

Nr. 32 De onkreukbare ambtenaar onder het civiele arbeidsrecht

Door mr. V. Stavleu¹

Met de normalisering van het ambtenarenrecht is de integriteit onverminderd tot de kern van het ambtenaarschap blijven behoren. Al onder de (in meerdere opzichten) oude Ambtenarenwet 1929 – die tot de normalisering uiteraard tal van keren is gewijzigd – nam de integriteit een belangrijke plaats in. Laatstelijk in artikel 125quater. Dat is in de Ambtenarenwet 2017 niet anders. Denk daarbij aan de opdracht aan de overheidswerkgever om een integriteitsbeleid te voeren. De integriteit is niet enkel daarin verankerd. De ambtenaar legt een eed of belofte af en heeft zich te gedragen als een goed ambtenaar.

In deze bijdrage vraag ik mij af of van een genormaliseerde ambtenaar meer integer handelen wordt verwacht of zou mogen worden verwacht dan van de ‘gewone’ werknemer. Interessant daarbij is hoe de integriteit doorwerkt onder de hamer van de civiele rechter, die ten aanzien van het overgrote deel van onze ambtenaren het stokje van de bestuursrechter heeft overgenomen. Ondanks dat de ambtenaar vanwege de normalisering óók werknemer is in de zin van het Burgerlijk Wetboek, wordt voor de leesbaarheid hierna uitgegaan van de ambtenaar enerzijds en de reguliere werknemer anderzijds.

1. Integriteit en de Ambtenarenwet 2017

Voor het plaatsen van de integriteit in de context, is een korte beschouwing van de Ambtenarenwet 2017 (AW) – die met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking is getreden op 1 januari 2020² – onontbeerlijk. Omdat de focus in deze bijdrage ligt op de genormaliseerde ambtenaar, is artikel 1 lid 1 AW leidend: “*Ambtenaar in de zin van deze wet is degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever werkzaam is*”. Voor de exacte afbakening van wanneer sprake is van een genormaliseerde ambtenaar wordt verwezen naar de artikelen 2 en 3 AW.

De verplichting van de overheidswerkgever om een integriteitsbeleid te voeren is neergelegd in artikel 4 AW. De bedoeling hiervan is het bevorderen van goed ambtelijk handelen, waarbij aandacht wordt besteed aan integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. De in het derde lid genoemde gedragscode is een veel gebruikte vorm van het verweven van de integriteit in het personeelsbeleid. Deze gedragscode speelt doorgaans een belangrijke rol.³

De ambtenaar heeft zich te gedragen *zoals een goed ambtenaar betaamt*, aldus artikel 6 lid 1 AW. Een interessante – en tot nu nog weinig toegepaste – toevoeging van het tweede lid betreft de kwalificatie van het niet naleven van het goed ambtenaarschap als een tekortkoming in de nakoming van de arbeidsovereenkomst.⁴ De ambtenaar legt bij indienstreding voor het bevoegd gezag een eed of belofte af. In de praktijk geeft dit gewicht en tegelijkertijd beleving aan de verwachte onkreukbaarheid van de ambtenaar.

Verder klinkt de integriteit door in enerzijds de verplichtingen van de overheidswerkgever en anderzijds de ge- en verboden die gelden voor de ambtenaar, neergelegd in respectievelijk artikel 5 lid 1 en artikel 8 lid 1 AW. De ambtenaar is verplicht een opgave te doen van nevenwerkzaamheden en zal zich onthouden van het verrichten van nevenwerkzaamheden waardoor een goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. De overheidswerkgever zorgt

1 Mr. V. (Vincent) Stavleu is advocaat bij De Clercq Advocaten Notariaat.

2 *Stb.* 2017, 123.

3 L.H. Janssen en G.P.M. van Nunen, ‘Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes’, *TAR* 2020/127.

4 Uit het onderzoek van Hummel blijkt dat sinds de normalisering vijf beschikkingen zijn gepubliceerd waarin de ontbinding vanwege wanprestatie is gevraagd, waarvan één geval is toegewezen, N. Hummel, ‘De verwijtbaar handelende ambtenaar’, *TAP* 2021/1.

tegelijkertijd voor de registratie hiervan. Verder is het de ambtenaar niet toegestaan financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of een goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Een en ander ter voorkoming van belangenverstremming of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie. In het verlengde van het voorkomen van belangenverstremming en het verkeren in een chantagepositie, is het de ambtenaar niet toegestaan om – zonder toestemming van de overheidswerkgever – giften, vergoedingen, beloningen en/of beloften van een derde aan te nemen of daarom te vragen. Tot slot draagt de overheidswerkgever zorg voor een procedure voor de omgang met klokkenluiders. De wetgever overweegt dat de interne cultuur van overheidsinstellingen het aan de orde stellen van integriteitsdilemma's dient te stimuleren.⁵ Hierin ligt voor de overheidswerkgever een zorgplicht opgesloten.

2. De transitie van de integriteit via de Wnra

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wnra (uiteraard) aandacht besteed aan de integriteit. Een belangrijke overweging daarin is: *“Tot de kerncompetenties van de ambtenaar behoort een sterk ontwikkeld democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn, dat de grondslag vormt van de ambtelijke integriteit”*.⁶ De ambtenaar moet steeds doordrongen zijn van zijn of haar functioneren onder bestuur dat wordt gecontroleerd door democratisch gelegitimeerde organen. Op basis van deze overtuiging van de wetgever zou al kunnen worden gesteld dat van een ambtenaar een hogere mate van integriteit wordt verwacht. Tegelijkertijd lijkt de wetgever daar niet uitvoerig op in te gaan. Het is denkbaar dat de te verwachten mate van integriteit zal verschillen afhankelijk van de functie van de ambtenaar. Uiteraard los van de minimale mate van integriteit die te allen tijde van zowel een ambtenaar als een werknemer mag worden verwacht. Bekend is dat ook in het bedrijfsleven van bepaalde werknemers of bestuurders een hogere mate van integriteit mag worden verwacht dan van anderen.

Juridische auteurs over de mate van integriteit van de genormaliseerde ambtenaar

Hogewind-Wolters e.a. schrijven dat het goed ambtenaarschap – dat in het verlengde ligt van de integriteitseisen van de AW – moet worden gezien als een verlengstuk van het goed werknemerschap.⁷ Mijns inziens terecht, stellen zij zich hierbij de vraag of het goed ambtenaarschap en het integriteitsbeleid voor ambtenaren tezamen in geval van integriteitsschending een bijzondere positie voor ambtenaren oplevert ten opzichte van werknemers. Die vraag beantwoorden zij niet nadrukkelijk. Wél schrijven zij – in de context van gedragingen in de privésfeer – dat voor ambtenaren strengere integriteitsnormen gelden dan voor reguliere werknemers. Zij refereren daarbij aan rechtspraak van de CRvB (van vóór de normalisering), waarin dit hoogste ambtenarenrechtcollege bepaalt dat handelingen van de ambtenaar buiten werktijd onder omstandigheden in strijd met het goed ambtenaarschap kunnen zijn.⁸

Van Meer e.a. verwijzen naar de heersende rechtspraak van de CRvB op het begrip goed ambtenaarschap, wat inhoudt dat een ambtenaar *intrinsiek integer* behoort te zijn.⁹ Tegelijkertijd leggen zij het accentverschil tussen de toets van het arbeidstuchtrecht en het ambtenarentuchtrecht bloot. Daarbij merken zij op dat uit de bestudering van de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever het ambtenarentuchtrecht niet

5 *Kamerstukken II 2010/11, 32 550, 3, p. 8-9.*

6 *Kamerstukken II 2010/11, 32 550, 3, p. 9.*

7 P.A. Hogewind-Wolters e.a., *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2020, p. 23.

8 *Idem*, p. 91, onder verwijzing naar: CRvB 15 september 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT1997 en CRvB 30 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3551. In dit verband ook: Rb. Rotterdam 24 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:7908, waarin drugsgebruik door een politieambtenaar in privétijd en het onvoldoende alert zijn op kennissen en vrienden met banden met het criminele circuit als onacceptabel werd beoordeeld.

9 A.J.M. van Meer e.a., *Het nieuwe ambtenarenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, § 5.1.16.

helemaal heeft willen normaliseren. De waarde van het goed ambtenaarschap volgend uit de eerdere rechtspraak van ambtenarenrechters moet behouden blijven, mede in het licht van de onderstreping door de wetgever van de continuïteit van de voormalig ambtelijke regelgeving. Van Meer e.a. concluderen dat aanleiding kan bestaan voor het behoud van het *intrinsiek integer* zijn van de genormaliseerde ambtenaar. De vraag of daarmee een hogere maatstaf van integriteit wordt verwacht van de ambtenaar dan van de reguliere werknemer wordt niet beantwoord. Wel vragen zij zich af of en in hoeverre na de normalisering tot een eigensoortig nieuw ambtenarentuchtrecht zal worden overgegaan.

In mijn eerdere publicatie overweeg ik samen met Mehlem dat – ondanks dat de normen van goed werknemerschap en goed ambtenaarschap op hoofdlijnen vergelijkbaar zijn – ten aanzien van de genormaliseerde ambtenaar meer nadruk op de integriteit, de onafhankelijkheid en het rechtsstatelijk besef ligt.¹⁰ Wij overwegen dat integriteit een typerend vereiste is waaraan al het handelen van de ambtenaar zal moeten voldoen. Wij concluderen dat *hoge eisen aan integriteit* worden gesteld.

In zijn beschouwing van de eerste ambtenaren-integriteitskwestie onder de hamer van de kantonrechter, merkt Barentsen op dat er zeker ook argumenten zijn om te bepleiten dat voor de genormaliseerde ambtenaar (nog steeds) hogere integriteitseisen gelden dan voor de reguliere werknemer.¹¹ Eerder schreven Barentsen en Schneider dat denkbaar is dat de integriteit als functie-eis van de ambtenaar moet (blijven) worden gezien.¹² Van den Brekel stelt vast dat op het gebied van de integriteitseisen geen gelijkheid lijkt te bestaan tussen ambtenaren en werknemers. Zij meent dat aanleiding kan bestaan om aan te nemen dat andere, hogere eisen kunnen worden gesteld aan de integriteit van de ambtenaar.¹³ Ook Hummel – die een uitvoerig overzicht schetst van de rechtspositie van de verwijtbaar handelende ambtenaar – benadrukt het verband tussen de ambtelijke kernwaarden en het fundament van de democratische rechtsstaat.¹⁴ Zij legt de koppeling tussen de oud-ambtenarenrechtelijke term *ernstig plichtsverzuim* en het civiel arbeidsrechtelijke *ernstig verwijtbaar handelen* en spreekt daarbij over het tuchtrecht als sluitstuk van de ambtelijke integriteit. Tot slot spreken ook Barentsen en Sagel van hoge integriteitseisen, die voor de genormaliseerde overheidswerknemer gelden op grond van artikel 6 AW.¹⁵ Volgens hen geldt er *iets extra's* voor de ambtenaar, terwijl niet geheel duidelijk is wat dat precies zou moeten zijn.

Niet gezegd kan worden dat alle auteurs duidelijk op één lijn zitten. Wel lijkt – met zo nu en dan de nodige voorzichtigheid – een gemene deler te zijn dat in de ogen van de genoemde auteurs waarschijnlijk hogere integriteitseisen gelden voor de genormaliseerde ambtenaar dan voor de reguliere werknemer.

3. Ontwikkeling van de integriteit in de civiele rechtspraak

Sinds de normalisering hebben voornamelijk de kantonrechters niet stil gezeten. Enkele keren heeft ook het gerechtshof zich al gebogen over de (mate van) integriteit van de genormaliseerde ambtenaar. Er is mijns inziens nog niet dusdanig veel rechtspraak ten aanzien van ambtenaren ontstaan, dat gezegd kan worden dat van een ambtenaar te allen tijde een hogere mate van integriteit wordt verwacht dan van de reguliere werknemer. In veelal de meeste uitspraken maken de rechters deze vergelijking ook niet. Wel is inmiddels duidelijk dat bepaalde gevallen aanleiding hebben gegeven om meer integriteit van de ambtenaar te verwachten. Bijvoorbeeld de kantonrechter Maastricht geeft een sprekende overweging:¹⁶

10 V. Stavleu en C.J.R. Mehlem, *De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren – een korte introductie*, Den Haag: Boom juridisch 2018, § 1.3.

11 B. Barentsen, 'Zijn ambtenaren bijzonder of normaal?', *TRA* 2020/43, § 4.

12 B. Barentsen en M.A. Schneider, 'Normalisering, integriteit en ontslag', *TAP* 2019/153, § 3.

13 M.C.J. van den Brekel, 'Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?', *ArbeidsRecht* 2020/4, § 4.

14 N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP* 2021/1.

15 B. Barentsen en S.F. Sagel, 'Kroniek van het sociaal recht', *NJB* 2020/2403, § 4.

16 Ktr. Maastricht 27 mei 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5624, r.o. 4.4.

“(…) Het plegen van dergelijk ernstige strafbare feiten door een werknemer zal ook voor menig burgerlijke werkgever een dringende reden opleveren voor ontslag op staande voet omdat de werknemer daarmee het vertrouwen van zijn werkgever onwaardig wordt, maar dat geldt zelfs in nog grotere mate indien - zoals in het onderhavige geval - die werkgever een overheidsorgaan is en de betreffende werknemer een ambtenaar”.

Hieruit kan wel een duidelijke boodschap worden afgeleid dat een ambtenaar die een overheidsorgaan vertegenwoordigt kennelijk een hoger integriteitsbesef moet hebben. Uit de hierna volgende uitgebreide analyse van de Wnra-rechtspraak zal dit ook in overwegende mate blijken.

De integriteit van de genormaliseerde ambtenaar kwam voor het eerst aan bod bij de kantonrechter in de kwestie tussen de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en een hoogleraar.¹⁷ De RUG verzocht de ontbinding van de arbeidsovereenkomst. De kantonrechter oordeelde dat de hoogleraar ernstig verwijtbaar heeft gehandeld vanwege gedragingen die indruisen tegen de belangen van de RUG. Het betrof onder meer fraude middels het wegsluizen van grote geldbedragen naar een door hem zelf opgerichte stichting, zonder het medeweten van de RUG. Overigens is de hoogleraar sinds de normalisering niet langer ambtenaar onder de Ambtenarenwet 2017, in tegenstelling tot de opmerking van de kantonrechter dat dit wel het geval zou zijn. Neemt niet weg dat relevant is dat de kantonrechter duidelijk te kennen geeft dat de werknemer – in zijn functie van hoogleraar en tevens voorzitter van een afdeling en cluster binnen de faculteit – had kunnen en moeten beseffen dat zijn handelwijze niet door de beugel kan.

In hoger beroep blijft de RUG-uitspraak van de kantonrechter Groningen in stand.¹⁸ Het gerechtshof zoekt aansluiting bij de Gedragscode Integriteit van de RUG, op basis waarvan de hoogleraar een verwijt kan worden gemaakt. De hoogleraar heeft verder niet stilgestaan bij de integriteitsproblemen die gepaard gingen met zijn gedrag. Mijns inziens terecht, merkt het gerechtshof op dat ook voor niet-ambtenaren in een vergelijkbare positie als de hoogleraar dergelijk gedrag ontoelaatbaar zou zijn geweest. Uit deze RUG-uitspraken volgt niet evident een hogere maatstaf van integriteit voor ambtenaren, echter wel een belangrijke benadrukking van de integriteit van werknemers in meer voorname posities.

Een uitspraak waarin de integriteit in verband met de publieke functie van de genormaliseerde ambtenaar een grotere rol speelde, is die van de kantonrechter Amsterdam.¹⁹ Los van het tal van verwijten dat in het geval van een niet-ambtenaar zonder twijfel ook tot verwijtbaar gedrag zouden hebben geleid, lijkt de kantonrechter nadruk te leggen op het schenden en omzeilen van de op de ambtenaar van toepassing zijnde integriteitsregels. Van deze werknemer mocht worden verwacht dat hij zich als ambtenaar strikt aan de integriteitsregels houdt.

Verder spreekt de kantonrechter Arnhem van een hogere maatstaf van integriteit voor ambtenaren²⁰ en ook de kantonrechter Rotterdam kent in weer een andere kwestie gewicht toe aan de integriteit die van de gemeenteamttenaar mocht worden verwacht.²¹ De kantonrechter Den Haag spreekt over misbruik van zijn positie en schending van de *ambtelijke integriteit*, in een kwestie waarin een gemeenteamttenaar grootschalig zou hebben gefraudeerd.²² De hoedanigheid van ambtenaar vraagt een hoger integriteitsbesef.

Ook niet-integer gedrag van bepaalde ambtenaren van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft in korte tijd tot meerdere Wnra-uitspraken geleid. Onder verwijzing naar de rechtspraak van de CRvB, merkt de kantonrechter Utrecht op dat van een ambtenaar mag worden verlangd dat hij gerechtvaardigde twijfel aan

17 Ktr. Groningen 26 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1406.

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

19 Ktr. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.

20 Ktr. Arnhem 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3594.

21 Ktr. Rotterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9495.

22 Ktr. Den Haag 1 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6156.

zijn integriteit of betrouwbaarheid wegneemt.²³ Dat voor medewerkers van DJI hogere integriteitsnormen gelden overweegt de kantonrechter niet letterlijk. Een ander geval waarin de kantonrechter Utrecht dit wel doet, betreft de kwestie van een forensisch therapeutisch werker van DJI die harddrugs binnenbracht in een complex van DJI, terwijl hij nota bene drugsverslaafde gedetineerden begeleidde.²⁴ De rechter merkt op dat voor medewerkers van een penitentiaire inrichting hoge integriteitsnormen gelden, neergelegd in de Gedragscode Integriteit Rijk en de gespecificeerde Gedragscode DJI. Het handelen van deze genormaliseerde ambtenaar is onacceptabel en raakt aan de kern van de integriteit van de functie van de DJI-ambtenaar. Overeenkomstig overweegt de kantonrechter Zwolle, ten aanzien van een senior complexbeveiligder van DJI die loog over zijn vakantiebestemming om zo de verplichte quarantaine vanwege COVID-19 te ontlopen.²⁵ Zijn gedragingen raken de kern van de integriteit van zijn functie. Ook de rechtbank Roermond overwoog eerder eensluidend in een ontslagzaak van een gevangenisbewaarder van DJI.²⁶

Inmiddels kent de jurisprudentie ook enkele uitspraken waarin een ambtenaar in verband wordt gebracht met een hennepkwekerij. In een ontbindingsprocedure voor de kantonrechter Rotterdam leverde de hennepkwekerij in de schuur van de ambtenaar een schending op van de door hem gedane ambtsbelofte, de gedragscode en de goede naam van de gemeente.²⁷ Ook de kantonrechter Maastricht sluit zich er bij aan dat voor de ambtenaar een hogere mate van integriteit geldt, in wederom een hennepkwekerij-gerelateerde kwestie. Vanwege betrokkenheid bij hennepkwekerijen overwoog deze rechter dat het plegen van dergelijke ernstige strafbare feiten door een ambtenaar in nog grotere mate een beschadiging van het vertrouwen van de werkgever zal opleveren dan in het geval van een werknemer in dienst van een reguliere werkgever. De verplichting van een ambtenaar om zich zowel in als buiten diensttijd te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, is *in grove mate* geschonden door de betrokkenheid bij de onderhavige hennepplantages, aldus de kantonrechter Maastricht.²⁸

Even later in een andere zaak is de kantonrechter Rotterdam er ook duidelijk over; van de genormaliseerde ambtenaar mag worden verwacht dat zij *onkreukbaar* is en dat zij zich onthoudt van gedrag dat twijfels zou kunnen oproepen over de zuiverheid van haar beweegredenen.²⁹ Overwegingen afkomstig uit de CRvB-jurisprudentie. De Staat verzocht de ontbinding van de arbeidsovereenkomst omdat deze werknemster zich niet als een goed ambtenaar zou hebben gedragen. In de eerste plaats is zij betrokken geraakt bij een ernstig misdrijf en daarnaast heeft zij op meerdere momenten voor én na haar aanhouding gehandeld in strijd met de kernwaarden die gelden bij de uitoefening van een functie bij de Staat. De kantonrechter overweegt dat van OM-medewerkers een hoge- en extra mate van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit mag worden verwacht, onder meer volgend uit de *kernwaarden uit de Ambtenarenwet*, alsook uit de van toepassing zijnde Gedragscodes. Zij heeft niet als een integer en oplettend ambtenaar gehandeld en zichzelf (en het OM) onnodig in een benarde positie gebracht. Een duidelijk beroep op de vereiste onkreukbaarheid van de ambtenaar.

Een andere, tevens drugs-gerelateerde, kwestie diende voor de kantonrechter Lelystad.³⁰ Het betrof een ambtenaar van het ministerie van JenV, belast met het vervoer van arrestanten voor het onderdeel Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O). Deze ambtenaar werd door de politie betrapt op het rijden onder invloed van drugs. Ook in deze kwestie verwacht de kantonrechter van deze ambtenaar een hoge mate van betrouwbaarheid en integriteit.

23 Ktr. Utrecht 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3307.

24 Ktr. Utrecht 18 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5771.

25 Ktr. Zwolle 12 december 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:4497.

26 Ktr. Roermond 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:8424.

27 Ktr. Rotterdam 3 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6327.

28 Ktr. Maastricht 27 mei 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:5624.

29 Ktr. Rotterdam 17 augustus 2020, JAR 2020/229, m.nt. M.P. Korevaar.

30 Ktr. Lelystad 15 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5510.

Wat meer recent diende een kwestie voor de kantonrechter Maastricht, over een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) die zich niet-integer heeft gedragen in een WhatsApp-groep.³¹ De kantonrechter overweegt dat de boa zich als ambtenaar bewust had moeten zijn van de strenge integriteitseisen, waaronder ook wordt verstaan het zich op behoorlijke wijze uitlaten. Die (ambtelijke) integriteit strekt zich volgens de rechter ook uit tot dergelijke uitlatingen in een WhatsApp-groep. In een nog recentere uitspraak laat ook de kantonrechter Almelo zich uit over de ambtelijke integriteit, in dit geval van de hoogste gemeentebestuurder, de gemeentesecretaris.³² Vanuit die hoedanigheid heeft hij zich niet enkel te gedragen naar de normale – al dan niet verhoogde – mate van ambtelijke integriteit, maar verwacht de kantonrechter van hem een *toonbeeld van integriteit* te zijn. Hierin laat de rechter de integriteit van twee kanten zien; enerzijds de te verwachten ambtelijke integriteit als belangrijk thema en anderzijds de verhoogde mate van integriteit vanwege de hooggeplaatste functie van deze ambtenaar.

Hoe zit het dan met niet-ambtenaren?

Ter vergelijking met de hiervoor benoemde Wnra-rechtspraak, is de uitspraak van de kantonrechter Rotterdam ten aanzien van een (niet-ambtenaar) ABN AMRO-medewerkster interessant.³³ Haar werd verweten dat in één van haar panden een hennepkwekerij werd aangetroffen. Daarbij werd zij verdacht van witwassen. De medewerkster werd ook verweten dat zij de bepaalde bedenkelijke gang van zaken en misstanden rond haar nevenactiviteiten niet heeft besproken met haar werkgever. Uiteindelijk ontbindt de kantonrechter de arbeidsovereenkomst niet, met de overweging dat de medewerkster weliswaar “*op het randje heeft gebalanceerd van wat, gelet op haar functie bij ABN en de in dat verband toepasselijke reglementen, nog als integer kan worden beschouwd*”, maar dat de balans in het voordeel van de medewerkster uitvalt. Vergeleken met de uitspraken over ambtenaren gerelateerd aan strafbare feiten, lijkt de kantonrechter naar de ABN AMRO-medewerkster minder streng op te treden. Ondanks de expliciet vermelde functie van de medewerkster bij de bank en de van toepassing zijnde regels.

In een nadere beschouwing van het van de ambtenaar verlangde onkreukbare gedrag en dat deze zich behoort te onthouden van gedrag dat twijfels zou kunnen oproepen over de zuiverheid van beweegredenen, is de beschikking van het gerechtshof Amsterdam interessant.³⁴ In die zaak heeft een bankmedewerkster (niet-ambtenaar) onvoldoende meegewerkt en zich onvoldoende transparant opgesteld, in het onderzoek van haar werkgever naar de mogelijk door haar gepleegde hypotheekfraude. Het gerechtshof verwijt dit de bankmedewerkster weliswaar, echter oordeelt dat dit geen ernstig verwijtbaar handelen oplevert. Voorzichtig gesteld is dit opvallend wanneer dit wordt afgezet tegen de Wnra-rechtspraak. Mijns inziens zou van een bankmedewerkster juist meer integriteit mogen worden verwacht ten aanzien van haar financiële huishouding. Overigens laat de jurisprudentie ook andere voorbeelden zien waarin de lat van de integriteit voor een medewerker met een bepaalde specifieke functie wél hoger ligt, bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfsleider die onzorgvuldig is omgesprongen met urenljsten.³⁵ Vanuit zijn voorbeeldfunctie mocht een bepaalde mate van zorgvuldigheid en integriteit worden verwacht. Het ontslag op staande voet bleef in stand.

De Wnra-rechtspraak beschouwd, lijkt de civiele rechter de integriteitslat van de pre-Wnra ambtenarenrechter onverminderd hoog te leggen. Voorzichtig gesteld lijkt die lat voor de genormaliseerde ambtenaar hoger te liggen dan voor de reguliere werknemer.

31 Ktr. Maastricht 2 december 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:9473.

32 Ktr. Almelo 19 januari 2021, ECLI:NL:KTGALM:2021:220.

33 Ktr. Rotterdam 9 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:2443.

34 Hof Amsterdam 18 december 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4808, JAR 2019/3.

35 Hof Arnhem-Leeuwarden 21 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:2295.

Meewegen pre-Wnra rechtspraak?

In de literatuur is al vaker getwist over de vraag of de kantonrechter de rechtspraak van de bestuursrechter moet meenemen in de beoordeling. Afgevraagd zou kunnen worden of de bedoeling van de Wnra – dat arbeidsvoorwaarden onveranderd worden genormaliseerd – óók inhoudt dat de pre-Wnra rechtspraak van toepassing blijft. Relevant is mijns inziens dat artikel 14 AW duidelijk laat blijken dat die onveranderde normalisering voornamelijk ziet op de inhoud van de arbeidsverhouding; de arbeidsvoorwaarden. Artikel 16 lid 2 AW geeft ook een duidelijke aanwijzing: besluiten genomen vóór 1 januari 2020 blijven bij de bestuursrechter. Er is met de normalisering nu eenmaal een overgang naar het civiele arbeidsrecht beoogd. Is het dan wel op zijn plaats om bestuursrechtelijke rechtspraak te blijven toepassen? In de literatuur zijn de auteurs verdeeld.³⁶

Ook gedurende de ontwikkeling van de rechtspraak rondom ambtenaren onder de hamer van de civiele rechter, is de vraag opgekomen of deze rechter de pre-Wnra rechtspraak van de bestuursrechter moet laten meewegen in de beoordeling. Tot op het moment van schrijven van deze bijdrage is daarover nog niet veel zichtbaar. Wel valt op dat de kantonrechter Groningen – als eerste rechter over een (vermeend) genormaliseerde ambtenaar – verwees naar rechtspraak van de CRvB.³⁷ De aanleiding hiervoor was echter niet zozeer de integriteit, maar interessant is wel dat de kantonrechter aanhaakt bij eerdere bestuursrechtelijke jurisprudentie. In hoger beroep laat het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden duidelijk blijken dat de kantonrechter dit terecht deed.³⁸ De kantonrechter Utrecht waagde zich even later ook aan deze materie en is richtinggevend over de integriteit, onder verwijzing naar een uitspraak van de CRvB,³⁹ waaruit blijkt dat van een ambtenaar mag worden verlangd dat hij de gerechtvaardigde twijfel aan zijn integriteit en/of betrouwbaarheid wegneemt.⁴⁰ De extra dimensie dat de genormaliseerde ambtenaar zowel werknemer als ambtenaar is, lijkt in de Wnra-rechtspraak zo nu en dan te worden ingevuld met verwijzen naar CRvB-rechtspraak. In die zin zou kunnen worden aangenomen dat de CRvB-rechtspraak nog wel een belangrijke rol zal blijven spelen bij de beoordeling van de integriteit en de bijzondere positie van ambtenaren. Mijns inziens kan daaruit wellicht worden afgeleid dat de CRvB – voor de normalisering – al een hogere maatstaf van integriteit aanlegde, waarop de civiele rechter kan voortborduren.

Hogere integriteitseisen en ernstig verwijtbaar handelen

De inmiddels mooie voorraad aan jurisprudentie over genormaliseerde ambtenaren leert ons dat onder bepaalde omstandigheden kan worden gesproken van een verhoogde maatstaf van integriteit. Tegelijkertijd komt ook naar voren dat de mate van voorbeeldfunctie ook onverminderd een rol speelt, zoals wij dat al gewend zijn op basis van de civiele rechtspraak over integriteit in het bedrijfsleven. De aard van de functie en de kennis en ervaring van een werknemer zijn onverminderd bepalend.⁴¹ Die aspecten zijn niet altijd verbonden aan het ambtenaarschap. Mijns inziens kan wel worden geconcludeerd dat wanneer bepaald niet-integer handelen de kern van het ambtenaarschap raakt en de ambtenaar zich niet gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt, voor de genormaliseerde ambtenaar hogere integriteitseisen gelden dan voor een reguliere werknemer, bovenop de 'standaard' integriteitseisen.

Uitgaande van hogere integriteitseisen voor de ambtenaar, meen ik dat bij integriteitsschending door de ambtenaar eerder sprake zal behoren te zijn van ernstig verwijtbaar handelen dan in geval van niet-integer gedrag van de reguliere werknemer. De integriteit maakt immers onderdeel uit van de functie en

36 Zie daarover uitvoerig: N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP* 2021/1, voetnoten 18 en 19.

37 Ktr. Groningen 26 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1406.

38 Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:9060, r.o. 6.30.

39 CRvB 25 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8813.

40 Ktr. Utrecht 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3307, r.o. 4.3.2.

41 Ktr. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.

hoedanigheid van de ambtenaar, waarvan de ambtenaar steeds doordrongen zal moeten zijn. Wellicht kan het luizengaatje vervolgens voor enige compensatie zorgen, wat inhoudt dat – ondanks het ernstig verwijtbaar handelen – tóch een (deel van de) transitievergoeding wordt toegekend. Dergelijke toepassing van het luizengaatje is ook zichtbaar in de Wnra-rechtspraak.^{42, 43}

Tot besluit

De huidige stand van de jurisprudentie, bezien tegen het licht van de wet- en regelgeving, de wetsgeschiedenis en de literatuur, leiden mijns inziens tot de conclusie dat voor de genormaliseerde ambtenaar hogere integriteitseisen gelden dan voor de reguliere werknemer. In het bijzonder wanneer het aankomt op de kern van het ambtenaarschap. Ik pleit ervoor dat aan de hand van die hogere integriteitseisen invulling wordt gegeven aan het goed ambtenaarschap, zodat niet slechts sprake is van een dode letter.

42 Ktr. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903; Ktr. Rotterdam 13 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9495 en Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:9060.
43 Meer hierover: N. Hummel, 'De verwijtbaar handelende ambtenaar', *TAP* 2021/1.