

Ontslag van de genormaliseerde ambtenaar: veertien maanden Wnra

mr. Saar van Waegeningh en mr. Jolijn van Maurik*

1. Inleiding

Op 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)¹ in werking getreden, waarmee de rechtspositie van de meeste ambtenaren is gewijzigd.² Sindsdien is op de 'genormaliseerde ambtenaar'³ (hierna: 'ambtenaar') het reguliere arbeidsrecht van toepassing. De bestuursrechtelijke aanstelling is van rechtswege omgezet in een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst, de rechtspositiereglementen hebben plaatsgemaakt voor cao's en niet de bestuursrechter maar de civiele rechter is sindsdien bevoegd te oordelen over (nieuwe) geschillen tussen een ambtenaar en zijn werkgever. In aanloop naar de normalisering is veel geschreven over de ambtenaar en zijn potentieel bijzondere positie in het arbeidsrecht.⁴ Inmiddels ligt het jaar 2020 achter ons en zijn de eerste gerechtelijke uitspraken gedaan met de ambtenaar en zijn overheidswerkgever in de hoofdrol. In de periode van januari 2020 tot 5 maart 2021 zijn veertig uitspraken gepubliceerd over het ontslag van de ambtenaar.⁵ Welke (eerste) inzichten levert dat op?⁶ Wordt de juridische positie van de ambtenaar in de rechtspraak onderscheiden van die van een 'gewone' werknemer en, zo ja, in welk opzicht? Dat analyseren wij in dit artikel aan de hand van de verschenen

rechtspraak. Eerst gaan wij kort in op de positie van de ambtenaar voor januari 2020. Daarna laten wij zien dat uit de rechtspraak vanaf 1 januari 2020 al bepaalde lessen kunnen worden getrokken, in het bijzonder ten aanzien van de beoordeling van ontslagzaken waarin de integriteit van de ambtenaar centraal stond. Daarnaast staan wij nog stil bij de relevantie van oude rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep, de hoogste bestuursrechter in ambtenarenzaken (hierna: 'CRvB').

2. Aanstelling en ontslag tot 1 januari 2020

Tot 1 januari 2020 was de rechtspositie van de ambtenaar bestuursrechtelijk van aard. De ambtenaar werd aangesteld door middel van een eenzijdig aanstellingsbesluit en bleef ook voor verdere wijzigingen onderworpen aan eenzijdige, appellabele besluiten, met als sluitstuk het eenzijdige ontslagbesluit. Tegen dit ontslagbesluit – dat uiteen moest zetten op welke gronden het ontslag berustte – stond op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep open. Het ontslagbesluit werd daardoor alleen achteraf getoetst, voor zover de ambtenaar daartegen ageerde. Dit laatste gebeurde veelvuldig, mede vanwege de laagdrempelige bezwaarprocedure.⁷

Kenmerkend voor de materiële invulling van het ambtenaarschap waren de strenge integriteitsnormen. Het ambtenarentuchtrecht was erop gericht de ambtenaar de taken binnen de openbare dienst zo nauwgezet en integer mogelijk te laten vervullen, mede met het oog op het aanzien en het functioneren van de openbare dienst.⁸ In de diverse rechtspositieregelingen – wettelijke voorschriften waarin de normen en arbeidsvoorwaarden waren vastgelegd en die rechtstreeks op de ambtenaar van toepassing waren – kwam stevast de verplichting terug dat de ambtenaar zich diende te gedragen 'zoals

* Saar van Waegeningh en Jolijn van Maurik zijn advocaat bij BINGH Advocaten in Amsterdam en gespecialiseerd in zowel het ambtenaren- als het arbeidsrecht.

1. *Stb.* 2017, 123 jo. *Stb.* 2019, 173 jo. *Stb.* 2019, 483.

2. De Wnra geldt onder meer niet voor ambtenaren bij de politie, de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, militaire ambtenaren en politieke ambtsdragers (art. 3 Ambtenarenwet 2017).

3. De ambtenaar die werkzaam is krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever (art. 1 Ambtenarenwet 2017).

4. Zie diverse bijdragen o.a.: B. Barentsen e.a., *Van Ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie*, Vereniging Ambtenaar & Recht, Weert: Celsus, 2018 en het themanummer WNRA van *Arbeids-Recht* in januari 2020.

5. Wij analyseren de tot 5 maart 2021 gepubliceerde rechtspraak. Hierbij hebben wij over de periode van 1 januari 2020 tot 5 maart 2021 via rechtspraak.nl en vaan.ar-updates.nl gezocht op '(goed) ambtenaar', 'Wnra', 'de Staat der Nederlanden/werknemer', 'integriteit', 'Ambtenarenwet 2017', en 'plichtsverzuim'. Een overzicht van de gevonden rechtspraak is opgenomen in een tabel aan het slot van dit artikel.

6. Zie ook de bijdragen van N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP* 2021/1 en L.H. Janssen, 'De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra', *TAR* 2021/1-2 over de eerste jurisprudentie sinds de inwerkingtreding van de Wnra.

7. De hierdoor ontstane verregaande juridisering van de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever was zelfs een van de redenen voor de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 6, p. 12.

8. B.B.B. Lanting (red.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag: BJu 2014, p. 109.

een goed ambtenaar betaamt'.⁹ Handelen in strijd met deze norm werd beschouwd als plichtsverzuim en kon om die reden disciplinair worden bestraft, waarbij het onvoorwaardelijke strafontslag de meest verstreckende maatregel was. Op basis van deze normen werd een ambtenaar met regelmaat ontslagen of gesanctioneerd voor gedragingen waarvoor een gewone werknemer niet zou zijn ontslagen of bestraft.¹⁰ Denk aan de gemeente-ambtenaar die werd bestraft toen hij desgevraagd geen volledige openheid van zaken gaf over zijn schuldenproblematiek – uiteraard in privé – en de toepassing van de schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen.¹¹ Met de Wnra is niet beoogd om aan het bijzondere karakter van het ambtenaarschap een einde te maken.¹² Dat roept de vraag op of deze zware integriteitseisen ook na 1 januari 2020 zijn blijven gelden.

3. De ambtenaar na 1 januari 2020

De eenzijdig opgelegde rechtpositieregelingen hebben per 2020 plaatsgemaakt voor de (overwegend) wederkerige normen van titel 7.10 BW. In aanvulling daarop gelden voor de ambtenaar specifieke regels, onder meer neergelegd in cao's. Nog belangrijker zijn echter de normen in de Ambtenarenwet 2017 (Ambtenarenwet), die op grond van artikel 1 van toepassing is op de ambtenaar die krachtens een arbeidsovereenkomst werkzaam is bij een overheidswerkgever. In de Ambtenarenwet zijn aanvullende verplichtingen opgenomen voor zowel de ambtenaar als de overheidswerkgever, onder meer inzake integriteit, belangenverstrengeling, nevenwerkzaamheden, geheimhouding, beperking van grondrechten en het afleggen van de eed of belofte. Artikel 4 lid 1 en 3 Ambtenarenwet regelt – kort gezegd – dat de overheidswerkgever een integriteitsbeleid voert dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en in dat verband zorgdraagt voor een gedragscode. Artikel 6 lid 1 Ambtenarenwet legt aan de ambtenaar de plicht op zich als een goed ambtenaar te gedragen. Artikel 6 lid 2 Ambtenarenwet bepaalt dat het niet naleven van die verplichting een tekortkoming in de nakoming van de arbeidsovereenkomst oplevert. Reeds hieruit volgt dat de eisen van integriteit ook na 1 januari 2020 de rechtsverhouding tussen de ambtenaar en zijn werkgever blijven beheersen. De vraag is echter hoe dit zich vertaalt in het civiele ontslagrecht.

9. Zie bijv. het inmiddels vervallen art. 50 lid 1 ARAR (het Algemeen Rijksambtenarenreglement, dit regelde tot 2020 de rechtspositie van Rijksambtenaren): 'De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt.'

10. J.J. Blanken, 'De ambtelijke kernwaarden en integriteit', *TAR* 2018/18, p. 65.

11. CRvB 12 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1764.

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

4. Lessen uit de rechtspraak

Onze analyse van de rechtspraak over de periode januari 2020 tot en met februari 2021 heeft betrekking op veertig civiele uitspraken over het ontslag van de ambtenaar. Daarin zit wel enige overlap: in een aantal zaken werd een groep collega's eenzelfde verwijt gemaakt. Als dergelijke overlappende zaken buiten beschouwing worden gelaten, levert dat 31 unieke zaken op.¹³ Onze analyse van de rechtspraak baseren wij op deze 31 unieke gevallen.

4.1 De relevante ontslaggronden voor de overheidswerkgever

Met de normalisering is niet alleen het ambtenaren-tuchtrecht verdwenen, maar ook het eigen gesloten stelsel van ambtenaarrechtelijke ontslaggronden. De rechtspraak moest daarom duiding gaan geven aan de voor de overheidswerkgever relevante ontslagroutes en gronden van titel 7.10 BW. Van de 31 uitspraken ging het in maar liefst 28 zaken over een (vermeende) integriteitsschending. In elk van deze zaken stelde de overheidswerkgever zich (al dan niet impliciet) op het standpunt dat de ambtenaar zich niet had gedragen zoals van hem – als goed ambtenaar – mocht worden verwacht. Uit deze rechtspraak blijkt dat vooral ontbindingsverzoeken op grond van artikel 7:669 lid 3 sub e BW – (ernstig) verwijtbaar handelen – populair zijn onder overheidswerkgevers. Van de hiervoor genoemde 28 zaken werden maar liefst zeventien verzoeken (primair) gestoeld op de e-grond, waarbij de ontbinding in dertien gevallen werd toegewezen. Daarnaast werden negen ontslagen op staande voet voor de rechter uitgevochten, waarvan er zes in stand bleven. Voorafgaand aan de normalisering werd in de literatuur betoogd dat artikel 7:686 BW, ontbinding wegens (ernstige) tekortkoming in de nakoming, wellicht een rol zou kunnen gaan spelen in civiele ontslagprocedures tussen een overheidswerkgever en ambtenaar.¹⁴ Wegens de formulering van artikel 6 lid 2 Ambtenarenwet – tekortkoming in de nakoming van de arbeidsovereenkomst – zou plichtsverzuim kunnen gelden als wanprestatie. In de gepubliceerde rechtspraak komen twee uitspraken voor waarbij het ontbindingsverzoek primair werd gestoeld op artikel 7:686 BW.¹⁵ Beide verzoeken werden toegewezen. In drie andere zaken werd artikel 7:686 BW aangevoerd als

13. Overigens met inachtneming van de ontbinding van de arbeidsovereenkomst van een hoogleraar van de Rijksuniversiteit Groningen, die sinds 1 januari 2020 formeel geen ambtenaar meer is, zie Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:9060.

14. Zie o.a. J.J. Blanken, 'De ambtelijke kernwaarden en integriteit', *TAR* 2018/18, p. 66; B. Barentsen & M.A. Schneider, 'Normalisering, integriteit en ontslag', *TAP* 2019/15, p. 14 en M. van den Brekel, 'Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?', *ArbeidsRecht* 2020/4, p. 19.

15. Rb. Rotterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12585 (de overheidswerkgever verzocht om een voorwaardelijke ontbinding voor het geval het vóór de normalisering gegeven strafontslag geen stand hield) en Rb. Limburg 19 januari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:595.

subsidiare grond van het ontbindingsverzoek.¹⁶ In geen van deze gevallen is de ontbinding op deze grond uitgesproken. Van de 31 uitspraken werden nog drie ontbindingsverzoeken gestoeld op de g-grond, waarvan er twee werden toegewezen.¹⁷ Deze uitspraken worden in dit artikel verder niet inhoudelijk behandeld, nu daarin de integriteit van de ambtenaar op zichzelf niet ter discussie werd gesteld. Er zijn geen uitspraken gepubliceerd waarbij het verzoek tot ontbinding primair werd ingestoken op de d-grond. Vermeldenswaardig is dat de d-grond in enkele procedures inzake integriteitsschendingen wel als subsidiaire grond werd aangevoerd.¹⁸ Dat is interessant, omdat handelen in strijd met integriteitseisen onder oud recht niet alleen kon leiden tot een disciplinair ontslag maar veelal ook werd uitgelegd als ongeschiktheid van de ambtenaar en als zodanig vaak aan het ontslagbesluit ten grondslag werd gelegd, al dan niet als subsidiaire ontslaggrond.¹⁹ Integriteit van een ambtenaar leek daarmee onderdeel uit te maken van de functie en het functioneren²⁰ en het bieden van een verbeterkans of verbetertraject was daarbij vaak niet vereist. Artikel 7:669 lid 3 sub d BW stelt het bieden van een verbeterkans in beginsel wel nadrukkelijk als vereiste en lijkt daardoor minder kansrijk voor integriteitsschendingen dan de ontslagroutes die het ambtenarenrecht destijds bood. Uitsluitend de rechtbank Limburg behandelde het subsidiaire verzoek op de d-grond inhoudelijk – inzake een ontslag op staande voet van vier BOA's bij de gemeente Sittard-Geleen – en overwoog inderdaad dat de gemeente, voor zover al sprake was van disfunctioneren, een verbeterkans had moeten bieden.²¹ Op basis van de geanalyseerde rechtspraak luidt onze eerste conclusie dat integriteitsschendingen van ambtenaren onder het civiele recht met name langs de band van artikel 7:671b en artikel 7:669 lid 3 sub e BW dan wel via artikel 7:677 en artikel 7:678 BW worden uitgevochten.

4.2 Bijzondere werkgever = bijzondere werknemer

Overheidswerkgevers zijn bijzondere werkgevers, aangezien zij in het publieke domein opereren en hun activiteiten met publiek geld zijn gefinancierd.²² En dat bijzondere karakter geldt ook voor hun werknemers, zo

brenkt de civiele rechter tot uitdrukking in zijn rechtspraak. Het bijzondere karakter van zijn werkgever wordt immers in verschillende uitspraken mede ten grondslag gelegd aan de beoordeling van het handelen van de ambtenaar. Een goed voorbeeld daarvan is de rechtbank Rotterdam die oordeelde dat van de gemeente Maassluis mocht worden verwacht dat zij een strikt beleid hanteerde aangaande de aan de ambtenaar gestelde integriteitseisen, gezien haar rol en verantwoordelijkheid als lokale overheid (op dit beleid werd de werknemer door de rechter afgerekend).²³ Ook de goede naam van de overheidswerkgever kan een rol spelen in de beoordeling van het handelen van de ambtenaar.²⁴ Hetzelfde geldt voor een gevreesde afbreuk van vertrouwen van de burgers in het beleid van de overheid en de welwillendheid om dit op te volgen.²⁵ Voor een ambtenaar geldt een hogere maatstaf van integriteit, aldus de rechtbank Gelderland.²⁶ De bijzondere positie van de ambtenaar uit zich ook in de kwalificatie van het handelen van de ambtenaar in privé.

4.3 De ambtenaar en privégedragingen

Een (niet verrassende) conclusie is dat gedragingen van de ambtenaar in de privésfeer ook na de normalisering kunnen doorwerken in de arbeidsrelatie. Handelen in privé kan ook bij de gewone werknemer consequenties hebben voor de arbeidsovereenkomst, mits sprake is van een link tussen het privégedrag en de werksfeer.²⁷ De ambtenaar lijkt echter sneller dan een gewone werknemer afgerekend te worden op gedragingen in privé. In elf van de 28 uitspraken is het ontslagtraject opgestart wegens gedragingen van de ambtenaar in privé. Bij verschillende van die zaken is een link tussen werk en privé aanwezig en vormt dat een van de omstandigheden die volgens de rechter een ontbinding rechtvaardigt. Zo oordeelde de rechtbank Den Haag over een behandelingsfunctionaris bij de Belastingdienst die in detentie zat wegens deelname aan een criminele organisatie. Hij had informatie uit de systemen van de dienst gebruikt en doorspeeld aan criminelen voor de smokkel van verdovende middelen. Het ontbindingsverzoek op de e-grond werd toegewezen omdat het strafbaar handelen mede samenhang met zijn werkzaamheden.²⁸

Ook bij twee inrichtingswerkers van een Penitentiaire Instelling (hierna: 'PI') – naast collega's tevens echtgenoten – die in privé samen drugs gebruikten kon een duidelijke link met het werk worden gelegd. Hoewel het in de privésfeer gebruiken van drugs volgens de kantonrechter op zichzelf geen reden was voor ontbinding, werd dit wel gerechtvaardigd omdat de medewerkers hun hard- en softdrugs (indirect) verkregen via een ex-gedetineerde.²⁹ Eén van hen werd daarnaast aangerekend dat zij het ambtsgeheim had geschonden, door met

16. Rb. Limburg 2 december 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:9473, 9474, 9475 en 9476; Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903 en Rb. Den Haag 25 november 2020, AR-updates.nl 2020-1493. (Dit betreft een ongepubliceerde uitspraak. De samenvatting en het bron-document zijn te vinden via vaan.ar-updates.nl.)

17. Rb. Den Haag 6 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8305; Rb. Gelderland 4 november 2020, ECLI:NL:RBGLD:2020:5980 en Rb. Midden-Nederland 20 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5108.

18. Zie bijv. Rb. Den Haag 1 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6156; Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903 en Rb. Rotterdam 17 augustus 2020 ECLI:NL:RBROT:2020:7219.

19. Zie bijv. CRvB 24 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4492, de ongewenste intimiteiten door een stagebegeleider brachten ongeschiktheid mee voor het door hem beklede ambt.

20. B. Barentsen & M.A. Schneider, 'Normalisering, integriteit en ontslag', *TAP* 2019/153.

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

22. J.J. Blanken, 'De ambtelijke kernwaarden en integriteit', *TAR* 2018/18, p. 65.

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

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

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

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

27. T.J. Vlot & A.H. Arntz, 'Privégedragingen en ontslag', *ArbeidsRecht* 2018/39, p. 13.

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

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

een kennis te delen wanneer een gedetineerde vrijkwam.³⁰

Kenmerkend is ook de zaak van een Forensisch Therapeutisch Werker van een PI die tijdens zijn vrije tijd speed gebruikte.³¹ De volgende dag bleek echter nog een restant van de harddrugs in zijn rugtas te zitten. Hij werd op staande voet ontslagen wegens het (onopzettelijk) binnenbrengen van harddrugs. De rechtbank begreep dat de Staat, mede wegens de hoge integriteitsnormen neergelegd in o.a. de Gedragscode Integriteit Rijk, het vertrouwen in de ambtenaar volledig was verloren en liet het ontslag in stand. Overigens speelde in dat oordeel mee dat de ambtenaar in zijn functie drugsverslaafde gedetineerden moest begeleiden, zodat het binnenbrengen van drugs volgens zowel de Staat als de rechtbank raakte aan de kern van zijn functie.

Sprekend is ook het voorbeeld van de ambtenaar die werkte voor het onderdeel Dienst Vervoer & Ondersteuning (hierna: 'DV&O') van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.³² De ambtenaar was in zijn functie verantwoordelijk voor de beveiliging, bewaking en het vervoer van arrestanten, gedetineerden en vreemdelingen. De ambtenaar werd in zijn vrije tijd aangehouden door de politie voor rijden onder invloed: hij bleek verschillende soorten drugs te hebben gebruikt. De Staat achtte dit gedrag onverenigbaar met de uitoefening van zijn functie en verzocht om ontbinding op de e-grond. De rechtbank overwoog dat het naleven en in acht nemen van de ambtelijke kernwaarden niet beperkt is tot het gedrag tijdens werktijd. Zowel de Gedragscode Integriteit Rijk als de Beroepscode DV&O benadrukten dat ook in de privésfeer integer gedrag werd verwacht. Ook volgde uit de Beroepscode DV&O dat het oplopen van antecedenten tijdens het dienstverband beschouwd werd als schending van de ambtseed. De rechtbank achtte het handelen van de ambtenaar in strijd met de gedragsregels en de voorbeeldfunctie die hij als ambtenaar en BOA had. Dat leverde een e-grond op voor ontslag.

Hier dringt zich de vergelijking op met het oordeel van de rechtbank Amsterdam uit 2018 over een piloot van de luchtvaartmaatschappij Transavia die medeverdachte was in een illegale straatrace waarbij een dodelijk slachtoffer viel.³³ Transavia verzocht om ontbinding op de e-grond wegens uit het strafvonnis gebleken extreem gevaarzettend gedrag en het overtreden van (verkeers)veiligheidsnormen, waarmee een directe relatie met zijn functie als piloot was gegeven. Evenals de Staat in de bovenstaande zaak deed Transavia een beroep op de voorbeeldfunctie van de piloot en het feit dat zij moet kunnen vertrouwen op de integriteit van haar piloten. Tevens deed zij een beroep op haar commerciële belangen (te vertalen als het aanzien van de werkgever) vanwege de publieke verontwaardiging die was ontstaan.

De kantonrechter achtte eenmalig extreem gevaarzettend gedrag in het verkeer (een snelheid van 146 km/uur, waar een snelheid van 50 km/uur was toegestaan) echter onvoldoende om te oordelen dat sprake is van onverenigbaarheid met de functie van piloot. Er was niet gebleken van meer dan een incident en Transavia kende geen beleid waaruit bleek dat ernstige verkeersovertredingen gevolgen kunnen hebben voor de beroepsuitoefening. Het ontbindingsverzoek werd afgewezen. Hoewel deze uitspraak onder juristen met kritiek is ontvangen, benadrukt het naar onze mening ook de afwijkende benadering van de kantonrechter in een ambtenarenzaak. Een belangrijk verschil tussen beide zaken is het feit dat de Staat een uitgebreid en uitgewerkt beleid kent over niet-integer handelen. Dat sprake was van een incident waarover de ambtenaar eveneens direct open kaart had gespeeld, vormde voor de Rechtbank Midden-Nederland overigens wel reden om een transitievergoeding toe te kennen. Zijn dienstverband kwam echter ten einde.

Een direct verband met het werk is voor een rechtsgeldig ontslag bij wangedrag echter niet noodzakelijk, zo volgt uit het ontslag op staande voet van een medewerker bij Rijkswaterstaat waarvan – na een strafrechtelijke veroordeling in België – de betrokkenheid bij hennepkwekerijen was komen vast te staan.³⁴ De grondslag voor het ontslag werd zowel gevormd door de inhoud van het strafvonnis alsmede het feit dat de ambtenaar bij herhaling had aangegeven dat zijn rol in de kwestie te verwaarlozen was. Uit het vonnis in de strafzaak en de opgelegde straf bleek anders. De rechtbank overwoog dat de ambtenaar door zijn gedrag het vertrouwen van zijn werkgever onwaardig was geworden, maar bovenal dat hij zich ook buiten diensttijd diende te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, welk principe hij door het plegen van strafbare feiten in grove mate had geschonden.

Dat ook 'slechts' de betrokkenheid bij een strafbaar feit een grond kan zijn voor ontbinding op de e-grond, ondervond een leidinggevende van het OM na een dienstverband van ruim dertig jaar.³⁵ Nadat de ambtenaar naar eigen zeggen uit bezorgdheid bij haar dochter en diens vriend in de auto was gestapt, werd zij in Duitsland aangehouden. Daar bleek dat in de auto grote hoeveelheden (hard)drugs werden vervoerd. De rechtbank wees op de bijzondere positie van de Staat en de hoge mate van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit die mag worden verwacht van medewerkers bij het OM. Privégedragingen van bij het OM werkzame personen kunnen de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke handhaving aantasten, het aanzien van de organisatie schaden, voor belangenverstrengeling en veiligheidsrisico's zorgen en eraan bijdragen dat een medewerker chantabel wordt, aldus de rechtbank. Onder die omstandigheden hoefde ook niet vast te staan dat de ambtenaar op voorhand wist dat er

30. Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3307.

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

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

33. Rb. Amsterdam 12 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:694.

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

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

drugs werden vervoerd met de auto. Haar werd verweten dat zij bij een dergelijk misdrijf betrokken was geraakt. Bovendien had zij – gezien de omstandigheden – kritisch en alert moeten zijn. De arbeidsovereenkomst werd ontbonden wegens verwijtbaar handelen.

Het ambtenaarschap reikt aldus verder dan het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden, zo ondervonden ook vier BOA's bij de gemeente Sittard-Geleen. Zij werden op staande voet ontslagen wegens deelname aan en uitingen in een whatsappgroep met enkele collega's, tevens een vriendengroep.³⁶ In die whatsappgroep werden privéafspraken gemaakt maar er werd ook (felle) kritiek geuit op collega's en de leiding.³⁷ De rechtbank overwoog dat, hoewel de grove uitlatingen in de whatsappgroep privé waren, ze als zodanig strijdig waren met de voor de ambtenaar geldende integriteitseisen. Mede wegens de goede staat van dienst en het feit dat de uitingen niet naar buiten gericht waren, achtte de kantonrechter echter een andere, lichtere sanctie passend: de ontslagen werden vernietigd en de ontbindingsverzoeken afgewezen. Interessant is overigens nog de wijze waarop de gemeente bekend werd met het whatsappgesprek. Eén van de deelnemers aan het gesprek had zich bij de leidinggevende gemeld en daarbij de integrale whatsappconversatie overgelegd. Eén van de verwijten die de vier BOA's werden gemaakt was dat zij hun collega's niet hadden aangesproken op onbehoorlijke uitlatingen en hadden nagelaten de kritiek op de organisatie op de voorgeschreven wijze te melden. Goed ambtenaarschap houdt immers ook in dat je (vermoedens van) niet-integer handelen van collega's bespreekbaar maakt of meldt, zo volgt ook uit de Gedragscode ambtenaren van de gemeente Sittard-Geleen, die via internet kan worden geraadpleegd.

Uit een deel van deze uitspraken lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat een link tussen werk en privé voor de ambtenaar snel is gelegd, althans sneller dan voor de gewone werknemer. Dit kan volgen uit de voor de ambtenaar geldende integriteitsnormen, maar ook door het bijzondere type werkgever. Oftewel: het verband tussen werk en privé volgt dan reeds uit het feit dat je werkt voor een overheidswerkgever. Barentsen en Sagel vragen zich af of een ambtenaar ook in privé smetteloos moet zijn en of hij ook zonder expliciete regels en aanwijzingen altijd zelf moet begrijpen wat niet mag. De toegevoegde waarde van de extra integriteitseisen ligt in hun optiek meer in de rede bij het hogere kader en ambtenaren met publieksfuncties, nu zij meer invloed hebben op het aanzien van de publieke dienst.³⁸ Dat onderscheid zouden wij niet te snel willen maken. De eisen van integriteit zijn immers niet opgehangen aan de functionaris of het type functie, maar gelden voor de

gehele organisatie. Daar zit een gedachte achter. Ook misdragingen van 'lager ingeschaalde functionarissen' kunnen het aanzien van een ambtelijke organisatie ernstig aantasten, wat door het organisatiebreed opleggen van strenge integriteitsregels wordt getracht te voorkomen. Dat neemt niet weg dat de functie en de positie van de ambtenaar uiteraard wel van invloed kunnen zijn op de kwalificatie van het gedrag en het bepalen van de sanctie. Dat brengt ons bij het belang van de Ambtenarenwet en gedragscodes in de rechtspraak.

4.4 Rol van de Ambtenarenwet en gedragscodes

Ingevolge de Ambtenarenwet voert de overheidswerkgever een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en moet hij zorgdragen voor de totstandkoming van een gedragscode. Integriteitsbeleid moet daarnaast een vast onderdeel uitmaken van het personeelsbeleid en (onder andere) de functioneringsgesprekken (zie art. 4 Ambtenarenwet). Hoewel het uitgangspunt is dat in de gedragscode ook een nadere concretisering moet worden gegeven van het handelen van de ambtenaar, erkent de wetgever dat moreel handelen nooit uitputtend kan worden vastgelegd. Goed ambtenaarschap is volgens de wetgever een houding, een morele instelling. Een gedragscode is een middel om de discussie over normen en waarden te starten en permanent onder de aandacht te houden, zo volgt uit de wetsgeschiedenis.³⁹

Ook de kantonrechter maakt bij de beoordeling van ontslagkwesties dankbaar gebruik van normen in de Ambtenarenwet en de specifiek door de overheidswerkgever uitgewerkte regels en gedragscodes. Een treffend voorbeeld is de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland over een ontslag op staande voet van een gemeente-ambtenaar wegens het uitvoeren en herhaaldelijk niet melden van (omvangrijke) nevenwerkzaamheden alsmede het niet transparant communiceren daarover.⁴⁰ In deze zaak werkte de ambtenaar 36 uur per week – verdeeld over vier dagen – als 'klantmanager Flex' bij een niet nader genoemde gemeente. Vanaf maart 2020 werkte hij vanwege de coronapandemie volledig vanuit huis. Medio mei 2020 ging de ambtenaar daarnaast op opdrachtbasis gedurende elf weken voor ten minste 26 uur per week bij een andere gemeente aan de slag. Aansluitend aanvaardde hij een opdracht voor de duur van zes maanden bij weer een andere gemeente om voor 32 uur per week werk te verrichten. Deze nevenwerkzaamheden werden door hem niet gemeld bij zijn (eerste) werkgever. De rechtbank liet het hieropvolgende ontslag op staande voet in stand, overwegende dat aan een ambtenaar in overheidsdienst hoge eisen worden gesteld ten aanzien van integriteit en betrouwbaarheid. Onder verwijzing naar de verplichtingen in de Ambtenarenwet, de Gedragscode, de communicatie van de gemeente en het Personeelshandboek concludeerde de kantonrechter dat de ambtenaar de nevenwerkzaamheden zonder meer had

36. Rb. Limburg 2 december 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:9473, 9474, 9475 en 9476.

37. Zo worden collega's uitgemaakt voor 'smerige honden' en leidinggevendens weggezet als 'kuttekoppen en 'natte k*t'.

38. B. Barentsen & S. Sagel, 'Kroniek van het sociaal recht', *NJ* 2020/35, p. 2750.

39. *Kamerstukken II* 2003/04, 29436, nr. 3, p. 21-22.

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

moeten melden. Ook het verzoek tot toekenning van de transitievergoeding werd afgewezen. De handelwijze van de ambtenaar werd aangemerkt als een ernstige schending van de op hem rustende verplichting zich als goed werknemer (en ambtenaar) te gedragen. De rechtbank overwoog dat het handelen de belangen van de dienst had geraakt.

Hoewel een gewone werknemer naar onze verwachting ook niet met de gedragingen van de hierboven genoemde klantmanager was weggekomen, schuilt ook in deze uitspraak een potentieel verschil tussen de ambtenaar en de 'gewone' werknemer. De meldingsplicht inzake nevenwerkzaamheden is voor de ambtenaar immers wettelijk verankerd, mits die werkzaamheden de belangen van de dienst kunnen raken (art. 8 lid 2 Ambtenarenwet). Handelen in strijd met deze bepaling betekent handelen in strijd met een wettelijke verplichting en levert reeds om die reden plichtsverzuim op in de zin van artikel 6 Ambtenarenwet. Voor de 'gewone werknemer' volgt het verbod op nevenwerkzaamheden ofwel uit een overeengekomen nevenwerkzaamhedenbeding, uit de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit⁴¹ of uit goed werknemerschap. Een nevenwerkzaamhedenverbod zal in dat geval steeds getoetst moeten worden aan artikel 7:611 BW.⁴² Dat vraagt om een belangenafweging, maar bovenal is deze bepaling een open norm. Voor de voorschriften in de Ambtenarenwet geldt dat niet, althans in veel mindere mate, zeker als deze voorschriften ook nog eens zijn uitgewerkt in een gedragscode.

In een andere zaak achtte de rechtbank Amsterdam het tevens verwijtbaar dat een ambtenaar zijn eerder gemelde nevenwerkzaamheden had uitgebreid, zonder dit te melden aan zijn overheidswerkgever. In dat bewuste geval was dat verwijt echter onvoldoende om het ontslag op staande voet – dat ook op andere gronden was gestoeld – te rechtvaardigen.⁴³

Waar het de overheidswerkgever – evenals de 'normale' werkgever – kan helpen als hij duidelijke regels en voorschriften hanteert, laten enkele andere uitspraken zien dat het de overheidswerkgever bij de civiele rechter duur kan komen te staan als hij deze regels zelf slecht naleeft. Zo boog de rechtbank Rotterdam zich bijvoorbeeld over de ontbindingsverzoeken van vier complexbeveiligers die – onder meer – de veiligheidsvoorschriften van een zwaarbeveiligde PI overtraden om een pizzakoerier binnen te laten.⁴⁴ Volgens de rechtbank was onvoldoende gebleken dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: 'DJI') een strikt sanctiebeleid naleefde ten aanzien van het gelijktijdig openen van deuren binnen de PI. DJI had de medewerkers expliciet

op de regels en gevolgen van overtreding moeten attenderen. Omdat daarvan niet was gebleken wees de rechtbank de ontbindingsverzoeken af. De gemeente Twenterand, die een integriteitsonderzoek startte naar haar hoogste ambtenaar – de gemeentesecretaris – werd ook afgerekend op haar eigen interne codes.⁴⁵ Toen bij de gemeente een vermoeden ontstond van een affectieve relatie tussen de ambtenaar en een collega – waarbij ook vraagtekens rezen over het carrièreverloop van die bewuste collega – schakelde de gemeente een extern onderzoeksbureau in om deze melding te onderzoeken. Daarmee handelde de gemeente in strijd met haar eigen Nota Integriteitbeleid waarin was opgenomen dat twijfels over de integriteit van collega's zo veel mogelijk met henzelf werden besproken. Of daadwerkelijk sprake was van een integriteitsschending kon niet worden vastgesteld, omdat de gemeentesecretaris geweigerd had om aan het onderzoek zijn medewerking te verlenen. De rechtbank rekende hem dat aan (er was sprake van plichtsverzuim), maar zag desondanks onvoldoende grond voor ontbinding op de e-, g- of i-grond.

Naast de uitspraken waarin de ambtenarenstatus, specifieke integriteitsnormen en codes of de bijzondere positie van de werkgever een rol spelen in de beoordeling van de rechter, zijn er tegelijkertijd ook enkele uitspraken gepubliceerd waar de rechtbank geen specifieke aandacht heeft besteed aan het feit dat de werknemer ook een ambtenaar is.⁴⁶

4.5 Is de positie van de niet-integere ambtenaar verbeterd?

Een opvallend aspect is dat het afgelopen jaar verschillende zaken zijn geweest waarin de arbeidsovereenkomst van de ambtenaar werd ontbonden op de e-grond, waarbij tegelijkertijd een (partiële) transitievergoeding werd toegekend. Van de dertien beschikkingen waarin een ontbindingsverzoek op de e-grond werd toegewezen, werd in zes gevallen toch een transitievergoeding toegekend. In drie gevallen omdat er 'slechts' sprake was van verwijtbaar handelen,⁴⁷ maar in de andere drie gevallen ondanks ernstige verwijtbaarheid.⁴⁸ Een gedeeltelijke transitievergoeding werd bijvoorbeeld toegekend wegens het feit dat sprake was van één misstap⁴⁹ of (onder meer) wegens de duur van het dienstverband en de ruchtbaarheid van de zaak in de

41. Uit art. 5:15 Arbeidstijdenwet volgt dat de werknemer die voor meerdere werkgevers werkt uit eigen beweging informatie moet verschaffen aan de verschillende werkgevers om de Arbeidstijdenwet na te leven.

42. A.R. Houweling (red.) e.a., *Loonstra & Zondag. Arbeidsrechtelijke thema's I*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 376.

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

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

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

46. Zie bijv. Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7329, 7330, 7331 en 7332 en Rb. Limburg 19 januari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:595.

47. Rb. Rotterdam 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7219; Rb. Rotterdam 31 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9568, en Rb. Midden-Nederland 15 december 2020, ECLI:NL:RBMNL:2020:5510.

48. Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903; Rb. Rotterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9495 en Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2011, ECLI:NL:GHARL:2020:9060.

49. Rb. Rotterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9495, Er werd 1/3 transitievergoeding toegekend.

media.⁵⁰ Onbegrijpelijk is wat ons betreft de zaak van een senior medewerker Handhaving bij de gemeente Amsterdam.⁵¹ De gemeente verweet de ambtenaar meerdere integriteitsschendingen die ook door de rechtbank aan de ontbinding ten grondslag werden gelegd: tijdens een dagdienst was hij ongeoorloofd afwezig om met zijn motorclub te gaan toeren. Via een relatie van de gemeente kocht hij voor hem en zijn vrienden tegen een zeer gereduceerd tarief vier kaartjes voor de halve finale van de Champions League in de Amsterdam Arena. De wedstrijd bezocht hij vervolgens met een dienstauto, geparkeerd op een voor de hulpdiensten en handhaving bestemde plek met parkeer(geld)onthefing. Bij een dienstauto van handhaving sprak hij met verschillende collega's met een geopend blikje bier in zijn hand. Na (anonieme) integriteitsmeldingen door collega-handhavers plaatste hij een dreigend bericht aan hen op een openbare Facebookpagina. Kort daarop werden tijdens zijn dienst bij de backstage-(artiesten)ingang van een festival in Amsterdam enkele van zijn familieleden met backstage-polsbandjes aangetroffen. En tot slot gaf hij de fles champagne die hij van de festivalorganisatie kreeg niet af aan zijn leidinggevende, hetgeen hij op grond van de reglementen wel had moeten doen. De ambtenaar had nota bene een coachende, coördinerende rol en trad op als mentor voor nieuwe collega's. Daarnaast had de ambtenaar al meerdere waarschuwingen in zijn personeelsdossier, onder meer wegens onrechtmatig gebruik van een dienstauto voor privédoeleinden en het plaatsen van een openbaar ongepast bericht op Facebookpagina. Begin december 2019 werd de ambtenaar schriftelijk geïnformeerd over het voornemen van de gemeente hem de sanctie onvoorwaardelijk strafontslag op te leggen. Dat voornemen werd niet geëffectueerd, waarna de gemeente in 2020 een ontbindingsverzoek indiende, primair op de e-grond. De rechtbank was van mening dat bij de ambtenaar sprake was geweest van vergaande en onaanvaardbare normvervaging bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Gezien de aard van zijn functie, kennis en ervaring en het feit dat hij een voorbeeld was voor jongere collega's, mocht van hem worden verwacht dat hij zich strikt had gehouden aan de reglementen rond integriteit. Ondanks het door de rechtbank vastgestelde ernstig verwijtbaar handelen en nalaten, kende de rechtbank met een verwijzing naar het zeer lange dienstverband van de ambtenaar (27 jaar), zijn leeftijd (eind vijftig) en het feit dat gedurende een *gedeelte* van dat dienstverband geen (relevante) aanmerkingen waren geweest op zijn functioneren, een kwart transitievergoeding toe. Een hard gelag voor de gemeente, die wellicht een heel andere uitkomst had gezien als zij het strafontslag voor 1 januari 2020 had gegeven.

50. Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2011, ECLI:NL:GHARL:2020:9060. In eerste aanleg werd de hoogleraar geen vergoeding toegekend, maar in hoger beroep ontving hij toch zo'n 45% van de transitievergoeding.

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

Ook in één zaak over een ontslag op staande voet werd een gedeeltelijke transitievergoeding toegekend. Het betrof een gemeenteambtenaar van de buitendienst die had gefraudeerd met het kloksysteem.⁵² Hij verzocht collega's om voor hem uit te klokkken en vertrok vervolgens naar huis. Oftewel: diefstal van publiek geld, wat toch bij uitstek als ernstig verwijtbaar lijkt te gelden. In het verleden hadden zich nota bene al vergelijkbare incidenten voorgedaan. De kantonrechter zag echter in zijn 28-jarig dienstverband, leeftijd (53 jaar), eenzijdige arbeidsverleden en het feit dat hij bij zijn nieuwe baan nog in zijn proeftijd zat reden om een kwart transitievergoeding toe te wijzen. Tegelijkertijd zijn er ook enkele uitspraken waarin de transitievergoeding de ambtenaar geheel wordt ontzegd.⁵³

Een voorzichtige conclusie kan dan ook zijn dat de positie van de ambtenaar die niet-integer handelt – sinds de normalisering – is verbeterd. Deze winst doet zich met name voor bij voorvallen die onder oud recht naar verwachting zouden zijn bestraft met een onvoorwaardelijk strafontslag. Mede wegens de strenge normering van de CRvB inzake integriteitsschendingen was het aanvechten van zo'n strafontslag geen gemakkelijke opgave. Daarnaast kleefde aan zo'n ontslag voor de ambtenaar – zoals bij een ontslag op staande voet – het risico dat de aanspraak op een WW- én bovenwettelijke WW-uitkering blijvend werd geweigerd. Temeer nu de ambtenaar onder het oude recht geen recht had op een transitievergoeding, lijkt een ontbinding voor de ambtenaar op de e-grond financieel minder kwetsbaar dan een disciplinair ontslag onder het oude recht. In zijn noot bij de uitspraak van de rechtbank Rotterdam – betreffende de 'slechts' verwijtbare OM-leidinggevende die onbedoeld in een drugstransport terecht kwam – concludeert ook Korevaar (voorzichtig) dat de kantonrechter meer speelruimte neemt bij de beoordeling van disciplinair ontslag dan de bestuursrechter.⁵⁴ Of de relatieve mildheid van de kantonrechter in de tot nu toe verschenen uitspraken ook te maken heeft met een zeker ongemak om de ambtelijke dienstjaren financieel te veronachtzamen, zal de toekomst moeten uitwijzen. Wij kunnen ons althans voorstellen dat er bij de kantonrechters een zekere terughoudendheid leeft om de transitievergoeding aan een ambtenaar geheel te onthouden, omdat daarmee in feite ook de ambtelijke dienstjaren worden genegeerd. Een dergelijke terughoudendheid zal dan wellicht met het verstrijken van de tijd steeds meer naar de achtergrond verdwijnen.

52. Rb. Gelderland 22 september 2020, AR-updates.nl 2020-1569. (Dit betreft een ongepubliceerde uitspraak. De samenvatting en het brondocument zijn te vinden via vaan.ar-updates.nl.)

53. Zie o.a. Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3306 en 3307; Rb. Limburg 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8424 en Rb. Limburg 19 januari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:595.

54. M.P. Korevaar, annotatie bij Rb. Rotterdam 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7219, JAR 2020/229.

5. (Betrekkelijk) belang rechtspraak Centrale Raad van Beroep

In aanloop naar de normalisering werd in de literatuur de vraag gesteld welke relevantie in de civiele rechtspraak en ontslagzaken zou toekomen aan rechtspraak van de CRvB.⁵⁵ Zou de rechter zich bij zijn oordelen laten leiden door eerdere uitspraken van de CRvB, in het bijzonder die over de beoordeling van plichtsverzuim?

Een eerste aanknopingspunt voor de beantwoording van deze vraag kan worden gevonden in de uitspraak van hof Arnhem-Leeuwarden.⁵⁶ Dit betrof een hoogleraar bij de Rijksuniversiteit Groningen die in de periode 2014-2019 voor de universiteit bestemde Europese subsidiegelden en andere bijdragen naar een eigen stichting liet overmaken, in totaal zo'n € 1,2 miljoen, onder meer om – zo beweerde hij – de bureaucratie binnen de universiteit te omzeilen en de gelden rechtstreeks ten goede te laten komen aan het onderzoeksprogramma waar hij aan werkte. De rechtbank Noord-Nederland ontbond de arbeidsovereenkomst in eerste aanleg wegens ernstig verwijtbaar handelen zonder toekenning van de transitievergoeding.⁵⁷ In haar uitspraak verwees de rechtbank naar een vergelijkbaar geval in de CRvB-jurisprudentie waar een tekortschietend toezicht niet afdeed aan de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim van de ambtenaar. Zij achtte deze uitspraak van toepassing omdat de hoogleraar ook na 1 januari 2020 nog ambtenaar was. Daarmee zag de rechtbank echter over het hoofd dat de medewerkers in het (openbaar) onderwijs – waaronder ook van openbare universiteiten – met ingang van 1 januari 2020 géén ambtenaar meer zijn. Met ingang van 1 januari 2020 is de rechtspositie van deze hoogleraar dus aldus genormaliseerd dat hij een 'gewone werknemer' is geworden en dus ook geen ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Deze misslag werd door het hof Den Bosch hersteld, maar ook het hof verwees naar de in eerste aanleg aangehaalde uitspraak van de CRvB. De ontbinding op de e-grond werd door het hof bekrachtigd, maar met toekenning van een gedeeltelijke transitievergoeding, o.a. wegens de verder goede staat van dienst van de hoogleraar. Het hof vond voornoemd oordeel van de CRvB relevant omdat de gedragingen van de hoogleraar plaatsvonden in de periode dat hij nog ambtenaar was. Of de jurisprudentie ook een rol had gespeeld indien het aan de ambtenaar te verwijten gedrag had plaatsgevonden na 1 januari 2020, is dus maar de vraag.

55. Zie o.a. R. van Arkel & E. Wies, 'Waarom de kantonrechter de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet blijven toepassen', *ArbeidsRecht* 2020/5 en S. van Waegeningh en J. van Maurik, 'De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer', *ArbeidsRecht* 2020/2.

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

57. Rb. Noord-Nederland 26 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1406.

Rechtbank Midden-Nederland⁵⁸ verwees daarnaast in de hierboven genoemde kwestie van twee drugsgebruikende inrichtingsbeveiligers naar de CRvB inzake de toelaatbaarheid van een onderzoeksrapport in de procedure: van een ambtenaar mag worden verlangd dat hij twijfel wegneemt indien gerechtvaardigde twijfel aan de integriteit en/of betrouwbaarheid bestaat. Zodoende mocht van beide ambtenaren worden verwacht dat zij iets zouden zeggen over de bevindingen uit het onderzoeksrapport, afkomstig uit telefoontaps. Voor de kwalificatie van het gedrag van beide ambtenaren verwees de rechtbank niet naar CRvB-jurisprudentie, ondanks dat DJI daar in zijn verzoek wel naar verwees. DJI betoogde dat privégebruik van drugs voor de Wnra leidde tot strafontslag en dat dit normenkader ook onder het civiele recht richtinggevend moest zijn. De rechtbank overwoog echter dat die norm niet zonder meer kon worden afgeleid uit de aangehaalde jurisprudentie en verwees vervolgens naar de jurisprudentie van de Hoge Raad over de beperking van de persoonlijke levenssfeer van werknemers door een werkgever.

Buiten deze twee uitspraken heeft de civiele rechter vooralsnog geen gebruik gemaakt van eerdere uitspraken van de hoogste bestuursrechter in ambtenarenzaken. Dat maakt de rol van deze jurisprudentie tot op heden zeer beperkt. Verschillende uitspraken die recentelijk zijn voorgelegd aan de civiele rechter hadden bij de bestuursrechter naar onze indruk wezenlijk anders kunnen uitpakken. Een voorbeeld vormen de uitspraken van de rechtbank Rotterdam inzake de vier PI-complexbeveiligers die in strijd met de regels een pizzakoerier binnenlieten.⁵⁹ Het door de kantonrechter overgenomen argument dat de ambtenaren niet voldoende bekend waren met de geldende regels of de gevolgen van de overtreding zou bij de CRvB naar onze inschatting opzijgezet zijn met het oordeel dat deze bekendheid mocht worden verondersteld. Publicatie van de regels op intranet was veelal voldoende om bekendheid met die regels aan te nemen.⁶⁰

6. Conclusie

Alle rechtspraak⁶¹ overziend lijkt de civiele rechter in de aan hem voorgelegde ontslagkwesties van ambtenaren prima uit de voeten te kunnen met het arbeidsrechtelijke

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

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

60. Zie bijv. CRvB 2 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ9625 en CRvB 22 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:517.

61. Enkele van de veertig uitspraken zijn in dit artikel of de voetnoten niet ter sprake gekomen. Dat zijn de volgende uitspraken: Rb. Limburg 30 juli 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5626 en 5627, Rb. Noord-Holland 26 oktober 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:8982; Rb. Overijssel 21 december 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:4497 en Rb. Noord-Nederland 1 december 2020, AR-updates.nl 2020-1561. (Dit betreft een ongepubliceerde uitspraak. De samenvatting en het brondocument zijn te vinden via vaan.ar-updates.nl.)

normenstelsel, aangevuld met de Ambtenarenwet en interne gedragsregels. Aan de ambtenaar worden hoge eisen gesteld en zijn gedragingen worden mede beoordeeld in het licht van de goede naam, het functioneren en de taakuitoefening van de overheidswerkgever. Ook na de normalisering blijven ambtenaren bijzondere werknemers, bovenal omdat zij bij een bijzondere werkgever werkzaam zijn. Eén aspect is opvallend; dat zijn de zaken waarbij door de rechter een ernstige integriteits-schending wordt aangenomen maar toch een partiële transitievergoeding wordt toegekend. Daaruit kan de voorzichtige conclusie worden afgeleid dat de civiele rechter met behulp van het arbeidsrechtelijke toetsingskader mogelijk met meer nuance kijkt naar het handelen van de ambtenaar dan de CRvB voor 2020 deed. In de eerste veertien maanden sinds de normalisering is slechts één relevante uitspraak in hoger beroep verschenen. Wij zijn dan ook benieuwd naar de ontwikkelingen en inzichten die toekomstige rechtspraak gaat opleveren.