footnote-ref-49)
50. ‘Disciplinaire maatregelen’, *Eerlijkmetrecht* 27 december 2015, eerlijkmetrecht.nl (zoek op Ambtenarenrecht/ disciplinaire maatregelen). [↑](#footnote-ref-50)
51. Christe e.a. 2014, p. 243. [↑](#footnote-ref-51)
52. Zie art. 3:2 jo. 3:27 jo. 7:12 jo. 3:4 lid 2 Awb [↑](#footnote-ref-52)
53. Zie art. 3:2 jo. 3:45 Awb [↑](#footnote-ref-53)
54. Zie art. 16:1:3 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-54)
55. Zie art. 3:2 Awb [↑](#footnote-ref-55)
56. Zie art. 16:1:4 CAR-UWO [↑](#footnote-ref-56)
57. Stavleu & Mehlem 2018, p. 29. [↑](#footnote-ref-57)
58. Zie art. 6:4 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-58)
59. Zie art. 6:7 jo. 6:8 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-59)
60. Karssen, *TAR* 2004/184. [↑](#footnote-ref-60)
61. Zie art. 8:1 jo. 8:6 Awb [↑](#footnote-ref-61)
62. Barentsen 2018, p. 79. [↑](#footnote-ref-62)
63. Zie art. 8:69 lid 2 en 3 Awb [↑](#footnote-ref-63)
64. Zie art. 7:11 Awb [↑](#footnote-ref-64)
65. CRvB 15 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT1997. [↑](#footnote-ref-65)
66. Barentsen 2018, p.105. [↑](#footnote-ref-66)
67. *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3, p. 5. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3, p. 2. [↑](#footnote-ref-68)
69. Zie art. 7:669 lid 1 BW [↑](#footnote-ref-69)
70. *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, 3, p. 45. [↑](#footnote-ref-70)
71. Schouten, *TAP* 2014, afl. 1, p. 63. [↑](#footnote-ref-71)
72. *‘Verwijtbaar of ernstig verwijtbaar: that’s the question’*, Pels Rijcken 27 mei 2016, blogarbeidsrecht.nl (zoek op: jurisprudentie/verwijtbaar of ernstig verwijtbaar: that’s the question’). [↑](#footnote-ref-72)
73. Kamerstukken II 2013/2014, 33818, nr. 3, p. 40. [↑](#footnote-ref-73)
74. Kamerstukken II 2013/2014, 33818, nr. 3, p. 34. [↑](#footnote-ref-74)
75. Rb. Noord-Holland 21 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7994. [↑](#footnote-ref-75)
76. Rb. Noord-Holland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:879. [↑](#footnote-ref-76)
77. Van der Graaf 2018, p. 414. [↑](#footnote-ref-77)
78. Zie art. 7:671b BW [↑](#footnote-ref-78)
79. Barentsen 2018, p. 136. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Kamerstukken II* 2013/2014, 33818, nr.3 p. 37/38. [↑](#footnote-ref-80)
81. Zie art. 149 Rv [↑](#footnote-ref-81)
82. Zie art. 7:683 BW jo 358 Rv [↑](#footnote-ref-82)
83. Zie art. 7:683 lid 3 BW [↑](#footnote-ref-83)
84. Loonstra & Zondag 2018, p. 249 [↑](#footnote-ref-84)
85. Zie art. 7:683 lid 5 BW [↑](#footnote-ref-85)
86. Zie art. 402 Rv [↑](#footnote-ref-86)
87. Uitspraak 2, [↑](#footnote-ref-87)
88. Uitspraak 1. [↑](#footnote-ref-88)
89. Uitspraak 2. [↑](#footnote-ref-89)
90. Uitspraak 3, 6. [↑](#footnote-ref-90)
91. Uitspraak 5. [↑](#footnote-ref-91)
92. Uitspraak 8, 10, [↑](#footnote-ref-92)
93. Uitspraak 9, 11, [↑](#footnote-ref-93)
94. Uitspraak 12, 13, 14, 15, 16. [↑](#footnote-ref-94)
95. Uitspraak 15. [↑](#footnote-ref-95)
96. Uitspraak 1. [↑](#footnote-ref-96)
97. Uitspraak 2. [↑](#footnote-ref-97)
98. Uitspraak 3. [↑](#footnote-ref-98)
99. Uitspraak 1. [↑](#footnote-ref-99)
100. Uitspraak 5. [↑](#footnote-ref-100)
101. Uitspraak 2. [↑](#footnote-ref-101)
102. Uitspraak 4. [↑](#footnote-ref-102)
103. Uitspraak 5, 7. [↑](#footnote-ref-103)
104. Uitspraak 1. [↑](#footnote-ref-104)
105. Uitspraak 3, 6, 11. [↑](#footnote-ref-105)
106. Uitspraak 2. [↑](#footnote-ref-106)
107. Uitspraak 10. [↑](#footnote-ref-107)
108. Uitspraak 15 [↑](#footnote-ref-108)
109. Uitspraak 22. [↑](#footnote-ref-109)
110. Uitspraak 19, 23. [↑](#footnote-ref-110)
111. Uitspraak 17, 18, 20, 21. [↑](#footnote-ref-111)
112. Uitspraak 24 [↑](#footnote-ref-112)
113. Uitspraak 27. [↑](#footnote-ref-113)
114. Uitspraak 27. [↑](#footnote-ref-114)
115. Uitspraak 29. [↑](#footnote-ref-115)
116. Uitspraak 26, 28,30 [↑](#footnote-ref-116)
117. Uitspraak 25. [↑](#footnote-ref-117)
118. Uitspraak 20. [↑](#footnote-ref-118)
119. Uitspraak 28 [↑](#footnote-ref-119)
120. Uitspraak 30. [↑](#footnote-ref-120)
121. Uitspraak 26. [↑](#footnote-ref-121)
122. Uitspraak 29. [↑](#footnote-ref-122)
123. Uitspraak 19. [↑](#footnote-ref-123)
124. Uitspraak 17. [↑](#footnote-ref-124)
125. Uitspraak 24, 27. [↑](#footnote-ref-125)
126. Uitspraak 23. [↑](#footnote-ref-126)
127. Uitspraak 25. [↑](#footnote-ref-127)
128. Uitspraak 18, 21. [↑](#footnote-ref-128)
129. Uitspraak 17, 20. [↑](#footnote-ref-129)
130. Uitspraak 24. [↑](#footnote-ref-130)
131. Uitspraak 18. [↑](#footnote-ref-131)