

Op weg naar een nieuwe ambtelijke status

Masterscriptie

Naam: L.H. Janssen

ANR: S171542

Datum: 27 september 2013

*Opleiding: Bestuurskunde
Sociaal Recht en Sociale Politiek*

*Begeleiding: M. Jansen
B.B.B. Lanting*

Titel

Op weg naar een nieuwe ambtelijke status

Naam

L.H. Janssen

ANR

S171542

Datum

27 september 2013

Opleiding

Bestuurskunde, Accent Maatschappelijk Besturen

Sociaal Recht en Sociale Politiek

Begeleiding

M. Jansen – Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

B.B.B. Lanting – Departement Sociaal Recht en Sociale Politiek



Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	<i>p. 9</i>
	<i>1.1 Aanleiding</i>	<i>p. 10</i>
	<i>1.2 Probleemstelling</i>	<i>p. 14</i>
	<i>1.2.1 Doelstelling</i>	<i>p. 15</i>
	<i>1.2.2 Vraagstelling</i>	<i>p. 15</i>
	<i>1.2.3 Deelvragen</i>	<i>p. 16</i>
	<i>1.3 Onderzoeksrelevantie</i>	<i>p. 16</i>
	<i>1.3.1 Wetenschappelijke relevantie</i>	<i>p. 16</i>
	<i>1.3.2 Maatschappelijke relevantie</i>	<i>p. 17</i>
	<i>1.3.3 Juridische relevantie</i>	<i>p. 18</i>
	<i>1.4 Methoden en technieken</i>	<i>p. 18</i>
	<i>1.5 Leeswijzer</i>	<i>p. 21</i>
2	<i>Kroniek van de ambtelijke status</i>	<i>p. 23</i>
	<i>2.1 Inleiding</i>	<i>p. 23</i>
	<i>2.2 Ambtelijke status</i>	<i>p. 23</i>
	<i>2.2.1 De term ‘ambtelijke status’</i>	<i>p. 24</i>
	<i>2.2.2 Jeukens-componenten</i>	<i>p. 25</i>
	<i>2.2.3 Emotionele lading</i>	<i>p. 28</i>
	<i>2.3 Oorsprong van de rechten en plichten van ambtenaren</i>	<i>p. 30</i>
	<i>2.3.1 Ambtelijke rechtspositie in de Grondwet</i>	<i>p. 30</i>
	<i>2.3.2 Ambtelijke bezoldiging</i>	<i>p. 32</i>
	<i>2.3.3 Onderhoudsrente-theorie</i>	<i>p. 34</i>
	<i>2.3.4 Ambtelijke verplichtingen</i>	<i>p. 36</i>
	<i>2.4 Grondslagen voor de ambtelijke rechtspositie</i>	<i>p. 37</i>
	<i>2.4.1 ‘Rechtstoestand der ambtenaren’</i>	<i>p. 38</i>
	<i>2.4.2 Via de Staatscommissie Dresselhuys</i>	
	<i>naar de Ambtenarenwet 1929</i>	<i>p. 40</i>

	<i>2.5 Tussenconclusie</i>	<i>p. 43</i>
3	<i>Normalisering rechtspositie ambtenaren</i>	<i>p. 45</i>
	<i>3.1 Inleiding</i>	<i>p. 45</i>
	<i>3.2 Mijlenpalen in de normaliseringsdiscussie</i>	<i>p. 46</i>
	<i>3.3 Wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’</i>	<i>p. 53</i>
	<i>3.3.1 Doel en strekking</i>	<i>p. 54</i>
	<i>3.3.2 Motieven</i>	<i>p. 54</i>
	<i>3.3.3 Kritiek van de Raad van State</i>	<i>p. 56</i>
	<i>3.3.4 Belangrijkste veranderingen</i>	<i>p. 58</i>
	<i>3.4 Analyse van de normaliseringsdiscussie</i>	<i>p. 63</i>
	<i>3.4.1 Argumenten voor en tegen normalisering</i>	<i>p. 63</i>
	<i>3.4.2 Beschouwing normaliseringsdiscussie</i>	<i>p. 73</i>
	<i>3.5 Tussenconclusie</i>	<i>p. 76</i>
4	<i>Ambtelijke integriteit</i>	<i>p. 79</i>
	<i>4.1 Inleiding</i>	<i>p. 79</i>
	<i>4.2 Borging van de ambtelijke integriteit</i>	<i>p. 80</i>
	<i>4.2.1 Het begrip ‘integriteit’</i>	<i>p. 81</i>
	<i>4.2.2 Ambtelijke integriteit</i>	<i>p. 82</i>
	<i>4.2.3 Integriteitsborging</i>	<i>p. 86</i>
	<i>4.3 Van een gedragscode naar een beroepscode</i>	<i>p. 89</i>
	<i>4.3.1 Gedragscode</i>	<i>p. 89</i>
	<i>4.3.2 Focus op professionaliteit</i>	<i>p. 92</i>
	<i>4.3.3 Beroepscode</i>	<i>p. 94</i>
	<i>4.3.4 Vormgeving van de beroepscode</i>	<i>p. 96</i>
	<i>4.3.5 Code in het buitenland</i>	<i>p. 98</i>
	<i>4.3.6 Goed ambtenaarschap</i>	<i>p. 100</i>
	<i>4.4 Ambtseed of belofte</i>	<i>p. 103</i>
	<i>4.4.1 Het begrip ‘ambtseed’</i>	<i>p. 103</i>
	<i>4.4.2 Regels ten aanzien van het afleggen van de eed</i>	

Bijlage

p. 173

Interviews en bijeenkomsten

p. 173

1 ***Inleiding***

“De overheidsorganisatie dient van hoogwaardige kwaliteit te zijn, een voorwaarde voor een overheidsoptreden waaraan terecht hoge eisen worden gesteld. Het gaat dan om de bevordering van ambtelijk vakmanschap, inspanningen ten aanzien van ambtelijke integriteit (...), én de bezinning op de aard en consequenties van de specificiteit van de ambtelijke status.”¹

In dit eerste hoofdstuk wordt stilgestaan bij het bijzondere karakter van de overheid en de invloed daarvan op degenen die er werkzaam zijn. Zo is in het verleden besloten dat ambtenaren een afzonderlijk geregelde rechtspositie zouden moeten hebben. De rechten en plichten die uit het ambtenaarschap voortvloeien worden ook wel aangeduid met de term ‘ambtelijke status’.² Deze ambtelijke status is karakteristiek voor het werken bij de overheid, maar staat sinds enkele decennia in toenemende mate ter discussie. De opvatting dat ambtenaren niets meer of minder zijn dan ‘gewone’ werknemers in de private sector en dat er geen grond is die hun bijzondere rechtspositie rechtvaardigt, wint steeds meer terrein. Derhalve is vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake van normalisering. Hiermee wordt het proces bedoeld waarbij de verschillen in de rechtspositie tussen het personeel uit de overheidssector en de marktsector zoveel mogelijk worden opgeheven en waarbij de regelingen uit de marktsector als richtsnoer dienen voor de regeling van de rechtspositie van het overheidspersoneel.³ Als laatste stap in het normaliseringsproces is op 3 november 2010 het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ ingediend. Dit wetsvoorstel beoogt de ambtelijke rechtspositie grotendeels uit te kleden en in overeenstemming te brengen met die van werknemers in de

¹ Peper, B. (2000). ‘Op zoek naar samenhang en richting’, *Socialisme en Democratie*, 56, 9, p. 388-401.

² Tros, F.H., Albeda, W. & Dercksen, W. (2004). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 120.

³ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 8.

private sector. De ambtelijke status wordt echter niet helemaal afgeschaft. Ook in de genormaliseerde situatie blijft de overheid een bijzondere werkgeefster. Dit brengt met zich mee dat er ook dan bepaalde eisen aan ambtenaren worden gesteld, onder andere ten aanzien van integriteit.

Hieronder wordt allereerst de aanleiding voor het schrijven van deze masterscriptie beschreven, waarin uitgebreider wordt ingegaan op het bijzondere karakter van de overheid en de normalisering van de ambtelijke status. Vervolgens wordt stilgestaan bij de probleemstelling. Deze is van buitengewoon belang. De probleemstelling omvat de doelstelling, vraagstelling en enkele deelvragen. Daarna wordt de relevantie van dit onderzoek verklaard. Vanwege het gecombineerde karakter van deze masterscriptie wordt naast een wetenschappelijke relevantie onderscheid gemaakt tussen een maatschappelijke en juridische relevantie. Tot slot wordt in de leeswijzer aangekondigd welke onderwerpen, in welke volgorde aan bod komen in deze masterscriptie.

1.1 Aanleiding

“Het verschil tussen overheid en het bedrijfsleven is de moraal”, stelde een oud-politicus eens.⁴ Hiermee bedoelde hij niet dat het bedrijfsleven immoreel is, maar dat de doelstellingen van ondernemingen – het streven naar winstmaximalisatie en continuïteit – afwijken van die van de waardengedreven overheid. Anders dan natuurlijke personen of ondernemingen die hun eigen belang mogen nastreven, moet de overheid het algemeen belang dienen.⁵ In het nastreven van het algemeen belang, dat door Rawls wordt beschreven als “certain general conditions that (...) are equally to everyone’s advantage”⁶, schuilt het eigene van de overheid.⁷ De Raad van State beschrijft dit als volgt:

⁴ Ontleend aan Niessen, C.R. (2011). ‘Eigen aard is eerbied waard’. In: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (2011). *Het eigene van de overheid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 149-156.

⁵ Berge, ten, J.B.J.M. & Michiels, F.C.M.A. (2001). *Besturen door de overheid*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 31.

⁶ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, p. 246.

⁷ Inbreng Minister BZK eerste termijn Initiatiefvoorstel 'Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren', Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 juni 2012.

“Het eigene van de overheid in een democratische rechtsstaat als de onze is, dat zij het algemeen belang nastreeft en dat al haar optreden democratisch gelegitimeerd dient te zijn. Zij beschikt als enige over de bevoegdheid geweld te gebruiken, de vrijheden van burgers te beperken en te beschermen, hen te verplichten belasting te betalen of dienstplicht te vervullen. Zij kan haar taak niet verzaken, zoals een bedrijf wel op enig moment zijn bedrijfsactiviteiten kan staken of andere markten kan zoeken. De overheid heeft ook geen klanten, cliënten of consumenten, maar staat in een democratisch-rechtsstatelijke verhouding tot burgers. De overheid kan niet kiezen voor een ander volk of voor andere kerntaken; dit komt tot uiting in het adagium “publiek recht is publieke plicht”. Van zijn kant kan de burger zich niet onttrekken aan de overheid die over hem is gesteld.”⁸

De belangrijkste waarden waardoor de overheid wordt gestuurd, zijn die van de democratische rechtsstaat en de integriteit van het bestuur. Als overkoepelende waarde kan men spreken van ‘deugdelijk openbaar bestuur’ of in modieus Engels van ‘good public governance’.⁹ In deze context komt de belangrijkheid van ambtenaren naar voren, immers: geen deugdelijk openbaar bestuur zonder deugdelijk ambtelijk apparaat.¹⁰ Met enig gevoel voor romantiek drukt Van Poelje jonge ambtenaren op het hart waar het in het openbaar bestuur om draait:

“Door ambtenaar te worden ben je ingetreden in de grote gemeenschap van de burgerlijke overheidsdienst, de gemeenschap van hen, die geroepen zijn, met inzet van al hun krachten en gaven het algemeen belang te dienen; binnen de sfeer van recht en wet hun medeburgers te helpen; mede te werken aan een maatschappelijke organisatie, waar binnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige.”¹¹

Vanwege het bijzondere karakter van de overheid worden speciale eisen gesteld aan degenen die

⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 2.

⁹ Niessen, C.R. (2011). ‘Eigen aard is eerbied waard’. In: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (2011). *Het eigene van de overheid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 149-156.

¹⁰ Niessen, C.R. (2003). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer, p. 112.

¹¹ Poelje, van, G.A. (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen aan den Rijn: Samsom, p.1.

bij de overheid werkzaam zijn. Deze uit zich in de ambtelijke rechtspositie en hebben tevens betrekking op het ambtelijk functioneren in de zin van democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn en integriteit.¹² Dit in ogenschouw nemend kan terecht de vraag worden gesteld of ambtenaren bijzondere werknemers zijn.¹³ Immers, ambtenaren dienen telkens binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot een zorgvuldige belangenafweging te komen, hetgeen ambtelijk vakmanschap van hen vergt.¹⁴ In het verlengde hiervan rijst de vraag of ambtenaren behoefte hebben aan een rechtspositie die afwijkt van die van werknemers in de private sector.

Normalisering

De afzonderlijk geregelde rechtspositie van ambtenaren staat al jaren op de tocht. Momenteel wordt deze zelfs ronduit bedreigd, aangezien het huidige kabinet in haar regeerakkoord heeft bepaald dat de rechtspositie van ambtenaren gelijk getrokken moet worden met die van werknemers in de private sector.¹⁵ Hiertoe zal het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming worden gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid en ook de secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren zullen – na raadpleging van de sociale partners – op één lijn gebracht worden met die in de private sector.¹⁶ Kortom, het kabinet zet in op de normalisering van de ambtelijke rechtspositie.

Bijna vijftien jaar geleden, in december 1998, concludeerde de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) dat het ‘natuurlijke’ moment voor afschaffing van de ambtelijke status nog niet was aangebroken.¹⁷ Daarentegen werd het wel zinvol geacht om op de ingeslagen weg van geleidelijke normalisering door te gaan. Daarbij zouden de verschillende elementen van normalisering ieder op hun eigen waarde en effecten moeten worden beschouwd,

¹² *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 2.

¹³ Niessen, C.R. (2003). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer, p. 71.

¹⁴ Inbreng Minister BZK eerste termijn Initiatiefvoorstel 'Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren', Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 juni 2012.

¹⁵ Regeerakkoord 2012, VVD & PvdA, ‘Bruggen slaan’, 29 oktober 2012, p. 16.

¹⁶ *Idem*, p. 41.

¹⁷ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (1998). ‘Advies van de raad voor het overheidspersoneelsbeleid inzake de ambtelijke status’. Den Haag, 16 december 1998, nr. 17, p. 3.

tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft.¹⁸ Ten aanzien van de integriteit die van ambtenaren wordt verlangd, concludeerde de ROP dat in een genormaliseerde situatie behoefte bestaat aan een nieuwe wettelijke basis voor het opleggen van een aantal maatregelen en disciplinaire straffen.¹⁹ Hiertoe is de Ambtenarenwet meerdere malen gewijzigd. Zeven jaar na het ROP-advies, in 2005, verscheen een interdepartementaal beleidsonderzoek van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’. Daarin wordt geopperd dat bij normalisatie de regels met betrekking tot integriteit van overheidswerknemers in afzonderlijke wetgeving kunnen worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een aparte titel in boek zeven van het Burgerlijk Wetboek die alleen voor overheidswerknemers zou moeten gelden. De werkgroep redeneerde dat overheidswerknemers deze bijzondere regels expliciet accepteren op het moment dat ze een arbeidsovereenkomst ondertekenen bij de overheidswerkgever.²⁰

De discussie over het al dan niet normaliseren van de ambtelijke rechtspositie houdt in al die jaren aan. Van der Heijden heeft in 2008 opgeroepen tot actie: of de ambtelijke status moet voor het merendeel van de ambtenaren worden afgeschaft, of er moet worden besloten dat de ambtelijke status tot in lengte van jaren gehandhaafd blijft, maar dan moet er verder ook niet meer over gesproken worden.²¹ Zijn oproep vindt twee jaar later gehoor. Op 3 november 2010 hebben de Tweede Kamerleden Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) namelijk het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisatie rechtspositie ambtenaren’ ingediend. Het wetsvoorstel beoogt het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden te vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing zal zijn.²² Als gevolg hiervan zal de rechtsbescherming die ambtenaren genieten een privaatrechtelijk karakter krijgen. De publiekrechtelijke rechtsbescherming tegen handelingen en besluiten ten aanzien van ambtenaren zal dus tot het verleden gaan behoren. Kort gezegd is het

¹⁸ Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (1998). ‘Advies van de raad voor het overheidspersoneelsbeleid inzake de ambtelijke status’. Den Haag, 16 december 1998, nr. 17, p. 4.

¹⁹ Idem, p. 15.

²⁰ Rapport van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, ‘Buitengewoon normaal’, nr. 6, p. 33-34.

²¹ Heijden, van der, P.F. (2008). ‘Ambtelijke status: nuttig, noodzakelijk of overbodig?’, *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 30-35.

²² *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 1.

wetsvoorstel erop gericht de rechtspositie van ambtenaren en werknemers zo veel mogelijk op één lijn te brengen.

Zo ver is het echter nog niet, want op 7 juni 2012 is de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgesteld, omdat er onduidelijkheid bestond over de vraag wat een eventuele afschaffing van de ambtelijke rechtspositie voor trouwambtenaren met gewetensbezwaren betekent. Tot op heden is er in de Tweede Kamer geen stemming geweest over het wetsvoorstel. Ondertussen duurt de discussie over de normalisering van de ambtelijke status onverminderd voort. Daarbij is het opvallend dat de discussie vanuit verschillende gezichtspunten wordt gevoerd. Enerzijds is er sprake van een principieel en sterk emotioneel geladen perspectief. Een deel van het overheidspersoneel hecht immers sterk aan de ambtelijke status, omdat het geassocieerd wordt met trouw en dienstbaarheid aan de publieke zaak, met ambtelijke ethiek en met integriteit.²³ Anderzijds wordt de discussie benaderd vanuit een rationeel perspectief, waarbij met name politiek-juridische argumenten worden gebezigd.

1.2 Probleemstelling

Het is de vraag wat van de ambtelijke status overblijft indien het wetsvoorstel ‘Normalisatie rechtspositie ambtenaren’ doorgang vindt. De indieners van het wetsvoorstel lopen hier in de Memorie van Toelichting alvast op vooruit. Zij stellen dat het waarborgen van de ambtelijke integriteit van dusdanig groot belang is, dat deze publiekrechtelijk geregeld dient te worden. Samen met het hierboven genoemde democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn waarover ambtenaren dienen te beschikken en de bepalingen omtrent vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten, kan dat in de toekomst worden aangeduid als ‘ambtelijke status’.²⁴ Het hart daarvan wordt gevormd door de verplicht af te leggen ambtseed of belofte.²⁵ Het moge duidelijk zijn dat de voorgestelde ‘nieuwe ambtelijke status’ vooral een pakket aan plichten voor ambtenaren inhoudt, met name op het gebied van integriteit. De borging van deze integriteit vereist een brede maatschappelijk gedragen visie en inbedding, en daarmee erkenning en

²³ Sprengers, L.C.J. (2005). ‘Heeft de ambtelijke status nog toekomst?’, *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 9.

²⁴ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 9.

²⁵ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 15.

bevestiging van de bijzondere status van ambtenaren.²⁶ Daarom is het interessant om te bezien op welke wijze de integriteit van ambtenaren geborgd kan worden in de Ambtenarenwet. Net zo boeiend is het om te onderzoeken hoe de ambtelijke integriteit gehandhaafd kan worden in de genormaliseerde situatie.

1.2.1 Doelstelling

De doelstelling geeft aan waarom het onderzoek wordt uitgevoerd.²⁷ Het geeft een kernachtige en overkoepelende verwoording van de vraag waarop de vraagstelling zich richt.²⁸ Hierdoor wordt sturing gegeven aan het proces van kennisverwerving. Tevens is de doelstelling van belang voor de evaluatie en motivering van een onderzoek.²⁹ Het doel van deze masterscriptie is om te onderzoeken hoe de integriteit van ambtenaren wordt geborgd, indien de voorgestelde normalisering van de rechtspositie van ambtenaren doorgang vindt. In navolging van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt met ‘borgen’ het ‘beletten dat iets los of verloren gaat’ bedoeld.³⁰ Tevens wordt gekeken op welke wijze de ambtelijke integriteit gehandhaafd kan worden als ambtenaren op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij de overheid.

1.2.2 Vraagstelling

Om de doelstelling te realiseren is het formuleren van een onderzoeksvraag van belang. De onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan de ambtelijke integriteit worden geborgd en gehandhaafd indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen door de Tweede Kamer?

²⁶ Rutgers, M.R. (2008). ‘Meten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatiedebat’. *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 69-86.

²⁷ Goede, de, M., Boeije, H.R., Hart, ‘t, H. (2009). ‘Het onderzoeksplan’. In: Boeije, H.R., Hart, ‘t, H. & Hox, J. (red.) (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs, p. 37-63.

²⁸ Harinck, F.J.H. (2007). *Basisprincipes praktijkonderzoek*. Antwerpen: Garant, p. 5.

²⁹ Verschuren, P.J.M. (1988). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Spectrum, p. 40.

³⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 9.

1.2.3 Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is het noodzakelijk om eerst enkele deelvragen te beantwoorden. Deze luiden als volgt:

- 1. Wat is de ambtelijke status en hoe is deze tot stand gekomen?*
- 2. Wat behelst het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren' en welke rol speelt het in de normaliseringsdiscussie?*
- 3. Op welke wijze kan de ambtelijke integriteit worden geborgd indien het wetsvoorstel wordt aangenomen?*
- 4. Op welke wijze kan de ambtelijke integriteit worden gehandhaafd in de genormaliseerde situatie?*

1.3 Onderzoeksrelevantie

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Deze masterscriptie is wetenschappelijk relevant omdat het gecombineerde karakter van de scriptie ervoor zorgt dat het behandelde thema vanuit verschillende disciplines wordt bekeken, die vervolgens met elkaar in verband worden gebracht. Dat dit niet altijd vanzelfsprekend is bleek wel tijdens de door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) georganiseerde brainstormsessie omtrent het borgen van ambtelijk vakmanschap op 11 maart 2013. Tijdens deze bijeenkomst stelde De Becker, bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam en hoofddocent aan de Universiteit Hasselt, een vraag omtrent de juridische afdwingbaarheid van de bepalingen in de Engelse Civil Service Code, waarna Huberts, hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, verzuchtte dat dit wel een vraag van een jurist moest zijn. Volgens Huberts zou de discussie over de wenselijkheid van een dergelijke code in Nederland niet om de juridische afdwingbaarheid van

de bepalingen moeten draaien, maar om de waarde ervan als communicatiemiddel. In deze scriptie krijgen zowel het juridische- als het sociaalwetenschappelijke perspectief aandacht. Zo kan de ambtelijke status opgevat worden als een zuiver juridisch fenomeen, waarbij louter aandacht wordt geschonken aan de verschillende juridische componenten die het begrip bevat. Op deze wijze wordt de ambtelijke status slecht vanuit één perspectief beschouwd, hetgeen geen recht doet aan zijn complexiteit. De ambtelijke status is immers meer dan alleen het geheel van rechten en verplichtingen voor ambtenaren. Het is een term die met emoties is omkleed. Daarnaast heeft de ambtelijke status ook de betekenis van de specifieke eisen die aan ambtenaren kunnen worden gesteld. Deze vloeien voort uit het onderscheidende karakter van de overheid en de doelstellingen die zij nastreeft. Dit doet onder meer de vraag rijzen op welke manier deze ambtelijke verplichtingen geborgd en gehandhaafd kunnen worden. Kortom, het onderzoek vanuit verschillende disciplines zorgt ervoor dat dit een domein overschrijdende scriptie wordt. Hierdoor kan nieuwe kennis aan de al bestaande literatuur omtrent dit thema worden toegevoegd.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De overheid is de grootste werkgever van Nederland. Er werken bijna een miljoen werknemers bij 2360 overheidswerkgevers, variërend van defensie en politie tot onderwijsinstellingen en gemeenten. Dit betekent dat ongeveer twaalf procent van het totaal aantal werkzame personen in Nederland werkzaam is bij de overheid. Daarvan werken er 170.060 bij gemeenten, 12.630 bij provincies en 119.070 bij het Rijk.³¹ Deze masterscriptie gaat over de laatste categorie ambtenaren, en meer specifiek over de bijzondere aard van hun werk, de daarbij horende rechtspositie en de vraag hoe hun integriteit geborgd en gehandhaafd kan worden. Het onderzoek is niet alleen interessant voor ambtenaren, maar voor eenieder die met de overheid te maken heeft, oftewel de gehele samenleving. Burgers hebben immers regelmatig onvrijwillig met de overheid van doen en moeten dan op de professionaliteit en integriteit van overheidsdienaren kunnen rekenen. Deze masterscriptie kan een bescheiden, maar nuttige bijdrage leveren aan het beeld dat daaromtrent bestaat.

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector, 2012*. Den Haag: Ministerie van BZK.

1.3.3 *Juridische relevantie*

Naast dat deze masterscriptie wetenschappelijk- en maatschappelijk relevant is, is deze ook in juridisch opzicht relevant. Er is onder andere aandacht voor de herkomst van de afzonderlijk geregelde ambtelijke rechtspositie, de opvattingen om deze in overeenstemming te brengen met de rechtspositie van werknemers in de private sector en het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’. Daarnaast wordt gekeken hoe de ambtelijke integriteit, als specifieke eis van de ambtelijke status, wordt geborgd. In dat kader worden de bepalingen van de Ambtenarenwet die daar betrekking op hebben onder de loep genomen. Vervolgens wordt bezien op welke wijze de ambtelijke integriteit gehandhaafd kan worden indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen. Doordat deze thematiek nog niet al te veel aandacht heeft gekregen in de literatuur, levert deze masterscriptie een voorzichtige bijdrage aan het normaliseringsdebat.

1.4 *Methoden en technieken*

Om de onderzoeksvraag deugdelijk te kunnen beantwoorden bevat deze masterscriptie een kwalitatief onderzoek dat uit twee delen bestaat. Enerzijds wordt de basis van kennis omtrent het onderzochte thema gelegd aan de hand van een grondige literatuurstudie. Middels tientallen wetenschappelijke boeken en artikelen is de thematiek uiteengezet. Ook is er gebruik gemaakt van meerdere rapporten, beleidsstukken en andere documenten, die in sommige gevallen alleen via internet verkrijgbaar zijn. Anderzijds is er informatie vergaard door middel van het afnemen van interviews en het bezoeken van relevante bijeenkomsten.

Om de bevindingen uit de literatuur aan te vullen, te ondersteunen, te verscherpen en tegen elkaar af te zetten zijn er interviews met deskundigen afgenomen. Er is gekozen voor kwalitatieve interviews. Dat wil zeggen dat de interviewer vragen stelt over opvattingen, houdingen, ervaringen en gedragingen ten aanzien van een bepaald thema en de geïnterviewde zich voornamelijk beperkt tot het geven van antwoorden op die vragen.³² De interviews hadden een semi-gestructureerd karakter. Dit betekent dat de inhoud van de vragen, de manier waarop de

³² Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom, p. 63.

vragen werden gesteld, de volgorde waarin de vragen werden gesteld en de mogelijke antwoorden op die vragen slechts gedeeltelijk van te voren vastlagen.³³ Er is dan ook geen gebruik gemaakt van een limitatieve vragenlijst. Doordat er mensen zijn geïnterviewd met uiteenlopende achtergronden en met verschillende expertises, zijn niet bij alle interviews dezelfde vragen gesteld. Ook als sommige geïnterviewden wel dezelfde achtergrond hebben, zoals het geval is bij verschillende hoogleraren, zijn niet altijd exact dezelfde vragen aan bod gekomen. Welke vragen aan iemand zijn gesteld is per persoon bepaald en is onder andere afhankelijk van wie wat heeft gepubliceerd over het thema van deze masterscriptie. Daarnaast is het voorgekomen dat er tijdens een later interview informatie is verkregen, die in een eerder stadium onbekend was en die dus bij vroegere interviews niet is meegenomen.

In totaal zijn er achttien mensen geïnterviewd. Momenteel zijn er acht van hen verbonden aan universiteiten. Barend Barentsen is bijzonder hoogleraar op de Albeda Leerstoel aan de Universiteit Leiden. Tevens is hij daar hoogleraar sociaal recht. Ook is hij werkzaam als raadsheer-plaatsvervanger bij de Centrale Raad van Beroep. Alexander de Becker is bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is hij als hoofddocent verbonden aan de Universiteit Hasselt. Caspar van den Berg is universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Frits van der Meer is bijzonder hoogleraar op de Comparative Public Sector and Civil Service Reform Leerstoel aan de Universiteit Leiden. Leo Huberts is hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam, waar hij zich voornamelijk bezighoudt met het thema ‘integriteit’. Steven Jellinghaus is universitair docent sociaal recht en sociale politiek aan de Universiteit van Tilburg. Daarnaast is hij advocaat en mediator bij Advocatenkantoor De Voort Advocaten | Mediators. Edgar Karssing is universitair hoofddocent aan het European Institute for Business Ethics van Nyenrode Business Universiteit. Tot slot is Ad Verbrugge universitair docent sociale- en culturele filosofie en filosofie van de economie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

Loe Sprengers is als gastdocent verbonden aan de Universiteit Leiden, maar is hoofdzakelijk geïnterviewd als voormalig bijzonder hoogleraar op de Albeda Leerstoel aan de Universiteit

³³ Boeije, H.R. (2009). ‘Kwalitatief onderzoek’. In: Boeije, H.R., Hart, ‘t, H. & Hox, J. (red.) (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs, p. 246-281.

Leiden en als advocaat bij Sprengers Advocaten. Ook Ron Niessen was in het verleden bijzonder hoogleraar, maar dan op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast was hij in 1982 preadviseur voor de Nederlandse Juristenvereniging, die de vraag kreeg voorgelegd of er aanleiding was de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers al dan niet te handhaven.

Naast academici zijn er ook mensen geïnterviewd die kennis van zaken hebben door hun praktijkervaring. Zij bekleden uiteenlopende functies – van advocaat tot vakbondsbestuurder – en hebben specifieke kennis van thema's die van belang zijn voor deze masterscriptie. Zo is Jan Blanken advocaat bij capra advocaten, dat een toonaangevend advocatenkantoor is op het terrein van arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector. Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Harm Reit is oprichter en eigenaar van een advieskantoor, dat gespecialiseerd is op het gebied van het ambtenarenrecht en het sociaal verzekeringsrecht. Annemarie van Engelen en Limke Tukker zijn beleidsmedewerkers op het gebied van integriteit en kennismanagement op de afdeling Arbeidsrecht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanuit de vakbondshoek zijn Jean Debie en Renate Bos geïnterviewd. Debie is bestuursvoorzitter van het Ambtenarencentrum en voorzitter van de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel en Bos is werkzaam als beleidsadviseur voor de sector Rijk bij Abvakabo FNV. Tot slot is een interview afgenomen met Eddy van Hijum, die het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren' mede heeft ingediend.

Tot slot is er naast het literatuuronderzoek en het afnemen van interviews langs een derde weg informatie vergaard, namelijk door het bijwonen van een brainstormsessie en symposium die beide raakten aan het centrale thema van deze masterscriptie. Tijdens deze bijeenkomsten in Den Haag, die (mede)georganiseerd waren door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, werd over de thema's 'Borgen van ambtelijk vakmanschap' en 'Speaking truth to power' gesproken en gedebatteerd.

1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is duidelijk gemaakt wat de aanleiding is voor het schrijven van deze masterscriptie, hoe de probleemstelling luidt en waarom dit onderzoek relevant is. In het volgende hoofdstuk wordt gezien wat de term ‘ambtelijke status’ inhoudt. Er is aandacht voor de huidige invulling van het begrip en de componenten waaruit het is opgebouwd, maar ook voor de herkomst ervan. Onder andere wordt gekeken hoe de rechtsverhouding tussen de overheid en haar werknemers zich langzamerhand heeft ontwikkeld van een scala aan regelingen met betrekking tot bezoldiging en de daaraan verbonden verplichtingen tot de huidige ambtelijke rechtspositie. Vervolgens staat in het derde hoofdstuk het wetsvoorstel ‘Normalisatie rechtspositie ambtenaren’ centraal. Gezien wordt wat het wetsvoorstel precies inhoudt, welke veranderingen het beoogt en welke consequenties het heeft voor de borging van de integriteit die van ambtenaren wordt verlangd. Deze beschouwing vindt plaats in het licht van de normaliseringsdiscussie, die al meer dan een halve eeuw voortduurt en bij tijd en wijle oplaait. Daarna worden in het vierde hoofdstuk de uit de Ambtenarenwet voortvloeiende eisen ten aanzien van de ambtelijke integriteit uiteengezet. De borgingsinstrumenten worden niet alleen benoemd, maar tevens kritisch beschouwd. In hoofdstuk vijf wordt verkend hoe de ambtelijke integriteit gehandhaafd kan worden indien het wetsvoorstel wordt aangenomen en ambtenaren dus onder het civiele recht vallen. Daarbij wordt met een schuin oog naar de situatie in de bancaire sector gekeken. Ten slotte wordt afgesloten met een conclusie, waarin een antwoord wordt geformuleerd op de onderzoeksvraag. Ook worden er enkele aanbevelingen gedaan met het oog op de toekomst.

2

Kroniek van de ambtelijke status

2.1 *Inleiding*

‘Ambtelijke status’ is een beladen begrip. Enerzijds heeft de term een juridische betekenis, maar anderzijds is het voor veel ambtenaren de uitdrukking van het feit dat zij als dienaren van het algemeen belang een bijzondere positie hebben.³⁴ Het concept ambtelijke status wordt in dit hoofdstuk grondig uiteengezet. Allereerst wordt de huidige betekenis van de term ‘ambtelijke status’ beschouwd. Daarbij is zowel aandacht voor de juridische invulling van het begrip als de emotionele lading die het voor veel ambtenaren heeft. Vervolgens wordt teruggegaan in de tijd om de herkomst van de ambtelijke rechtspositie te achterhalen. Eerst is er aandacht voor de periode voordat er sprake was van een ambtelijke rechtspositie. Hierin staan de rechten en plichten van ambtenaren op het gebied van bezoldiging centraal, omdat deze de rechtspositie van ambtenaren aanvankelijk in grote mate hebben bepaald. Daarna wordt er ingegaan op de grondslagen voor de ambtelijke rechtspositie zoals die in de Ambtenarenwet is verankerd. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een tussenconclusie.

2.2 *Ambtelijke status*

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord wat de ambtelijke status precies behelst. Daarvoor is het onder meer van belang te kijken naar de betekenis van de termen ‘ambtenaar’ en ‘openbare dienst’. Vervolgens gaat er expliciete aandacht uit naar het gedachtegoed van Jeukens, die een driedeling in de ambtelijke rechtspositie heeft ontwaard. Tot slot wordt stilgestaan bij een niet-juridisch aspect van de ambtelijke status, namelijk de emotionele lading die het voor veel ambtenaren heeft.

³⁴ Steijn, A.J. (2009). ‘Over de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar’. In: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van BZK, p. 30-45.

2.2.1 De term ‘ambtelijke status’

In juridische zin wordt met de term ‘ambtelijke status’ het geheel van rechten en plichten, zoals die uit het ambtenaarschap voortvloeien bedoeld.³⁵ Niessen benadrukt dat dit niet betekent dat ambtenaren een vanzelfsprekend geprivilegieerde positie hebben, maar juist dat er speciale eisen aan hen kunnen worden gesteld.³⁶ In een in 1998 uitgebracht advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid wordt gesteld dat het begrip ‘ambtelijke status’ onjuiste associaties oproept – alsof het zou gaan om een bepaalde bevoorrechte positie – en daardoor een sterke emotionele lading heeft. Volgens de ROP gaat het in feite om de ambtelijke hoedanigheid, waarin in de rechtspositie tot uitdrukking komt, dat de overheid als bijzondere werkgever – door haar dubbele rol als bestuurder en hoeder van het algemeen belang én als werkgever – van degenen die tot haar in een arbeidsrelatie staan, in meerdere of mindere mate dingen vergt die in een privaatrechtelijke arbeidsrelatie niet, of in mindere mate voorkomen.³⁷

Doordat de ambtelijke status uit het ambtenaarschap voortvloeit, is het van belang te preciseren wie als ambtenaar aangemerkt kan worden. Op grond van het eerste lid van artikel 1 van de Ambtenarenwet is een ambtenaar iemand die op grond van de Ambtenarenwet is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. In deze begripsbepaling kunnen twee cumulatieve criteria worden onderscheiden. Ten eerste wordt een ambtenaar aangesteld en ten tweede geschiedt deze aanstelling met het oogmerk om werkzaam te zijn in de openbare dienst.³⁸ Het tweede lid van artikel 1 Ambtenarenwet beschrijft de openbare dienst als “alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd”. De betekenis van het begrip ‘openbare dienst’ is volgens Jeukens de kern van de normaliseringsdiscussie. Hij stelt:

³⁵ Tros, F.H., Albeda, W. & Dercksen, W. (2004). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 120.

³⁶ Niessen, C.R. (2001). ‘De Renaissance van de ambtelijke status’. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Ien_Dales_Leerstoel/Publicaties/Niessen/De_Renaissance_van_de_ambtelijke_status.pdf.

³⁷ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de Ambtelijke Status, Advies nummer 17, 16 december 1998, p. 2.

³⁸ Waegeningh, van, S. (2008). ‘De afbakening van het ambtenaarschap ten opzichte van andere arbeidsverhoudingen’, *Tijdschrift Arbeid en Recht*, 25, 12, p. 685-693.

“Openbare dienst is vroeger de grondslag geweest voor de erkenning van de bijzondere maatschappelijke functie van de ambtenaar en op basis van deze erkenning hebben overheid, maatschappij en ambtenaar de bijzondere status van de ambtenaar aanvaardt, de publiekrechtelijke structuur der rechtsverhouding in aanstelling, reglement en georganiseerd overleg evengoed als de bijzondere aanspraken en bijzondere verplichtingen, zij het ook altijd rekening houdend met hetgeen in het algemeen rechtvaardig en billijk wordt geoordeeld.”³⁹

Het derde lid van artikel 1 van de Ambtenarenwet bepaalt ten slotte dat degene met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten, niet als ambtenaar wordt aangemerkt. Uit de Memorie van Antwoord bij de ontwerp-Ambtenarenwet 1929 blijkt dat de aard van de functie doorslaggevend is bij de vraag of iemand als ambtenaar wordt aangesteld of op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst wordt genomen.⁴⁰

2.2.2 *Jeukens-componenten*

Jeukens, door Rood⁴¹ genoemd als de auteur die wellicht de grootste invloed heeft gehad op het denken over de ambtelijke status, vat de ambtelijke status op als het geheel van rechten en verplichtingen van een persoon, welke door het objectieve recht zijn bepaald.⁴² In zijn in 1959 verschenen proefschrift ‘Burgerlijke openbare dienst’ is hij tamelijk diep ingegaan op het begrip ‘ambtelijke status’ en kende er een drietal verschillende betekenissen aan toe, die ook wel worden aangeduid als de ‘Jeukens-componenten’.⁴³

Ten eerste heeft de term status de betekenis van een gereguleerde rechtstoestand, die het formeel-juridisch status-begrip kan worden genoemd. Jeukens doelt hiermee op het

³⁹ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 283.

⁴⁰ Zutphen, van, A.H. (1991). *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag* (dissertatie Leiden). Den Haag: VUGA, p. 37.

⁴¹ Rood, M.G. (1989). *Collectief ambtenarenrecht*. Den Haag: VUGA, p. 21.

⁴² Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 284.

⁴³ Rood, M.G. (1989). *Collectief ambtenarenrecht*. Den Haag: VUGA, p. 24.

publiekrechtelijke rechtskarakter van de rechtsverhouding, oftewel de eenzijdige aanstelling en de eenzijdige vaststelling van de rechten en plichten van ambtenaren door de overheid. Dit in tegenstelling tot werknemers in de private sector die partij zijn bij de arbeidsovereenkomst en de inhoud daarvan samen met de werkgever kunnen vaststellen en wijzigen.⁴⁴

Ten tweede heeft de term een van het formeel-juridisch status-begrip afgeleide betekenis: het materieel-juridische status-begrip.⁴⁵ Hieronder wordt de inhoud van de eenzijdig vastgestelde rechtspositieregelingen verstaan, zoals regels ten aanzien van de bezoldiging en het ontslagrecht. Het materieel-juridische status-begrip komt het dichtst in de buurt van de verworven rechtstoestand van de ambtenaar, waarvan de kenmerken hem onderscheiden van de rechtspositie van werknemers in de private sector.⁴⁶

Ten slotte kan er een derde, niet juridisch, status-begrip worden onderscheiden: de sociale status van ambtenaren. Hierin staat volgens Braam “de plaats, welke de ambtenaren in de functionele en hiërarchische orde der Nederlandse samenleving innemen” centraal.⁴⁷ Deze plaats of positie berust op de economische, sociale, politieke en culturele waarde, die ambtenaren geacht worden te bezitten. Het wordt gekenmerkt door een bepaald gezag, aanzien en prestige dat zij genieten en door het geheel van al dan niet formeel gesanctioneerde aanspraken en verplichtingen. De ambtelijke rechtspositie is volgens Braam een van de belangrijkste aspecten van de sociale status van ambtenaren, omdat daarin een groot deel van de formalisering van deze status plaatsvindt.⁴⁸ Jeukens stelt dat het werken in openbare dienst de grondslag vormt voor de bijzondere status en ambtsethiek.⁴⁹ Hoewel de openbare dienst, gemeten naar de aard van de werkzaamheden, een nogal uiteenlopend terrein bestrijkt en de werkzaamheden in toenemende mate overeenkomen met werk dat ook in de private sector wordt verricht, vinden deze hun gemeenschappelijk specifieke kenmerk in “een formele, in institutionele vormen neergelegde, functionele

⁴⁴ Peijpe, van, T. & Riphagen, J. (1998). *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*. Deventer: Kluwer, p. 27.

⁴⁵ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 284.

⁴⁶ Idem, p. 274-284.

⁴⁷ Braam, A. (1957). *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*. Den Haag: Excelsior, p. 117.

⁴⁸ Idem, p. 117.

⁴⁹ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 297.

gerichtheid op de taken en doelstellingen van de staat en zijn delen”.⁵⁰ De doelstellingen van de werkzaamheid bepalen welke eisen worden gesteld aan degenen die de taak uitvoeren. Deze aan de ambtenaren te stellen vereisten zijn dezelfde als die aan de overheid worden gesteld, omdat beiden zijn afgeleid van dezelfde doelstellingen.⁵¹ Van de overheid wordt verwacht dat zij het algemeen belang dient. In dat kader zijn haar bevoegdheden toegekend en worden haar daden gelegitimeerd. Het is van belang dat zij een zeker aanzien, respect en vertrouwen geniet zodat haar gezagsdaden, haar verboden en bevelen, worden aanvaard en niet enkel door haar machtspositie worden gedekt.⁵² Volgens Jeukens zijn loyaliteit ten aanzien van de gemeenschap, belangeloosheid, onpartijdigheid en onkreukbaarheid de belangrijkste eisen die aan ambtenaren worden gesteld. Ze vormen tevens de basis voor de ambtsethiek. “In een gemeenschap, waarin deze eisen worden gesteld en gewaardeerd, terwijl de ambtenaren daarop een eigen ambtsethiek weten te bouwen, zal de maatschappelijke positie van de ambtenaar dienovereenkomstig specifiek zijn bepaald.”⁵³

Becking stelt in navolging van Rood⁵⁴ dat het maatschappelijke aanzien van ambtenaren geen belemmering vormt voor verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Hij vat de sociale status van ambtenaren derhalve op als het door de overheidswerkgever kunnen stellen van bijzondere eisen ten aanzien van integriteit, loyaliteit en eerlijkheid op grond van de eenzijdige aanstelling, en minder als het aanzien van ambtenaren dat een bijzondere rechtspositionele regeling rechtvaardigt.⁵⁵

⁵⁰ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 298.

⁵¹ Idem, p. 298.

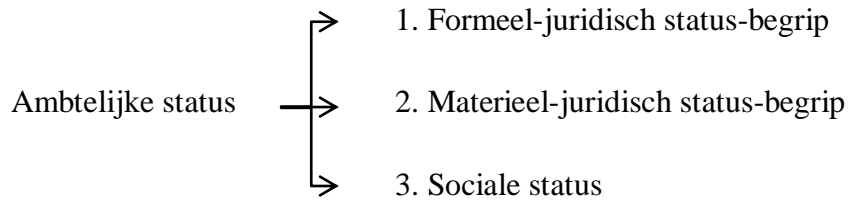
⁵² Idem, p. 298.

⁵³ Idem, p. 298.

⁵⁴ Rood, M.G. (1989). *Collectief ambtenarenrecht*. Den Haag: VUGA, p. 26.

⁵⁵ Becking, K.M. (2001). *'Grand design': Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 55.

De Jeukens-componenten in ogenschouw nemend, ziet de ambtelijke status er schematisch als volgt uit:



2.2.3 Emotionele lading

Opgemerkt dient te worden dat de ambtelijke status een sterke emotionele lading heeft. Volgens Den Uyl zijn veel ambtenaren aan hun afzonderlijk status gehecht, omdat dit de uitdrukking is van het feit dat zij als dienaren van het algemeen belang een bijzondere positie hebben.⁵⁶ Het is de vraag of de ROP in 1998 niet erg kort door de bocht ging door te stellen dat deze emoties worden opgeroepen doordat velen denken dat de ambtelijke rechtspositie voordelen biedt ten opzichte van de rechtspositie van werknemers in de private sector. Ten eerste zijn er bijvoorbeeld kanttekeningen te plaatsten bij de veel gehoorde bewering dat ambtenaren op het gebied van het ontslagrecht een betere rechtsbescherming genieten dan werknemers in de private sector. Zo stelt Velo dat het helemaal niet zo moeilijk is om een ambtenaar te kunnen ontslaan. De ambtelijke rechtspositie biedt in zijn ogen niet meer waarborgen dan die van werknemers in de private sector.⁵⁷ Onder andere Van Bon⁵⁸ en Bekker sluit zich hierbij aan. De laatste stelt zelfs, verwijzend naar artikel 99 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) waarin het ‘ontslag op andere gronden’ is geregeld, dat ambtenaren eerder ontslagen kunnen worden dan werknemers in de private sector.⁵⁹ Daarnaast is het goed mogelijk dat ook andere factoren aan de emotionele lading ten grondslag liggen. Zo stelt Barentsen: “Het is deels een geloofskwestie, een

⁵⁶ Uyl, den, X.J., ‘Materiële gelijkwaardigheid van rechtspositie moet uitgangspunt normalisatie zijn’. In: Sprengers, L.C.J. (2005). ‘Heeft de ambtelijke status nog toekomst?’, *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 40-43.

⁵⁷ Velo, T.A. (2008). *Inzicht in het ambtenarenrecht*. Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 368-369.

⁵⁸ Bon, van, B. (2006). ‘Het ambtenarenrecht en het arbeidsrecht, wiens gras is het groenst?’ *Tijdschrift Voor Ambtenarenrecht*, 23, 10, p. 531-541.

⁵⁹ Bekker, R. (2012) tijdens een door Abvakabo FNV georganiseerd debat over het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ op 13 maart 2012, via <http://video.engagetv.com/20120313-ambtenarenstatus/embed.php?autoplay=true&width=960&height=540>.

gevoel. Dat kan je proberen weg te redeneren door te zeggen dat het in de praktijk niks uitmaakt, maar op degenen die hechten aan de ambtelijke status maakt dat geen indruk. Men vindt dat een ambtenaar fundamenteel anders is dan een ‘huurling’ die op basis van een arbeidsovereenkomst werkt. De ambtseed is iets vergelijkbaars. Ook daarvan kan je wel zeggen dat die juridisch eigenlijk niets toevoegt en slechts een symbool is. Maar juist een symbool kan reële betekenissen hebben voor de betrokkenen.”⁶⁰ In dit opzicht is de ambtelijke status niet zozeer een bijzondere rechtspositionele status, maar een immateriële psychologische en emotionele beleving die gekoppeld is aan de functie.⁶¹ De normaliseringsdiscussie is voor veel ambtenaren dan ook geen rechtspositionele discussie, maar een gevoelskwesitie die dusdanig zwaar weegt dat zij normalisatie principieel afwijzen, zo blijkt uit een statement van de Centrale van Middelbaar en Hogere Functionarissen.⁶² Bos, beleidsadviseur voor het Rijk bij Abvakabo FNV, onderstreept deze stellingname: “Ambtenaren ervaren de ambtelijke status als heel iets anders dan wat in de Ambtenarenwet staat. Het is de combinatie van de aparte rechtspositie, de aard van het werk – het werken in het publieke belang – en de eisen die aan ambtenaren gesteld worden. Zij stellen daar ook hun eer in. Daar wordt te gemakkelijk overheen gestapt.” Volgens de ROP zit het ‘zijn van een overheidswerknemer’ echter niet in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst, maar veel meer in de eisen die aan de attitude van een ambtenaar worden gesteld.⁶³ Sjerps merkt op dat de aan het ambtenaarschap verbonden emotie en trots gekoesterd en zelfs versterkt zouden moeten worden, maar dat het de normalisering van de ambtelijke rechtspositie niet in de weg staat.⁶⁴ Niessen is daarentegen van mening dat als er iets kenmerkend is voor de ‘ambtelijke status’, het wel de eenzijdige aanstelling is.⁶⁵ Ook Van der Meer ageert

⁶⁰ Barentsen, B. In interview met Toorn, van den, M. (2013). ‘Ridders of huurlingen voor de publieke zaak’, *Public Mission*, via <http://www.pm.nl/artikel/2741/ridders-huurlingen-voor-de-publieke-zaak>.

⁶¹ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel, Advies nummer 27, 16 december 1996, p. 5.

⁶² Zie ook Steijn, A.J. (2009). ‘Over de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar’. In: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van BZK, p. 30-45.

⁶³ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel, Advies nummer 27, 16 december 1996, p. 4.

⁶⁴ Sjerps, C.M. (2005). ‘Bijzonder normaal. Over ambtelijke trots, eigen verantwoordelijkheid en gewoon doen.’ In: Sprengers, L.C.J. (red.) (2005). ‘Heeft de ambtelijke status nog toekomst?’, *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 36-39. Zie ook Inbreng Minister BZK eerste termijn Initiatiefvoorstel ‘Wet Normalisering Rechtspositie’.

Ambtenaren’, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 juni 2012.

⁶⁵ Niessen, C.R. (2001). ‘De Renaissance van de ambtelijke status’. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, via

tegen de opmerking van Sjerps, omdat hij meent dat er vanuit onder andere bestuurswetenschappelijk perspectief voldoende argumenten zijn te geven voor het behoud van een aparte ambtelijke rechtspositie.⁶⁶ Hij stelt dat het openbaar bestuur een bijzonder karakter heeft en ziet ambtenaren als bijzondere werknemers die over een eigen rechtspositie dienen te beschikken, waaraan zij terecht waarde hechten.

2.3 Oorsprong van de rechten en plichten van ambtenaren

Nu term ‘ambtelijke status’ is verklaard, rijst de vraag hoe de bijzondere rechtspositie van ambtenaren tot stand is gekomen. Bij de zoektocht naar de oorsprong van de ambtelijke status wordt allereerst gekeken naar de grondslag ervan in de Grondwet. Aangezien deze pas in 1983 tot stand is gekomen wordt er tevens stilgestaan bij de ambtelijke bezoldiging, omdat dit aanvankelijk de rechtspositie van ambtenaren heeft bepaald. Ook de geschiedenis van de ambtelijke bezoldigingsregelingen wordt daarbij behandeld. Vervolgens is er aandacht voor de onderhoudsrente-theorie, die het fundament heeft gevormd voor de ambtelijke bezoldiging. Tot slot is er aandacht voor de ambtelijke verplichtingen die gekoppeld waren aan deze rechten, of beter gezegd, deze aanspraken in de arbeidsvoorwaardensfeer.

2.3.1 Ambtelijke rechtspositie in de Grondwet

De zoektocht naar de herkomst van de ambtelijke status voert meer dan tweehonderd jaar terug, naar een tijd dat het Koninkrijk der Nederlanden nog niet eens bestond. Niet dat er toen al sprake was van een rechtspositionele regeling voor ambtenaren, maar er was wel al aandacht voor de relatie tussen ambtenaren en de staat. Zo is het huidige artikel 3 Grondwet – “Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar” – te herleiden naar de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Artikel 15 daarvan luidt:

http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Ien_Dales_Leerstoel/Publicaties/Niessen/De_Renaissance_van_de_ambtelijke_status.pdf.

⁶⁶ Meer, van der, F.M. (2008). ‘Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers’. *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 36-53.

*“Ambten en bedieningen zijn lastgevingen der Maatschappij voor eenen bepaalden tijd. Zij zijn noch erfelijk, noch vervreemdbaar, noch bijzondere voorregten van hun, die ze waarnemen. De keus van den eenen Burger, boven den ander, is alleenlijk gegrond op meerdere deugd en bekwaamheden”.*⁶⁷

Dit grondwetsartikel zegt weliswaar iets over wie in aanmerking komt om aangesteld te worden als ambtenaar, maar laat zich niet uit over een ambtelijke rechtspositie. De ontwikkeling daarvan werd aanvankelijk bepaald door incidentele maatregelen en beslissingen ten aanzien van individuele ambtenaren. Slechts langzaam zijn er algemene regelingen tot ontwikkeling gekomen.⁶⁸ Bij de grondwetsherziening van 1983 werd artikel 109 in van Grondwet opgenomen, dat bepaalt dat de wet de rechtspositie van ambtenaren dient te regelen, en dat de wet tevens regels stelt omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.⁶⁹ Dat deze bepaling in de Grondwet is opgenomen heeft te maken met de bijzondere betekenis van de ambtenaren in de uitvoering van de overheidstaak, en gegeven het feit dat hun werkgeefster, de overheid, tevens hoedster is van het algemeen belang.⁷⁰ Artikel 109 Grondwet kan worden aangemerkt als *lex specialis* ten opzichte van artikel 9 lid 2 Grondwet.⁷¹ Dit artikel bepaalt immers dat de wet regels stelt omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.⁷² Het is de vraag of artikel 109 Grondwet teruggevoerd kan worden op bepalingen in staatsregelingen van eerdere datum, zoals dat het geval is bij artikel 3 Grondwet. Omdat pas in de Grondwet van 1983 is bepaald dat de wet de rechtspositie van de ambtenaren dient te regelen, moet er in eerdere grondwetten en staatsregelingen worden gezocht naar een alternatieve rechtsverhouding tussen ambtenaren en de staat. Zodoende wordt aansluiting gezocht bij regelingen omtrent de bezoldiging van ambtenaren, omdat dit onderwerp – naast de pensioenen en wachtgeld – reeds lange tijd in de wet is

⁶⁷ Artikel 15 Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798, via www.denederlandsegrondwet.nl.

⁶⁸ Rapport-Kranenburg (1958). ‘Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren’, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 12.

⁶⁹ Artikel 109 Grondwet.

⁷⁰ *Kamerstukken I* 1980-1981, 15 048, nr. 17, p. 1.

⁷¹ Bovend'Eert, P.P.T., Bunschoten, D.E., Fleuren, J.W.A., Kortmann, C.A.J.M. & Van der Nat, M.N.H. (2004). *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden: de tekst van de Grondwet, voorzien van commentaar*. Deventer: Kluwer, p. 155.

⁷² Artikel 9 lid 2 Grondwet.

verankerd en aanvankelijk de rechtspositie van ambtenaren bepaalde.⁷³ Regelingen op het overige terrein van de sociale zekerheid kunnen veel later voor het eerst worden aangetroffen.⁷⁴

2.3.2 *Ambtelijke bezoldiging*

De eerste sporen van een regeling omtrent de bezoldiging van ambtenaren gaan terug naar de Staatsregeling des Bataafschen Volk van 1801. Artikel 40 van de Staatsregeling luidt: “Het Staats-Bewind heeft het Bestuur der Nationaale Geldmiddelen; hetzelfde regelt de vaste Jaarwedden der Nationaale Amptenaren, (...)”.⁷⁵ Hieruit blijkt dat de bezoldiging van ambtenaren ten tijde van de Bataafse Republiek kan worden aangemerkt als een staatsaangelegenheid. Hierin is nadien geen verandering meer gekomen. In artikel 56 van de Staatsregeling des Bataafschen Volk van 1805 staat dat de raadpensionaris de “vaste Jaarwedden der Nationale Ambtenaren van den Staat”⁷⁶ bepaalt. Ook na de vorming van de Verenigde Nederlanden, en later het Koninkrijk der Nederlanden, is er onverminderd aandacht voor de bezoldiging van ambtenaren in staatsregelingen. Zo luidt artikel 40 van de Grondwet van 1814 als volgt:

*“De Souvereine Vorst heeft het opperbestuur der algemeene geldmiddelen. Hij regelt de tractementen van alle Kollegiën en Ambtenaren, welke uit 's Lands kasse betaald worden, en brengt dezelve op de begrooting der staatsbehoeften”.*⁷⁷

Hoewel deze bepaling een zekere rechtsverhouding aantoont tussen ambtenaren en de staat, is het onduidelijk wat de precieze betekenis ervan is. Rehorst heeft betoogd dat het artikel niet beoogt aan de Koning voor te schrijven om een deel van het ambtenarenrecht te regelen of om de bijzondere status van de ambtenaar vast te leggen, maar dat het slechts de bevoegdheidsverdeling

⁷³ Heerma van Voss, G.J.J. (1998). ‘Juridische aspecten van de ambtelijke status’. In: *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*. Den Haag: College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, p. 15-18.

⁷⁴ Rapport-Kranenburg (1958). ‘Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren’, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 13.

⁷⁵ Artikel 40 Staatsregeling des Bataafschen Volk 1801, via www.denederlandsegrondwet.nl.

⁷⁶ Artikel 56 Staatsregeling des Bataafschen Volk 1805, via www.denederlandsegrondwet.nl.

⁷⁷ Artikel 40 Grondwet van 1814, via www.denederlandsegrondwet.nl.

tussen de Koning en de wetgever aangeeft.⁷⁸ Artikel 61 van de Grondwet van 1815 heeft eenzelfde strekking en ook artikel 63 van de Grondwet van 1887, dat ongewijzigd is gebleven totdat de Grondwet een kleine eeuw later, in 1983, werd herzien, luidt ongeveer hetzelfde:

*“De Koning heeft het opperbestuur van de algemeene geldmiddelen. Hij regelt de bezoldiging van alle colleges en ambtenaren, die uit 's Rijks kas worden betaald. (...) De pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld”.*⁷⁹

In het begin van de twintigste eeuw had ieder departement, rijksdienst of staatsbedrijf zijn eigen salarisregeling, waarin de verschillende ambten en functies met de bijbehorende minimum- en maximumlonen stonden opgesomd, hetgeen een grote diversiteit ten aanzien van de bezoldiging van ambtenaren tot gevolg had.⁸⁰ Veel van deze salarisregelingen dateerden van de tweede helft van de negentiende eeuw en waren, nadat ze eenmaal waren vastgelegd, jarenlang ongewijzigd gebleven. Dit heeft haast vanzelfsprekend tot problemen geleid. Als gevolg van de waardevermindering van de gulden werd namelijk een groot aantal functies financieel ondergewaardeerd, hetgeen heeft geleid tot protesten aan de kant van het personeel en rekruteringsproblemen voor bepaalde functies aan de kant van de overheid.⁸¹ Daarentegen waren er ook verschillende ambten die overgewaardeerd werden, omdat de bezoldiging gekoppeld was aan de status van het ambt, dat ver verheven was boven de inhoud of allereerst de functie had van ereambt. Daarnaast werden vergelijkbare functies bij verschillende departementen, rijksdiensten of staatsbedrijven uiteenlopend beloond, wat door het personeel werd opgevat als een daad van willekeur.⁸²

Omdat de regering huiverig was de grip op het slecht functionerende beloningssysteem te zullen verliezen en omdat zij steeds meer de hete adem van de groeiende vakbeweging in de nek begon te voelen werd in 1917 bij Koninklijk Besluit de Staatscommissie voor de salarisregeling van burgerlijke Rijksambtenaren en beambten, ook wel naar haar voorzitter de Staatscommissie

⁷⁸ Rehorst, P. (1975). ‘De Grondwet en de ambtelijke rechtspositie’, *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 141-146.

⁷⁹ Artikel 63 Grondwet van 1887, via www.denederlandsegrondwet.nl.

⁸⁰ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 231.

⁸¹ Idem, p. 232.

⁸² Idem, p. 232.

Stork genoemd, ingesteld.⁸³ Deze staatscommissie had als voornaamste opdracht te onderzoeken of de bezoldiging van verschillende groepen ambtenaren aan de eisen voldeed en in hoeverre deze aangepast zou moeten worden.⁸⁴ Nadat alle belanghebbenden hun salarissen kenbaar hadden kunnen maken, heeft de staatscommissie een eerste poging ondernomen om het toen geldende beloningssysteem te vereenvoudigen door tot een algemene salarisregeling te komen.⁸⁵ Het advies van de Staatscommissie Stork vormde de grondslag voor het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1918, dat de boeken is ingegaan als de eerste algemene Rijksbezoldigingsregeling.⁸⁶

2.3.3 *Onderhoudsrente-theorie*

In de literatuur omtrent de ambtelijke rechtspositie wordt het karakter van de bezoldiging van ambtenaren vrijwel altijd benaderd vanuit de onderhoudsrente-theorie.⁸⁷ Deze theorie, ook wel aangeduid als het alimentatieprincipe, houdt in dat ambtenaren van wie wordt verondersteld dat ze zich met al hun krachten van lichaam en geest hebben ingezet om de aan hen opgedragen staatstaak zo goed mogelijk te vervullen, zich geen zorgen hoeven te maken over hun eerste levensbehoeften en die van hun gezin.⁸⁸ Hieruit vloeit mede voort dat de bezoldiging van een ambtenaar doorloopt tijdens ziekte.⁸⁹

Ferf beschouwt de bezoldiging van ambtenaren niet als vergoeding voor de geleverde arbeid, waarvan de hoogte wordt bepaald aan de hand van vraag en aanbod of afhangt van de hoogte van de beloningen buiten de openbare dienst. Tegen de eerste methode om de hoogte van de bezoldiging te bepalen voert hij aan dat deze een erg, en wellicht te, laag beloningsniveau zou

⁸³ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 232.

⁸⁴ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf, p. 18-19.

⁸⁵ Idem, p. 19-20.

⁸⁶ Idem, p. 20.

⁸⁷ Idem, p. 15.

⁸⁸ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 42. Zie ook Ferf, H. (1864). *De regten der ambtenaren* (dissertatie Leiden). Leiden: Van der Hoek, p. 77 e.v.

⁸⁹ Krabbe, H. (1883). *De burgerlijke staatsdienst in Nederland* (dissertatie Leiden). Leiden: Van Doesburgh, p. 148-149.

opleveren vanwege het grote aanbod tegenover de beperkte vraag. Hierdoor wordt de overheid een minder aantrekkelijke werkgever, waardoor, in de woorden van Ferf, “de bekwaamsten en geschiksten zich van de Staatsdienst zouden terugtrekken”.⁹⁰ Hoewel hij erkent dat een loopbaan buiten de overheid waarschijnlijk meer voordelen zou opleveren voor de ambtenaar, verwerpt hij de tweede manier om de hoogte van de bezoldiging vast te stellen vanwege de moeilijke berekening en de vaste voordelen die het werken in overheidsdienst heeft ten opzichte van het werk in de private sector.⁹¹ Dat de staat ambtenaren dient te onderhouden vloeit volgens Merens voort uit het feit dat aan hen plichten worden opgelegd die niet beperkt blijven tot hun werktijd, maar op hen rusten zo lang zij als ambtenaar werkzaam zijn.⁹² Ook hij beschouwt de bezoldiging niet als tegenprestatie voor de geleverde arbeid, maar als onderhoudsrente die voldoende moet zijn om de ambtenaar in staat te stellen de maatschappelijke positie in te nemen die bij een goede vervulling van het ambt past.⁹³

Krabbe onderkent een dubbel element in de bezoldiging van ambtenaren.⁹⁴ Het heeft in de eerste plaats het karakter van een onderhoudsrente die niet afhankelijk is van het presteren van een ambtenaar maar gebaseerd is op de toestand van dienstbaarheid waarin een ambtenaar zich bevindt gedurende de periode dat hij in de openbare dienst werkzaam is. Deze onderhoudsrente vertegenwoordigt geen algemeen minimum aan levensbehoeften, maar fluctueert naargelang de levensstandaard van de ambtenaar, die samenhangt met de functie die hij vervult, verandert. Ten tweede kan de bezoldiging aangemerkt worden als een beloning, die hoger wordt “naarmate de diensten die bewezen worden voor de staat van groter belang zijn, (...) terwijl de onderhoudsrente dezelfde kan blijven”.⁹⁵ Krabbe merkt op dat de bezoldiging vaak zo laag is, dat bij het merendeel van de ambtenaren het grootste gedeelte ervan uit onderhoudsrente, en amper uit beloning, bestaat.⁹⁶ Fokker stelt daarentegen dat de bezoldiging van ambtenaren niet het

⁹⁰ Ferf, H. (1864). *De regten der ambtenaren* (dissertatie Leiden). Leiden: Van der Hoek, p. 75.

⁹¹ Idem, p. 75 e.v.

⁹² Voorwoord M.W.F. Treub bij Merens, M.J.D. (1912). *De ambtenaar en de staat*. Amsterdam: Scheltema & Holkema.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Krabbe, H. (1883). *De burgerlijke staatsdienst in Nederland* (dissertatie Leiden). Leiden: Van Doesburgh, p. 148 e.v.

⁹⁵ Idem, p. 148 e.v.

⁹⁶ Krabbe, H. (1883). *De burgerlijke staatsdienst in Nederland* (dissertatie Leiden). Leiden: Van Doesburgh, p. 148 e.v.

karakter van een beloning in zich herbergt, maar dat het enkel moet worden opgevat als een onderhoudsrente – “de plicht de ambtenaar met zijn gezin behoorlijk te doen leven” – die “tegenover de eis van toewijding der gehele persoonlijkheid” staat.⁹⁷ Fokker is het met Ferf eens dat de hoogte van de bezoldiging niet beheerst mag worden door vraag en aanbod, maar wordt bepaald of beïnvloed door tal van factoren, zoals de mate waarin het ambt een levenstaak vormt, de eisen van bekwaamheid, de zwaarte of het gevaar van de dienst, de geldelijke verantwoordelijkheid, het uitzicht op bevordering, de verzekering van pensioen voor ambtenaren en hun nabestaanden en de sociale positie, aanzien en invloed, die aan het ambt zijn verbonden.⁹⁸

2.3.4 *Ambtelijke verplichtingen*

In de eerste helft van de negentiende eeuw hadden ambtenaren dus al rechten, of beter gezegd, aanspraken in de arbeidsvoorwaardensfeer, zoals op het gebied van bezoldiging. Daartegenover stonden ook enkele verplichtingen waaraan zij gebonden waren.⁹⁹ Deze plichten waren vaak in algemene termen geformuleerd en werden hoofdzakelijk vastgelegd in de ambtseed die iedere ambtenaar bij zijn aanstelling moest te ondertekenen. De oorsprong van een dergelijke eed ligt honderden jaren geleden. Ten tijde van de Bataafse Republiek werden de politieke eed en de ambtseed aanvankelijk vervangen door verklaringen en beloften, maar de Staatsregeling des Bataafschen Volk van 1805 en de Grondwet van 1814 bevatten alweer een politieke eed en kort daarna wordt ook de ambtseed voor alle ambtenaren weer ingevoerd.¹⁰⁰ Belangrijke begrippen daarin waren onder andere vlijt, gehoorzaamheid, loyaliteit, zedelijkheid, betrouwbaarheid, onkreukbaarheid en geheimhouding.¹⁰¹ Daarnaast werd een belofte van ‘zuivering’ verlangd, waarbij de ambtenaar moest beloven dat hij zijn aanstelling niet te danken had aan een geleverde tegenprestatie aan zijn voordrager.¹⁰² Stekelenburg beschouwt de geheimhoudingsplicht als de

⁹⁷ Fokker, E. (1897). ‘Welke is de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak?’. In: *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging 1897*, 28, I, p. 136-255.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 82.

¹⁰⁰ Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

¹⁰¹ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 82.

¹⁰² Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 67

belangrijkste plicht van een ambtenaar.¹⁰³ Het is strikt verboden om informatie die een ambtenaar tijdens zijn dienstbetrekking te weten is gekomen, openbaar te maken. Daarnaast is de eis van onkreukbaarheid, ook wel ambtelijke integriteit genoemd, van groot belang, omdat deze impliciet een verbod op corruptie of omkoping inhoudt.¹⁰⁴ Net zoals de geheimhoudingsplicht en de ambtelijke integriteit waren ook de meeste andere verplichtingen niet slechts beperkt tot werktijden, maar strekten ze zich uit tot in het privéleven van de ambtenaar. Het ambtenaarschap werd immers geacht meer te zijn dan zomaar een beroep. Door middel van de aanstelling heeft de ambtenaar gekozen voor een leven in dienst van de overheid en gaat hij daar daadwerkelijk deel van uitmaken.¹⁰⁵ Zodoende dient hij een voorbeeldfunctie te vervullen ten opzichte van de rest van de samenleving. Zo behoort een ambtenaar zich keurig aan de wet te houden en blinkt hij uit in zedelijkheid, taalgebruik, kleding, persoonlijke verzorging en andere deugden.¹⁰⁶ Kortom, aan ambtenaren worden reeds lange tijd specifieke eisen gesteld die samenhangen met het beroep dat zij uitoefenen.

2.4 Grondslagen voor de ambtelijke rechtspositie

Regelingen ten aanzien van de bezoldiging van ambtenaren kunnen dus al in 1801, nog voordat er sprake was van het Koninkrijk der Nederlanden, worden teruggevonden. Van een échte ambtelijke status is dan nog geen sprake. De ontwikkeling daarvan is pas luttele decennia later opgang gekomen. Hieronder wordt beschreven welke stappen er zijn gezet om tot een wettelijk verankerde ambtelijke rechtspositie te komen. Eerst is er aandacht voor de periode lopend vanaf 1848 tot begin twintigste eeuw, waarin de noodzaak van een ambtelijke rechtspositie tegen het licht wordt gehouden. Toen de urgentie eenmaal werd onderkend, is de Staatscommissie Dresselhuys in het leven geroepen die de opdracht kreeg om algemene ‘wettelijke regelingen’ voor te bereiden ten aanzien van de rechtstoestand van ambtenaren. Uiteindelijk is in 1929 de Ambtenarenwet in werking getreden, waarin de rechtspositie van ambtenaren is gecodificeerd.

¹⁰³ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 82.

¹⁰⁴ Idem, p. 83.

¹⁰⁵ Idem, p. 83.

¹⁰⁶ Idem, p. 83.

2.4.1 'Rechtstoestand der ambtenaren'

De wenselijkheid van een wettelijk verankerde rechtstoestand voor ambtenaren kwam voor het eerst ter sprake bij de grondwetsherziening van 1848.¹⁰⁷ Eerder dat jaar had Bachiene een brochure uitgebracht, waarin hij pleit voor het wettelijk vastleggen van de rechtspositie van ambtenaren.¹⁰⁸ Bachiene wees erop dat de arbeidsbetrekking van niet-levenslang aangestelde ambtenaren alleen door het in de praktijk gevormde gewoonterecht werd geregeld. Dit herbergt het gevaar in zich dat de staat niet behoorlijk wordt gediend en dat de deur wordt geopend voor willekeur, vleierij en gunstbejag.¹⁰⁹ Thorbecke, de architect van de grondwetsherziening van 1848, heeft zich hierbij aangesloten: "(...) niet enkel om hen te dekken tegen willekeur, die nooit en nergens behoort te heerschen, maar ter zake eener deugdelijke inrichting van den publieken dienst".¹¹⁰ Desalniettemin kwam er geen bepaling omtrent de ambtelijke rechtspositie in de grondwet terecht, omdat een meerderheid van de Tweede Kamer het met de regering eens was dat dit een te grove beperking van de macht van de Koning zou inhouden.¹¹¹ Overigens was het in deze tijd een algemeen aanvaarde onmogelijkheid om de rechtstoestand van ambtenaren via de contractuele weg te regelen. De overheid is immers belast met het handhaven van de openbare orde en veiligheid, het vertegenwoordigen van de onderdanen in het buitenland en het beheren van staatsfinanciën. Kortom, ze oefent gezag uit en staat boven de burgers. Dit zorgt ervoor dat zij niet kan onderhandelen over arbeidsvoorwaarden met hen die worden ingeschakeld om deze met gezag omklede taken uit te voeren.¹¹²

Het zijn vervolgens de eerder aangehaalde Fokker en Krabbe, die aan het eind van de negentiende eeuw grote invloed hebben gehad op de discussie omtrent de wenselijkheid van een

¹⁰⁷ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 63.

¹⁰⁸ Bachiene, P.J. (1848). *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars*. Den Haag: Belinfante.

¹⁰⁹ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 63.

¹¹⁰ Thorbecke, J.R., nieuwe uitgave van C.W. de Vries (1948). *Bijdrage tot de herziening der grondwet van J.R. Thorbecke*. Den Haag: M. Nijhoff, p. 19-20.

¹¹¹ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 64.

¹¹² Leede, de, L.J.M. (1982). 'Historie en ideologie van de bijzondere rechtspositie van ambtenaren'. In: Leede, de, L.J.M. (red.) (1982). *Ambtenarenrecht en arbeidsrecht: een vergelijking*. Den Haag: VULGA, p. 9-18.

wettelijke regeling waarin de rechtspositie van ambtenaren zou moeten worden geregeld. In 1897 werden zij door de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging uitgenodigd te reageren op de vraag “Welke is de aard der rechtsverhouding van den staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak?” Volgens Fokker kon de bijzondere arbeidsverhouding tussen ambtenaren en de overheid gelegitimeerd worden door het doel waarop de werkzaamheid van de overheidswerknemers is gericht.¹¹³ “Die ‘Zweckbestimmung’ alleen onderscheidt de rechtsverhouding der technische staatsambtenaren van die der technische ambtenaren in dienst van particulieren.”¹¹⁴ Krabbe stelt dat de bijzondere aard van de werkzaamheden die ambtenaren uitoefenen een de bijzondere rechtspositie rechtvaardigt.¹¹⁵ Hij is van mening dat indien een taak ook in de private sector uitgevoerd kan worden, de verhouding tussen de staat en degene die met deze taak is belast beheerst dient te worden door privaatrechtelijke regels.¹¹⁶ Daarnaast betoogt hij dat een wettelijke regeling noodzakelijk is om ambtenaren te beschermen tegen daden van willekeur. Hij achtte het wettelijk regelen van de rechtspositie voor ambtenaren in het belang van zowel het beroep als de gehele staat.¹¹⁷ De vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging beaamde, na behandeling van de preadviezen van Fokker en Krabbe, dat het verankeren van een rechtspositionele regeling voor ambtenaren in de wet noodzakelijk was.¹¹⁸

Nadat in 1903 het verbod op staken voor overheidspersoneel in het Wetboek van Strafrecht was opgenomen, werd de roep om een algemene regeling omtrent de ambtelijke rechtspositie steeds luider.¹¹⁹ Tegen deze achtergrond speelde de Rechtstoestandbond een belangrijke rol. Bij deze

¹¹³ Fokker, E. (1897). ‘Welke is de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak?’. In: *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging 1897*, 28, I, p. 136-255.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Krabbe, H. (1897). ‘Welke is de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak?’. In: *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging 1897*, 28, I, p. 68-102.

¹¹⁶ Zutphen, van, A.H. (1991). *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag* (dissertatie Leiden). Den Haag: VUGA, p. 36.

¹¹⁷ Rapport-Kranenburg (1958). ‘Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren’, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 64.

¹¹⁸ Idem, p. 65.

¹¹⁹ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 46.

bond, die in 1901 werd opgericht als de Bond van Ambtenarenvakverenigingen, maar haar naam al snel veranderde in de Rechtstoestandbond, waren verschillende ambtenaren- en werkliedenbonden aangesloten.¹²⁰ De bond constateerde een toestand van rechteloosheid en de beklagenswaardige gevolgen daarvan, die uiteenliepen van onredelijk geweigerd verlof tot vermindering van salaris tijdens ziekte en willekeurige ontslagen, waarbij in geen enkel geval een beroepsmogelijkheid bij de rechter openstond.¹²¹ Derhalve streed de bond voor vastheid van de ambtelijke rechtspositie, bestaanszekerheid voor ambtenaren en rechten die dit veilig zouden kunnen stellen.¹²² Om haar doelstelling – het verkrijgen van een bevredigende wettelijke regeling van de rechtspositie van al het overheids personeel – te verwezenlijken richtte de bond zich rechtstreeks tot de wetgevende macht. Zo publiceerde zij eens een compleet ontwerp wetsvoorstel voor een ambtenarenwet in het maandelijks uitgebrachte bondsblad ‘De Rechtstoestand’.¹²³

2.4.2 *Via de Staatscommissie Dresselhuys naar de Ambtenarenwet 1929*

De uitgeoefende druk van de Rechtstoestandbond en het feit dat in 1909 een volwaardige regeling ten aanzien van de arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek werd opgenomen, zorgden ervoor dat de overheidswerkgever het als haar plicht zag de rechtspositie van haar eigen personeel goed te regelen.¹²⁴ Derhalve werd in 1917 de Staatscommissie inzake de rechtstoestand van de ambtenaar, kortweg de Staatscommissie Dresselhuys genoemd, ingesteld, welke de plicht van de overheid om de ambtelijke rechtspositie deugdelijk te regelen zal onderschrijven in haar advies. De staatscommissie heeft als opdracht om algemene ‘wettelijke regelingen’ voor te bereiden ten aanzien van de rechtstoestand van ambtenaren. Onderwerpen waaraan de staatscommissie in ieder geval aandacht zou moeten schenken hadden onder andere betrekking op de ambtelijke aanstelling, bevordering, bezoldiging, schorsing, ontslag, pensioen,

¹²⁰ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 223.

¹²¹ Rapport-Kranenburg (1958). ‘Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren’, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 65.

¹²² Idem, p. 65. Zie ook *De Rechtstoestand*, 2, 16, juli 1903.

¹²³ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 224. Zie ook *De Rechtstoestand*, 1, 112, maart 1903.

¹²⁴ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 47.

diensttijd, wachtgeld en uitkering bij ziekte.¹²⁵ Naast deze vooral materieelrechtelijke aspecten van de rechtspositie diende de staatscommissie tevens advies te geven omtrent een formeelrechtelijke component, te weten de mogelijkheid om in beroep te gaan bij een rechterlijke instantie, oftewel het procesrecht.¹²⁶

De staatscommissie concludeerde dat er sprake was van een situatie van rechteloosheid voor ambtenaren in Nederland. De bestaande rechtspositieregelingen en heersende gewoonte bieden weliswaar enige waarborgen, maar kunnen willekeur niet volledig uitsluiten. Daarnaast heerst er grote rechtsonzekerheid. Naast het ontbreken van de mogelijkheid om in beroep te gaan bij een rechterlijke instantie, bieden de bestaande rechtspositieregelingen onvoldoende zekerheid. De staatscommissie adviseert derhalve het geschreven recht dat de ambtenaarsverhouding beheerst uit te breiden en rechterlijke instantie op te tuigen, waarbij een ambtenaar kan klagen en die invulling kan geven aan de algemene regels van geschreven en ongeschreven recht.¹²⁷ In lijn met Krabbe stelt de staatscommissie dat een wettelijke regeling niet enkel in het belang is van de ambtenaar, maar dat het belang van de staat ermee wordt gediend. Het is een ‘ernstig gemeenschapsbelang’ dat het ambtenarenkorps zelfstandig en zoveel mogelijk onafhankelijk is, omdat de handhaving van de rechtsorde van hen afhankelijk is. Immers, ambtenaren vormen in een parlementaire regeringsvorm het stabiele element dat zelfstandig wetten en verordeningen kan handhaven.¹²⁸ Dit komt zowel de staat als de maatschappij ten goede, omdat het onpartijdige karakter van de ambtenaren en de stabiliteit in de toepassing van het recht in hoge mate rechtszekerheid verschaft aan burgers.¹²⁹ De beroepsmogelijkheid voor ambtenaren bij een onafhankelijke rechter acht de staatscommissie eveneens van gemeenschapsbelang. Tot slot stelt de staatscommissie dat er een mogelijkheid moet zijn om ongeschikte ambtenaren eenvoudig te ontslaan, waarbij het van belang is dat de bijzondere waarborgen tegen onrecht en onbillijkheid in acht worden genomen.¹³⁰

¹²⁵ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 239.

¹²⁶ Idem, p. 239.

¹²⁷ Rapport-Kranenburg (1958). ‘Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren’, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 66.

¹²⁸ Idem, p. 66.

¹²⁹ Idem, p. 67.

¹³⁰ Rapport-Kranenburg (1958). ‘Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren’, Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 67.

In 1919 werd het bijna tweehonderd pagina's tellende verslag van de Staatscommissie Dresselhuys gepubliceerd. Het bevatte, zoals de opdracht verzocht, een ontwerp-wetsvoorstel ten aanzien van de rechtstoestand van ambtenaren. Op basis van dit voorstel, bestaande uit 136 artikelen waarin zowel aandacht is voor het materiële als formele recht, diende minister Heemskerk van Justitie een wetsontwerp in bij de Tweede Kamer. Dit wetsontwerp werd echter nooit openbaar behandeld, omdat er in de praktijk twee grote bezwaren tegen bestonden. Ten eerste waren de financiële gevolgen ervan zo groot dat er zo vlak na de Eerste Wereldoorlog onvoldoende geld beschikbaar was om de voorstellen met betrekking tot de materiële rechtspositie te bekostigen. Ten tweede werd de centralistische regeling van bijna de gehele rechtspositie van al het overheids personeel in strijd geacht met de autonomie van de lagere overheden.¹³¹ Het wetsontwerp verdween zodoende in de lade en werd uiteindelijk op 21 juli 1928 ingetrokken.

Het is ten slotte de Ambtenarenwet 1929¹³² die het tijdvak van de algemeen geregelde rechtspositie van ambtenaren heeft ingeluid.¹³³ Met de inwerkingtreding van deze wet is een lang gekoesterde wens van het Nederlandse overheids personeel in vervulling gegaan.¹³⁴ De Ambtenarenwet 1929 wijkt fors af van het wetsontwerp van Heemskerk. Zo heeft het een veel minder centralistische inslag en zijn er slechts een heel beperkt aantal materiële rechten in vastgelegd. De wet is dan ook met name van belang, omdat het ambtenarenprocesrecht erin is geregeld. Artikel 58 Ambtenarenwet 1929 geeft een drietal grondslagen voor het rechterlijk beroep. Kort gezegd kan een ambtenaar bij het ambtenarengerecht in beroep gaan tegen alle aan hem opgelegde straffen, tegen besluiten of handelingen van een administratief orgaan die in strijd zijn met algemeen verbindende voorschriften en indien een administratief orgaan misbruik maakt van haar macht. Tevens wordt in de Ambtenarenwet 1929 voor het eerst een min of meer eenduidige definitie gegeven van het begrip 'ambtenaar'. Voor die tijd werden in de verschillende rechtspositieregelingen uiteenlopende definities gebruikt, waarbij vaak werd aangesloten bij de begripsbepaling uit de pensioenwetgeving. Daarbuiten werd de betekenis van

¹³¹ Korteweg-Wiers, M.J.S., Schrijvers, P.M.B. & Weijling, K.F.A.M. (2003). *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 25-26.

¹³² Wet van 12 december 1929, *Stb.* 520.

¹³³ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 67.

¹³⁴ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 302.

de term meestal impliciet bekend verondersteld.¹³⁵ Het begrip ambtenaar is ruim 83 jaar na de invoering ervan nagenoeg ongewijzigd van kracht. Als gevolg van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ kan hierin echter binnen afzienbare tijd verandering komen.

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de ambtelijke status precies behelst en waar deze zijn oorsprong vindt. Het is duidelijk geworden dat er al lang voor de verankering van de ambtelijke rechtspositie in de Ambtenarenwet 1929 een bijzondere relatie bestond tussen de overheid en haar werknemers. Zo zijn al eeuwen verplichtingen verbonden aan de op de onderhoudsrente-theorie gebaseerde bezoldiging van ambtenaren. Aan hen werden onder andere eisen gesteld ten aanzien van hun loyaliteit en integriteit. Dat is heden ten dage nog steeds het geval. In het licht van de hierboven beschreven ontwikkelingen in de twintigste eeuw zag de overheidswerkgever het als haar plicht om de rechtspositie van haar personeel goed te regelen. Verschillende argumenten, uiteenlopend van het doel waarop de werkzaamheid van ambtenaren is gericht tot de bescherming tegen daden van politieke willekeur, vormden de rechtvaardigingsgrond voor een afzonderlijk geregelde ambtelijke rechtspositie.

De term ‘ambtelijke status’ heeft geen louter juridische betekenis. Zo onderkent Jeukens, die de ambtelijke rechtspositie het meest uitvoerig heeft onderzocht, naast het formeel- en materieel-juridisch status-begrip een derde, niet juridisch, status-begrip: de sociale status. Deze heeft onder andere betrekking op de maatschappelijke positie van ambtenaren en op de door de overheidswerkgever te stellen eisen ten aanzien van integriteit, loyaliteit en eerlijkheid op grond van de eenzijdige aanstelling. Tevens is hierboven beargumenteerd dat het begrip ambtelijke status in hoge mate met emoties is omkleed. Het is de vraag wat er van de ambtelijke status overblijft indien het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen. De aanstelling en de materiële invulling van de ambtelijke rechtspositie zullen verdwijnen, maar als het aan de indieners van het wetsvoorstel ligt vormt onder andere de ambtelijke integriteit in de toekomst het fundament voor een ‘nieuwe ambtelijke status’. Gezien

¹³⁵ Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 302.

de geschiedenis is het niet onoverkomelijk dergelijke eisen aan ambtenaren te stellen zonder dat zij een aparte rechtspositie hebben. Tweehonderd jaar geleden was daar immers ook geen sprake van. In het volgende hoofdstuk wordt gezien wat het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren' precies inhoudt.

3

Normalisering rechtspositie ambtenaren

3.1 Inleiding

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is op het terrein van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden bij de overheid sprake van ‘normalisering’.¹³⁶ Hieronder wordt het proces verstaan waarbij de verschillen in de rechtspositie tussen het personeel uit de overheidssector en de marktsector zoveel mogelijk worden opgeheven en waarbij de regelingen uit de marktsector als richtsnoer dienen voor de regeling van de rechtspositie van het overheidspersoneel.¹³⁷ Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als marktconformiteit.¹³⁸ De Raad van State merkt in zijn advies omtrent het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ op dat de term ‘normalisering’ niet waardenvrij is, omdat deze immers suggereert dat de verhoudingen in de particuliere sector de norm zijn en de rechtspositie van ambtenaren als abnormaal te beschouwen is.¹³⁹

In dit hoofdstuk staat de laatste stap in het normaliseringsproces centraal: het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’. Voordat er inhoudelijk op het wetsvoorstel wordt ingegaan, worden eerst enkele ‘mijlpalen’ in de discussie omtrent de ambtelijke status genoemd. Achtereenvolgens komen het advies van de Staatscommissie Kranenburg, de visies van Jeukens en Mannoury, de preadviezen van De Jong en Niessen, het ROP-advies en het rapport ‘Buitengewoon normaal’ van de werkgroep ‘Normalisatie

¹³⁶ *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 400 VII, nr. 46, p. 1.

¹³⁷ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 8.

¹³⁸ Becking, K.M. (2001). *'Grand design': Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 53.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 5.

rechtspositie overheidspersoneel' aan bod. Vervolgens wordt het wetsvoorstel beschouwd. Opeenvolgend is er aandacht voor het doel en de strekking van het initiatiefwetsvoorstel, de onderliggende motieven, de kritiek van de Raad van State en de belangrijkste veranderingen die het wetsvoorstel voorstaat, met name ten aanzien van de ambtelijke integriteit. Daarna wordt de normaliseringsdiscussie in paragraaf 3.4 geanalyseerd. Tot slot vormt een beknopte tussenconclusie het besluit van dit hoofdstuk.

3.2 Mijlenpalen in de normaliseringsdiscussie

Na de inwerkingtreding van de Ambtenarenwet 1929 kunnen volgens Sprengers enkele 'mijlpalen' worden ontwaard in de discussie omtrent de bijzondere rechtspositie van ambtenaren.¹⁴⁰ De belangrijkste worden hieronder uiteengezet. Achtereenvolgens komen de Staatscommissie Kranenburg, gevolgd door de commentaren van Jeukens en Mannoury, de preadviezen van De Jong en Niessen, het advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en het rapport 'Buitengewoon normaal' van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' aan bod.

1958: Staatscommissie Kranenburg

Nog geen drie decennia na de inwerkingtreding van de Ambtenarenwet heeft de staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, beter bekend als de Staatscommissie Kranenburg, zich gebogen over een tweetal vragen ten aanzien van de ambtelijke status. Ten eerste werd onderzocht welke redenen er in het verleden toe hebben geleid dat de rechtspositie van ambtenaren wordt gekenmerkt door een bijzondere status¹⁴¹, en ten tweede werd ingegaan op de vraag of er nog behoefte bestaat aan een bijzondere regeling voor ambtenaren.¹⁴² De meerderheid van de commissie zag de overheid voornamelijk als de hoedster van het algemeen belang en

¹⁴⁰ Sprengers, L.C.J. (2010). 'Startbijeenkomst Vereniging Ambtenaar en Recht', 16 maart 2010, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Albeda_Leerstoel/Publicaties/Sprengers/Inleiding_sprengers_a mbtenaar_en_recht_20100316.pdf.

¹⁴¹ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, eerste deel, p. 19-82.

¹⁴² Idem, p. 83-128.

concludeerde daarom dat de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren eenzijdig, publiekrechtelijk vastgesteld moeten worden. Een minderheid van de commissie was daarentegen van mening dat de ambtenaar primair een in ondergeschiktheid presterende mens is, die niet verschilt van een werknemer in de private sector en waarvoor zonder aantoonbare rechtvaardigingsgrond dezelfde regels zouden moeten gelden.¹⁴³

1959-1960: Jeukens & Mannoury

In 1959, een jaar nadat het rapport van de staatscommissie is verschenen, heeft Jeukens, de adjunct-secretaris van de commissie, zijn hierboven aangehaalde proefschrift gepubliceerd. Daarin stelt hij dat het onderscheid tussen ambtenaren en werknemers in de private sector niet gebaseerd is op de aard van de werkzaamheden, maar op het institutioneel vastgelegde, publiekrechtelijke verband waarbinnen ambtenaren werkzaam zijn.¹⁴⁴ Het is de openbare dienst die een ambtenaar verricht die de grondslag vormt voor de bijzondere eisen die aan hem worden gesteld.

Mannoury, die net zoals Jeukens preadviseur was voor de gezamenlijke vergadering van de Vereniging voor Arbeidsrecht en de Vereniging voor Administratief Recht in 1960, onderscheidt de status dignitatis, welke de ambtenaar toekomt als vertegenwoordiger van het openbaar gezag, en de status iuris, oftewel de ambtelijke rechtspositie.¹⁴⁵ De status dignitatis hoeft volgens hem niet te leiden tot een afwijkende status iuris. Sterker nog, hij acht het is in strijd met de structuur van de moderne democratie om maatschappelijke verschillen tot uiting te brengen in een bijzondere rechtspositie, ook als de maatschappelijke verschillen als zodanig worden aanvaard.¹⁴⁶ Mannoury pleit derhalve voor een gelijke regeling van ambtenaren en werknemers in de private sector, tenzij er een onbetwistbare noodzaak is om in bepaalde situaties afwijkende

¹⁴³ Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf, p. 117.

¹⁴⁴ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 298.

¹⁴⁵ Mannoury, J. (1960). 'De status der ambtenaren'. *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 243-248.

¹⁴⁶ Idem.

regels op te stellen. Zo zouden bijzondere eisen gesteld kunnen worden aan ambtenaren vanwege de bijzondere plaats die zij als dragers van het staatsgezag in de samenleving innemen.¹⁴⁷

1982: Preadviezen van De Jong & Niessen

Na het verschijnen van het proefschrift van Jeukens in 1959 volgde een periode van betrekkelijke rust, totdat de bijzondere ambtelijke rechtspositie in 1982 in de preadviezen van De Jong en Niessen opnieuw aan de orde werd gesteld.¹⁴⁸ De Nederlandse Juristenvereniging legde hen de vraag voor of er aanleiding bestaat de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven.

De Jong kwam tot de conclusie dat het aanbeveling verdient om de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en werknemers in de private sector niet langer in stand te houden. Hij vond daar althans geen aanwijzingen voor in het internationale recht en de Grondwet. Daarnaast bleek uit een uitvoerige analyse van de formeel-juridische en materieel-juridische aspecten van de ambtelijke rechtspositie dat er geen dwingende redenen waren om deze op een andere manier te regelen dan de rechtspositie van werknemers in de private sector.¹⁴⁹ Met betrekking tot de formeel-juridische aspecten was De Jong van mening dat de rechtspositie van werknemers in de private sector als standaard zou moeten dienen voor alle werkenden, dus ook voor ambtenaren. Ten aanzien van de materieel-juridische aspecten wilde hij niet zo ver gaan, omdat het materiële ambtenarenrecht volgens hem gunstiger was dan het sociaal recht voor werknemers in de private sector.¹⁵⁰

Niessen heeft de vraag van de Nederlandse Juristenvereniging noch bevestigend noch ontkennend beantwoord.¹⁵¹ Hij stelde in ieder geval vast dat de werkzaamheid van ambtenaren

¹⁴⁷ Mannoury, J. (1960). 'De status der ambtenaren'. *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 243-248.

¹⁴⁸ Messer-Dinissen, P.E.M. (1995). *De rijksarbeidscontractant: Een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid* (dissertatie Leiden). S.l.: s.n., p. 17.

¹⁴⁹ Jong, de, E.P. (1982). 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?' In: *Handelingen NJV*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 5-124.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Sprengers, L.C.J. (2006). 'Wie A zegt, moet B zeggen?'. *Tijdschrift Voor Ambtenarenrecht*, 23, 2, p. 63-73.

minder bijzonder is geworden. Dit komt doordat de werkzaamheden bij de overheid dusdanig divers zijn dat deze lang niet allemaal te maken hebben met de gezagsfunctie van de staat en soms net zo goed in particuliere dienst kunnen worden verricht. Hij stelt dat het feit dat overheidswerkzaamheden altijd gericht zouden zijn op het algemeen belang en dat dit speciale eisen stelt aan de ambtenaren onvoldoende grond vormt voor het handhaven van de verschillen tussen de ambtelijke rechtspositie en die van werknemers in de private sector.¹⁵² Niessen verwerpt hiermee Jeukens' opvatting over zowel de gezagsfunctie van de overheid als het algemeen belang en de openbare dienst als onderscheidende kenmerken om de ambtenaarsverhouding afwijkend te regelen.¹⁵³ Wel erkende Niessen een zekere spanning tussen de verschillende bevoegdheden en verplichtingen die de overheid heeft als gevolg van haar dubbelrol als werkgever en wetgever.¹⁵⁴ Dit neemt niet weg dat hij het met De Jong eens is dat het niet onomstotelijk vast dat een ambtenaar een afwijkende rechtspositie zou moeten hebben. Niessen pleit er echter voor om voor ieder element van de rechtspositie na te gaan of de bevoegdheden en verplichtingen van de overheid in haar verschillende rollen nopen tot afwijking van de rechtspositie van werknemers in de private sector.¹⁵⁵

Een overgrote meerderheid van Nederlandse Juristenvereniging sloot zich bij de conclusie van De Jong en Niessen aan dat er onvoldoende redenen bestaan om ambtenaren in beginsel anders te behandelen dan werknemers in de private sector en sprak zich uit voor het wegnemen van de bestaande rechtspositionele verschillen.¹⁵⁶ Vanaf dit moment is een beweging op gang gekomen

¹⁵² Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 20.

¹⁵³ Rood, M.G. (1989). *Collectief ambtenarenrecht*. Den Haag: VUGA, p. 24.

¹⁵⁴ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 20.

¹⁵⁵ Niessen, C.R. (1982). 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?'. In: *Handelingen NJV*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 125-239.

¹⁵⁶ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 21.

om de ambtelijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen te hervormen.¹⁵⁷ In het kader van dit zogenoemde normaliseringsproces zijn vervolgens de nodige stappen gezet.¹⁵⁸

1998: ROP-advies

Na verloop van tijd kwam als vanzelf de vraag weer op of de tijd rijp was om de ambtelijke rechtspositie af te schaffen. De meningen daaromtrent lopen erg uiteen. Zo heeft Fortuyn zich nadrukkelijk uitgesproken voor de afschaffing van de ambtelijke status. Hij pleitte zelfs voor een toekomst zonder ambtenaren. In plaats daarvan zou de openbare dienst ingevuld moeten worden door gemotiveerde werknemers en overheidswerkgevers die op de arbeidsmarkt optreden als goede, met elkaar concurrerende, werkgevers.¹⁵⁹ Vonhoff, zijn opvolger als hoogleraar op de Albeda-leerstoel, ziet dit echter niet gebeuren in de toekomst.¹⁶⁰ Wilke is minder radicaal dan Fortuyn, maar wel een groot voorstander van het hanteren van uniforme regels en wetten in het openbaar bestuur en de private sector. Hij onderbouwt dit door te stellen dat aan de werknemers in de overheidssector en het bedrijfsleven dezelfde eisen worden gesteld ten aanzien van onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en onpartijdigheid. Daarnaast zou als gevolg van de normalisering het stigma dat ambtenaren een voorkeursbehandeling genieten kunnen verdwijnen. Ten slotte is de wetgever bij normalisering gebaat, omdat hij dan bij bepaalde beleidswijzigingen op het terrein van arbeidsverhoudingen geen apart onderhandelings- en inspraaktraject hoeft te doorlopen.¹⁶¹

In 1997 werd de regering door de Tweede Kamer opgeroepen te onderzoeken onder welke

¹⁵⁷ Sprengers, L.C.J. (2011). 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar'. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 35, 3, p. 13-20.

¹⁵⁸ Zie o.a. Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers. Becking, K.M. (2001). *'Grand design': Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

¹⁵⁹ Fortuyn, W.S.P. (1991). *Een toekomst zonder ambtenaren* (oratie Rotterdam). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 1, p. 21-27.

¹⁶⁰ Vonhoff, H.J.L. (1996). *Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen?* (oratie Rotterdam). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 10, p. 32.

¹⁶¹ Wilke, M.L. (1996). *Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform?* (oratie Rotterdam). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 9, p. 7-9.

voorwaarden de ambtelijke status kan worden opgeheven.¹⁶² De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid hieromtrent om advies gevraagd. Deze kwam tot de conclusie dat het ‘natuurlijke’ moment voor afschaffing van de ambtelijke status nog niet was aangebroken. Daarnaast werd betwijfeld of de kosten van een dergelijke operatie opwegen tegen de baten van het te bereiken resultaat.¹⁶³ De ROP vindt het echter wel zinvol om op de ingeslagen weg van geleidelijke normalisering door te gaan. Daarbij zouden de verschillende elementen van normalisering ieder op hun eigen merites en effecten moeten worden gezien, tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft.¹⁶⁴ De ROP heeft ook stilgestaan bij de gevolgen van normalisering voor de ambtelijke integriteit. De Raad komt tot de conclusie dat overheidswerknemers zich ook in een genormaliseerde situatie hebben te houden aan de algemeen geaccepteerde normen en waarden. Dit staat los van de ambtelijke status en heeft meer van doen met goed werknemerschap. De ROP merkt echter op dat met het afschaffen van de ambtelijke rechtspositie ook de specifieke maatregelen die volgens de huidige rechtspositiereglementen mogelijk zijn ingeval van ontoelaatbare handelingen, ofwel de mogelijkheid tot het treffen van disciplinaire straffen, komen te vervallen. Daarom zou onderzocht moeten worden of er in het Burgerlijk Wetboek voldoende aanknopingspunten zijn om deze maatregelen en disciplinaire straffen mogelijk te maken of dat er nieuwe wettelijke voorzieningen nodig zijn.¹⁶⁵

2005: ‘Buitengewoon normaal’

Het normaliseringsproces vorderde in de jaren na het ROP-advies gestaag, maar de discussie over het daadwerkelijk afschaffen van de ambtelijke status temperde enigszins. De aandacht werd verlegd naar het bijzondere karakter van de openbare dienst en de daaruit voortvloeiende normen en waarden. Als gevolg hiervan werd de nodige wetgeving met betrekking tot integriteit

¹⁶² *Kamerstukken II*, 1997-1998, 25 282, nr. 8.

¹⁶³ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de Ambtelijke Status, Advies nummer 17, 16 december 1998, p. 3.

¹⁶⁴ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de Ambtelijke Status, Advies nummer 17, 16 december 1998, p. 4.

¹⁶⁵ *Idem*, p. 15.

gecreëerd.¹⁶⁶ In de jaarlijks verschijnende Trendnota Arbeidszaken Overheid werd desalniettemin met regelmaat aandacht besteed aan de normalisatie van de ambtelijke rechtspositie.¹⁶⁷ Zo werd in 2002 gesteld dat bepaalde grondbeginselen die specifiek samenhangen met het bijzondere karakter van de overheid, zoals integriteit, zich niet lenen voor marktconformiteit.¹⁶⁸ In 2004 werd een onderzoek naar de wenselijkheid van het opheffen van de ambtelijke status aangekondigd¹⁶⁹ en een jaar later, in 2005, werd duidelijk dat er een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd zou worden om de voor- en nadelen van verdere normalisatie in kaart te brengen.¹⁷⁰ Later dat jaar publiceerde de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheids personeel’ het rapport ‘Buitengewoon normaal’.

In de taakopdracht van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheids personeel’ werd onder andere de vraag opgeworpen op welke wijze de bijzondere integriteitsvereisten die aan het overheids personeel worden gesteld in regelgeving vastgelegd kunnen worden.¹⁷¹ De werkgroep concludeerde dat het behoud van de ambtelijke rechtspositie niet noodzakelijk was met het oog op de aard van de werkzaamheden die overheids werknemers uitvoeren. Regels ten aanzien van integriteit zouden ook in afzonderlijke wetgeving vastgelegd kunnen worden.¹⁷² Overheids werknemers accepteren deze regels door een arbeidsovereenkomst bij de overheids werkgever te ondertekenen. Daarnaast zouden bijzondere bepalingen, die uitsluitend voor overheids werknemers gelden, in een aparte titel in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen kunnen worden.¹⁷³

Na het verschijnen van het interdepartementaal beleidsonderzoek is het nooit helemaal rustig geworden rondom de rechtspositie van ambtenaren. Een voorlopig hoogtepunt is eind 2010

¹⁶⁶ Rapport van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheids personeel’, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, ‘Buitengewoon normaal’, nr. 6, p. 12.

¹⁶⁷ Sprengers, L.C.J. (2006). ‘Wie A zegt, moet B zeggen?’. *Tijdschrift Voor Ambtenarenrecht*, 23, 2, p. 63-73.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2001-2002, 28 002, nr. 1-2, p. 32.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 204, nr. 2, p. 22-24.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29 801, nr. 2, p. 45-46.

¹⁷¹ Rapport van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheids personeel’, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, ‘Buitengewoon normaal’, nr. 6, p. 40.

¹⁷² *Idem*, p. 7.

¹⁷³ *Idem*, p. 33-34.

bereikt, toen het wetsvoorstel ‘Normalisatie rechtspositie ambtenaren’ werd ingediend. Dit initiatiefwetsvoorstel staat centraal in de volgende paragraaf.

3.3 Wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’

Op 3 november 2010 hebben D66-Tweede Kamerlid Koşer Kaya en haar collega Van Hijum van het CDA het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisatie rechtspositie ambtenaren’ ingediend. Het wetsvoorstel is erop gericht de Ambtenarenwet en enige andere wetten te wijzigen in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.¹⁷⁴ Per 1 januari 2015 zou de wet in werking moeten treden.¹⁷⁵ Hieronder komen allereerst het doel en de strekking van het wetsvoorstel aan bod. Daarna is er aandacht voor de onderliggende motieven, gevolgd door enkele kritische noten. Tevens worden de belangrijkste wetswijzigingen beschouwd, waarbij de nadruk ligt op de ambtelijke integriteit.

Het is niet onbelangrijk om te vermelden dat op 7 juni 2012 de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitgesteld, omdat er onduidelijkheid bestond over de vraag wat een eventuele afschaffing van de ambtelijke rechtspositie voor trouwambtenaren met gewetensbezwaren betekent. Tot op heden is er in de Tweede Kamer geen stemming geweest over het wetsvoorstel. In de tussentijd werd bekend dat D66-Kamerlid Van Weyenberg de plaats als eerste initiatiefnemer heeft overgenomen van Koşer Kaya, omdat zij de Tweede Kamer inmiddels heeft verlaten.¹⁷⁶ Van Hijum geeft aan dat er hoogstwaarschijnlijk voor 2014 duidelijkheid komt omtrent het wetsvoorstel: “We hebben het voornemen om het definitief te behandelen in de Tweede Kamer, want we waren best ver. De schriftelijke ronde was afgerond en de eerste termijn van de plenaire ronde is al geweest. De tweede termijn zou moeten plaatsvinden, maar daar kwamen de verkiezingen tussendoor. Kijk, voor ons is het natuurlijk ook belangrijk om een beetje te weten of we een kans van slagen hebben. Als we het nu in stemming brengen en het wordt verworpen door de PvdA en de VDD, dan hebben we niks

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2.

¹⁷⁵ Artikel XI, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2, p. 7.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2012-1013, 32 550, nr. 42.

binnen. Het is natuurlijk veel interessanter om te kijken of we de PvdA of de VDD of allebei kunnen overhalen om voor dit voorstel te stemmen. De VVD was daar wel toe geneigd, de PvdA iets minder. Nou is het zo dat in het regeerakkoord ook het een en ander staat over normalisering. De grote vraag is of ze zelf met een voorstel willen komen of dat ze zich gaan aansluiten bij ons wetsvoorstel. Achter de schermen zijn we druk bezig ze over te halen om het via ons voorstel te doen. Op dit moment is het vooral achter de schermen proberen om een meerderheid te krijgen. Ik verwacht wel dat ergens de komende maanden, in ieder geval voor de jaarwisseling, dat daar definitief duidelijkheid over komt.”

3.3.1 Doel en strekking

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de indieners het wetsvoorstel zien als de laatste stap in het normaliseringsproces. Het is er hoofdzakelijk op gericht het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden te vervangen door de tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is.¹⁷⁷ Als gevolg hiervan vervalt ook de publiekrechtelijke rechtsbescherming van ambtenaren. Deze zou tot langdurige procedures leiden en hoge kosten met zich meebrengen. Om dit te verhelpen krijgt de rechtsbescherming in de toekomst een privaatrechtelijk karakter.¹⁷⁸ Overigens heeft het wetsvoorstel niet tot doel een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaarschap of de benaming ‘ambtenaar’ in de ban te doen. De Ambtenarenwet wordt dan ook gehandhaafd, maar slechts op die onderdelen van de ambtelijke status die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren.¹⁷⁹

3.3.2 Motieven

Koşer Kaya en Van Hijum geven in de Memorie van Toelichting aan dat het streven naar een

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 1.

¹⁷⁸ *Idem*, p. 1.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 1.

gelijke rechtspositie voor alle werkenden bovenal een principiële keuze is.¹⁸⁰ Volgens Sprengers is deze politieke ontwikkeling een logisch gevolg van het normaliseringsproces dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw is ingezet.¹⁸¹ De indieners stellen dat het niet meer rechtvaardig wordt geacht dat ambtenaren en werknemers – met verwijzing naar de aard van hun werkzaamheden – verschillend worden behandeld, terwijl de aard van de arbeidsverhouding met hun werkgever – ondergeschiktheid en loonafhankelijkheid – in beide gevallen dezelfde is.¹⁸² Indien er in de arbeidsverhouding formeel sprake is van een gezagsrelatie, dient de rechtsverhouding daarom gebaseerd te zijn op een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Daarnaast zouden de redenen die in het verleden aan een afzonderlijke ambtelijke rechtspositie ten grondslag hebben gelegen niet meer actueel of niet meer houdbaar zijn. Tevens zou de principiële gelijkheid tussen de overheidswerknemer en de overheidswerkgever meer bij de huidige tijdgeest passen.¹⁸³ De Raad van State merkt in zijn advies ten aanzien van het wetsvoorstel echter op dat een verwijzing naar de ‘huidige tijdgeest’ onvoldoende grond vormt om de ambtelijke rechtspositie te normaliseren.¹⁸⁴

In de Memorie van Toelichting worden, naast de principiële keuze, enkele andere argumenten voor verdergaande normalisering opgesomd.¹⁸⁵ Zo stellen de indieners dat het wetsvoorstel voorkomt dat de twee rollen van de overheid – die van wetgever en werkgever – vermengd raken. Onderhandelingen in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg kunnen hierdoor stabielere arbeidsverhoudingen opleveren. Daarnaast wordt meer in overeenstemming gehandeld met de principes van de Internationale Arbeidsorganisatie, indien contractvrijheid het leidend beginsel is in het proces van de arbeidsvoorwaardenvorming. Tevens heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de marktsector wordt vergroot en dat de concurrentiepositie van overheidswerkgevers wordt verbeterd. De huidige ambtelijke rechtspositie en de daarmee verbonden juridisering doen het toch al stoffige imago van de ambtenaar immers geen goed, aldus de indieners. Zij stellen: “Een rechtspositie die grotendeels

¹⁸⁰ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 10.

¹⁸¹ Sprengers, L.C.J. (2011). ‘Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar’. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 35, 3, p. 13-20.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 10.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 10.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 2.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 10-12.

gelijk is aan die van werknemers in de marktsector en daarbovenop enige extra elementen bevat, die verband houden met het bijzondere karakter van de overheid, zoals op het gebied van integriteit, kan daarentegen de ‘beroepstrots’ van ambtenaren ten goede komen.”¹⁸⁶

Verder zijn er belangrijke proces-economische argumenten voor een gelijkschakeling van de rechtspositie van het overgrote deel van de ambtenaren met het private arbeidsrecht. Het is immers kostbaar en niet efficiënt om twee rechtspositiesystemen naast elkaar in stand te houden voor het reguleren van nagenoeg dezelfde vraagstukken.¹⁸⁷ Hoewel Bekker geen uitgesproken voorstander is van eenzijdige normalisering, onderschrijft hij deze visie. Hij stelt tijdens een door Abvakabo FNV georganiseerd debat over het initiatiefwetsvoorstel op 13 maart 2012 dat het wetsvoorstel een oplossing biedt voor het feit dat er in één arbeidsmarkt twee verschillende rechtspositiesystemen naast elkaar bestaan. Deze situatie noemt hij “per definitie inefficiënt”. Daarnaast past het huidige ambtenarenrecht in zijn ogen niet bij de nieuwe dynamische en flexibele omgeving die het arbeidsklimaat van de overheid zou moeten kenmerken.¹⁸⁸ Tevens heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat het niet meer nodig is om een extra vertaalslag te maken van de arbeidsvoorwaarden in een algemeen verbindend voorschrift, omdat deze door de toepassing van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten direct doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst. Tot slot zorgt het wetsvoorstel ook voor deregulering, omdat bij nieuwe wetgeving geen vertaalslag meer nodig is naar de verschillende ambtelijke rechtspositieregelingen.

3.3.3 *Kritiek van de Raad van State*

De Raad van State heeft in zijn advies ten aanzien van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ de nodige kritische noten gekraakt. Zo rijst bij hem de vraag welk

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 12.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 12.

¹⁸⁸ Bekker, R. (2012) tijdens een door Abvakabo FNV georganiseerd debat over het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ op 13 maart 2012, via <http://video.engagetv.com/20120313-ambtenarenstatus/embed.php?autoplay=true&width=960&height=540>.

urgent probleem met het wetsvoorstel eigenlijk wordt aangepakt.¹⁸⁹ Daarnaast geeft de Raad van State aan dat de positie van de overheid wezenlijk verschilt van die van een werkgever in de private sector, hetgeen van invloed is op de eisen die worden gesteld aan degenen die er werkzaam zijn. Werkgevers en werknemers bij de overheid zijn immers dienstbaar en daarmee ondergeschikt aan het algemeen belang, zoals daaraan door regering en Staten-Generaal telkens opnieuw concreet invulling wordt gegeven.¹⁹⁰ De Raad van State heeft in 2002 aangegeven welke specifieke eisen aan het ambt van ambtenaar moeten worden gesteld:

“Het functioneren in het algemeen belang houdt in, dat de ambtenaar in een democratische rechtsstaat niet alleen een goede vakman of vakvrouw moet zijn in technisch opzicht; hij moet ook ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef hebben, dat wil zeggen: democratisch besef – het besef te functioneren onder politieke verantwoordelijkheid en in een stelsel van democratische controle –, rechtsstatelijk besef – het vermogen om volgens de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur te handelen – en integriteit – het vermogen om objectief en onpartijdig belangen af te wegen en zich te onthouden van handelingen in de privésfeer waardoor zijn functioneren als ambtenaar in het gedrang kan komen.”¹⁹¹

De Raad van State vraagt zich af in hoeverre een arbeidsverhouding op basis van een tweezijdige arbeidsovereenkomst zich verdraagt met dit normatieve uitgangspunt. Daarnaast plaats hij kanttekeningen bij de meerwaarde die het wetsvoorstel oplevert ten opzichte van de huidige situatie, in ogenschouw nemend dat de wetgever eenzijdig inbreuk moet kunnen maken op de tweezijdige arbeidsovereenkomst.¹⁹²

De indieners reageren op deze opmerkingen door te stellen dat het niet de eenzijdige aanstelling is die een voorwaarde vormt voor ambtelijke integriteit, loyaliteit en dienstbaarheid en ondergeschiktheid aan het algemeen belang. Zij betogen dat de juridische vormgeving van de arbeidsrelatie zeker niet de enige – en wellicht zelfs de meest onbelangrijke – factor is die het

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 29.

¹⁹⁰ *Idem*, p. 2.

¹⁹¹ Jaarverslag Raad van State 2002, Algemene beschouwingen, p. 21.

¹⁹² *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 11.

gedrag van mensen bepaalt.¹⁹³ Opvoeding, opleiding, bedrijfscultuur of rolmodellen zouden een veel grotere invloed hebben.¹⁹⁴ Daarnaast onderkennen de indieners het belang om eisen te stellen aan ambtenaren, die verband houden met hun bijzondere werk. In dat kader hebben zij een prominente plaats in gedachten voor de ambtseed. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de ambtenaar optreedt vanuit het besef van dienstbaarheid aan het algemeen belang, waarop hij aangesproken kan worden. In de ogen van de indieners voegt de eenzijdige aanstelling daar niets wezenlijks aan toe.¹⁹⁵

3.3.4 Belangrijkste veranderingen

Het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ beoogt de Ambtenarenwet en verschillende andere wetten te wijzigen om zo de rechtspositie van ambtenaren in overeenstemming te brengen met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Hiertoe is allereerst de wijziging van artikel 1 van de Ambtenarenwet van belang. Daarnaast wordt Titel III van de Ambtenarenwet, waarin de bepalingen van materieel recht zijn neergelegd, stevig onder handen genomen. De bepalingen die raken aan de integriteit van ambtenaren blijven echter wel gehandhaafd.

Artikel 1 Ambtenarenwet

Met betrekking tot de Ambtenarenwet dient allereerst artikel 1 gewijzigd te worden. Het huidige artikel bepaalt immers dat iemand die op grond van de Ambtenarenwet is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn, aangemerkt kan worden als ambtenaar. Hoewel de benaming ‘ambtenaar’ blijft bestaan, verandert de invulling van het begrip. In het wetsvoorstel is een ambtenaar iemand die krachtens een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is.¹⁹⁶ Overigens wordt een deel van de ambtenaren van de beoogde normalisering uitgezonderd. In de eerste plaats betreft dit een groep benoemde ambtsdragers, zoals ministers,

¹⁹³ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 17.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 17.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 15-16.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2, p. 1.

staatsecretarissen, burgemeesters en de commissarissen van de Koning.¹⁹⁷ Daarnaast worden rechterlijke ambtenaren en de leden van de Hoge Colleges van Staat uitgezonderd.¹⁹⁸ Tevens wordt de aanstelling gehandhaafd voor de militaire ambtenaren bij de krijgsmacht en dienstplichtigen.¹⁹⁹ Dit geldt ook voor notarissen en gerechtsdeurwaarders, omdat dit zogenaamde ‘openbare ambten’ zijn waarvoor een benoeming bij koninklijk besluit is vereist, maar waarvan de beoefenaars zelfstandig ondernemer zijn.²⁰⁰ Zij hebben behoudens hun benoeming en ontslag geen publiekrechtelijke rechtspositie.²⁰¹ Ondanks deze uitzonderingen zal het overgrote deel van de ambtenaren – zo’n 95 procent – werknemer worden in de zin van Boek 7 titel 10 van het Burgerlijk Wetboek, indien het wetsvoorstel wordt aangenomen.²⁰²

Overigens heeft de Raad van State geadviseerd om de aanstelling ook te behouden voor ambtenaren die in een politieke omgeving verkeren of een vertrouwensfunctie bekleden en voor ambtenaren die geweld mogen gebruiken of de vrijheid of bewegingsvrijheid van burgers mogen beperken.²⁰³ Hij baseert dit enerzijds op de bijzondere functies die deze ambtenaren bekleden. Deze zijn verwant aan het bijzondere karakter van het overheidsoptreden, namelijk het dienen van het algemeen belang en de vereiste democratische legitimatie.²⁰⁴ Anderzijds pleit de Raad van State ervoor de ambtelijke status toe te kennen aan alle personen die werken ter vervulling van een overheidstaak. Zodoende is het voor burgers en maatschappelijke organisaties duidelijk dat het overheidsoptreden geschiedt door ambtenaren aan wie bijzondere eisen gesteld mogen worden, ongeacht hun taak of plaats in de organisatie.²⁰⁵

Bepalingen waar geen behoefte meer aan is als Boek 7 titel 10 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is komen te vervallen, terwijl andere wetsartikelen in een enigszins aangepaste vorm

¹⁹⁷ Artikel 1 lid 3 sub a Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2, p. 2. Zie ook *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 9.

¹⁹⁸ Artikel 1 lid 3 sub b Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2, p. 2.

¹⁹⁹ Artikel 1 lid 3 sub c en d Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2, p. 2.

²⁰⁰ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 25.

²⁰¹ *Idem*, p. 22.

²⁰² Sprengers, L.C.J. (2011). ‘Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar’. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 35, 3, p. 13-20. Zie ook *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 8.

²⁰³ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 2.

²⁰⁴ *Idem*, p. 19.

²⁰⁵ *Idem*, p. 20.

in de Ambtenarenwet blijven staan. Dit betreft onderwerpen die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid. Zo is het waarborgen van de ambtelijke integriteit een kwestie die uitstijgt boven datgene wat aan de cao-tafel besproken moet worden en dient daarom publiekrechtelijk geregeld te worden.²⁰⁶

Artikel 125quater en 125quinquies Ambtenarenwet

De bepalingen van de Ambtenarenwet ten aanzien van integriteit vormen samen met het democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn waarover ambtenaren dienen te beschikken en de bepalingen omtrent vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten, het fundament van hetgeen in de toekomst kan worden aangeduid als ‘ambtelijke status’.²⁰⁷ Om deze reden worden onder andere artikel 125quater en 125quinquies Ambtenarenwet gehandhaafd. Deze twee bepalingen, die in artikel 4 en 5 van de nieuwe Ambtenarenwet terug te vinden zijn, bevatten enkele verplichtingen voor de overheidswerkgevers.²⁰⁸

Het huidige artikel 125quater Ambtenarenwet schrijft voor dat het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld een integriteitsbeleid voert dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.²⁰⁹ Daarnaast zorgt het bevoegd gezag ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.²¹⁰ Tevens draagt het bevoegd gezag zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.²¹¹ Deze eerste drie bepalingen – sub a, b en c – van artikel 125quater zijn onveranderd terug te vinden in artikel 4 van de nieuwe Ambtenarenwet, met dien verstande dat ‘het bevoegd gezag van ambtenaren die zijn aangesteld’ wordt vervangen

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 9.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 9.

²⁰⁸ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2.

²⁰⁹ Artikel 125quater sub a Ambtenarenwet.

²¹⁰ Artikel 125quater sub b Ambtenarenwet.

²¹¹ Artikel 125quater sub c Ambtenarenwet.

door ‘de overheidswerkgever’.²¹² Het huidige sub d is uitvoeriger aangepast, maar nauwelijks concreter geworden. Waar het bevoegd gezag onder de geldende Ambtenarenwet in overeenstemming met de Tweede Kamer, onderscheidenlijk de provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur de plicht heeft om vast te stellen op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode²¹³, dient de overheidswerkgever in de genormaliseerde situatie jaarlijks een verantwoording openbaar te maken met betrekking tot de uitvoering van het nieuwe artikel 4 Ambtenarenwet.²¹⁴ Tot slot wordt er een vijfde lid aan het artikel toegevoegd dat stelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden vastgesteld met betrekking tot hetgeen in het derde lid van het artikel is bepaald.²¹⁵

Ook artikel 125quinquies Ambtenarenwet blijft hoofdzakelijk gehandhaafd in de genormaliseerde situatie. Het eerste lid van het nieuwe artikel 5 Ambtenarenwet stelt dat de overheidswerkgever zorg draagt voor de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding²¹⁶; de registratie van nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken²¹⁷; de openbaarmaking van de geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is²¹⁸; de aanwijzing van ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan het risico van financiële belangenverstrengeling of oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is²¹⁹; en een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is²²⁰. De ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden meldt volgens deze procedure zal als daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden

²¹² *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2.

²¹³ Artikel 125quater sub d Ambtenarenwet.

²¹⁴ Artikel 4 lid 4 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2.

²¹⁵ Artikel 4 lid 5 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2.

²¹⁶ Artikel 5 lid 1 sub a Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2.

²¹⁷ Artikel 5 lid 1 sub b Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²¹⁸ Artikel 5 lid 1 sub c Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²¹⁹ Artikel 5 lid 1 sub d Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²²⁰ Artikel 5 lid 1 sub e Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

tijdens en na het volgen van die procedure.²²¹ De klokkenluidersregeling, inclusief het benadelingsverbod, blijft dus gehandhaafd. Tot slot wordt het huidige tweede lid, waarin staat dat het bevoegd gezag voorschriften vaststelt omtrent de onderwerpen die in het eerste lid staan²²², vervangen door een nieuw derde lid dat stelt dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden vastgesteld met betrekking tot hetgeen in het eerste lid van het artikel is bepaald.²²³

Waar de nieuwe artikelen 4 en 5 Ambtenarenwet gericht zijn op de overheidswerkgever, zijn in artikel 6 en 7 de verplichtingen voor ambtenaren neergelegd. Zo bepaalt artikel 6 Ambtenarenwet dat een ambtenaar de op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen dient te vervullen en zich ook daarnaast dient te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.²²⁴ Doet een ambtenaar dit niet dan wordt dat aangemerkt als een tekortkoming in het nakomen van de plichten die de arbeidsovereenkomst aan de ambtenaar heeft opgelegd.²²⁵ In artikel 7 Ambtenarenwet is vervolgens het spiegelbeeld van het eerste lid van artikel 5 neergelegd, namelijk dat een ambtenaar een eed of belofte dient af te leggen.²²⁶ Kortom, in artikel 4 en 5 wordt de overheidswerkgevers opgedragen om bepaalde instrumenten ter bevordering van de ambtelijke integriteit te faciliteren en in artikel 6 en 7 staan de verplichtingen voor ambtenaren om zich hiernaar te schikken.

Overige veranderingen

Artikel 125quater en 125quinquies worden dus enigszins gewijzigd, maar de strekking blijft grotendeels onveranderd. Hetzelfde geldt voor de artikelen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting²²⁷, geheimhouding²²⁸, het meewerken aan visitaties²²⁹, vertrouwensfuncties²³⁰ en

²²¹ Artikel 5 lid 2 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²²² Artikel 125quinquies lid 2 Ambtenarenwet.

²²³ Artikel 125quinquies lid 3 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2, p. 3.

²²⁴ Artikel 6 lid 1 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²²⁵ Artikel 6 lid 2 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²²⁶ Artikel 7 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

²²⁷ Artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet.

²²⁸ Artikel 125a lid 3 Ambtenarenwet.

²²⁹ Artikel 125d Ambtenarenwet.

²³⁰ Artikel 125e Ambtenarenwet.

voorschriften omtrent geheime gegevens²³¹. Naast deze bepalingen worden nog een paar artikelen uit de Ambtenarenwet gewijzigd of geschrapt. Zo vervallen onder meer artikel 125, dat betrekking heeft op de vaststelling van het materiële recht, en artikel 125ter, dat bepaalt dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen. Het laatste gedeelte van deze bepaling is evenwel terug te vinden in het nieuwe artikel 6 Ambtenarenwet. Tevens worden er enkele bepalingen uit verschillende andere wetten gewijzigd of doorgehaald. Het betreft bepalingen van de Politiewet 1993, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Ziektewet, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, de Wet op de loonvorming, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Algemene wet bestuursrecht en de Beroepswet. Sprengers is van mening dat de fundamentele hervorming van het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid een volledige herschrijving van de Ambtenarenwet wenselijk maakt. Dit heeft als voordeel dat de wetsartikelen logisch doorgenummerd kunnen worden, maar vooral dat de inhoud van de wet nader wordt beschouwd. Zo zou de Ambtenarenwet meer de strekking van een ‘code of conduct’ voor ambtenaren kunnen krijgen of de juridische basis kunnen bieden voor een dergelijk op te stellen code.²³²

3.4 Analyse van de normaliseringsdiscussie

Als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ is de normaliseringsdiscussie weer opgelaaid. Tal van auteurs verdedigen vanuit verschillende perspectieven en met uiteenlopende argumenten hun standpunt ten aanzien van de ambtelijke status. Hieronder worden eerst de belangrijkste argumenten voor en tegen het wetsvoorstel beschouwd, waarna de normaliseringsdiscussie bondig wordt geanalyseerd.

3.4.1 Argumenten voor en tegen normalisering

De normaliseringsdiscussie is bovenal een principiële discussie, waarbij de vraag centraal staat of het gerechtvaardigd is om de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en werknemers

²³¹ Artikel 125f Ambtenarenwet.

²³² Sprengers, L.C.J. (2011). ‘Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar’. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 35, 3, p. 13-20.

in de private sector te handhaven dan wel op te heffen. Naast principiële argumenten worden er hoe langer hoe meer pragmatische redenen aangevoerd. Overigens is het De Witte-van den Haak opgevallen dat het accent in de discussie langzaam maar zeker is verschoven naar integriteit en kernwaarden voor de ambtelijke dienst.²³³

Van Hijum, mede-indiener van het wetsvoorstel, onderkent de normatieve tweespalt in de discussie: “Het is een kwestie tussen gelovigen van twee kampen. Er zijn mensen die echt vinden dat ambtenaren eenzijdig aangesteld moeten worden. Dat de aard van het ambtenaar zijn met zich meebrengt dat er een eenzijdige aanstelling moet zijn. Als dat je normatieve uitgangspositie is, en dat is bij de Raad van State ook wel een beetje zo, dan vind je het wetsvoorstel niks. Onze uitgangspositie is dat een ambtenaar bijzonder genoeg is, het publieke karakter daarvan betwisten wij niet, maar dat hoeft niet te betekenen dat je geen normaal arbeidscontract kunt hebben. We verwijzen daarvoor ook naar andere landen. Het borgen van publieke elementen, en ook van integriteit, waar jij ook naar kijkt in je onderzoek, maar ook van andere zaken, dat is in heel veel beroepsgroepen een normaal onderdeel van regelingen, intern of in de wet. Waarom zouden ambtenaren per se een eenzijdige aanstelling nodig hebben?”

Voorstanders

De ambtelijke status hoeft niet langer gehandhaafd te worden omdat een belangrijke reden om de rechtspositie van ambtenaren afzonderlijk te regelen inmiddels is weggefallen, zo betoogt Barentsen.²³⁴ Toen de overheid in het begin van de twintigste eeuw de rechten en plichten van het groeiende ambtenarenkorps goed wilde regelen, stond het arbeidsrecht nog in de kinderschoenen en voldeed het niet voor de overheid. Een goede rechtspositie voor ambtenaren was echter noodzakelijk om te bevorderen dat zij hun werk integer en voldoende onafhankelijk van de politieke leiding konden verrichten. Daarom werden de soms vergaande verplichtingen van ambtenaren wettelijk verankerd en werd ook de mogelijkheid om ambtenaren te ontslaan aan regels gebonden. Het civiele arbeidsrecht heeft zich de afgelopen decennia echter dusdanig

²³³ Witte-van den Haak, de, M.B. (2008). ‘Het beste van twee werelden’, *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 677-684.

²³⁴ Barentsen, B. (2012). *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 12-13.

ontwikkeld dat de noodzaak voor een afzonderlijke ambtelijke rechtspositie is verdwenen.²³⁵

Barentsen kan zich dan ook goed vinden in de principiële keuze waarop het wetsvoorstel is gebaseerd: “Wat uit mijn oratie blijkt is dat de gedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, namelijk dat ambtenaren gewone werkenden zijn waarvoor in beginsel dezelfde regels moeten gelden als voor alle andere werkenden, dus dat er geen behoefte is aan een separate wettelijke ambtelijke status. Die grondgedachte van het wetsvoorstel deel ik.” Barentsen onderkent dat er enkele haken en ogen aan het wetsvoorstel zitten, bijvoorbeeld ten aanzien van het overgangsrecht. Daarnaast merkt hij op dat het wetsvoorstel in zijn ogen nog niet ver genoeg gaat: “Een ander punt is dat steeds grotere groepen ambtenaren van het wetsvoorstel worden uitgezonderd. Even heel plat gezegd: dat vind ik eigenlijk onzin. Ik zie geen reden waarom een militair of een politiemann, ook al oefenen ze de zwaardmacht van de overheid uit, niet op basis van een arbeidsovereenkomst zou kunnen werken. Zelfs, en dat wordt ook heel gevoelig, de rechter, waarom moet dat per se een ambtenaar zijn met een ambtelijke aanstelling? Dat zie ik ook niet direct. Goed, misschien moet je die rechters maar uitzonderen, omdat de Grondwet nou eenmaal voorschrijft dat die een aparte wettelijke positie moeten hebben, dan kun je ze net zo goed ambtenaar noemen. Maar in zekere zin gaat dit wetsvoorstel nog niet ver genoeg. Door toch weer te zeggen: je hebt echte ambtenaren, die daadwerkelijk overheidsmacht uitoefenen, die bindende beslissingen opleggen of mensen arresteren of doodschieten, in het geval van militairen. Die normaliseren we niet, maar de rest wel. Eigenlijk zie ik daar niet zo’n geweldig goede reden voor.”

Vaak worden er voorbeelden aangehaald om de absurditeit van het bestaan van twee rechtspositiesystemen voor nagenoeg dezelfde functies bloot te leggen. Zo schrijft Van der Heijden over medewerkers van ziekenhuizen, universiteiten en lokale vervoersdiensten, die bij de ene organisatie werken als ambtenaar en bij de andere als gewone werknemer, terwijl hun werkzaamheden nagenoeg hetzelfde zijn.²³⁶ Bekker is het hier roerend mee eens en voegt er nog een ander argument voor verdere normalisering aan toe, namelijk dat het per definitie inefficiënt

²³⁵ Barentsen, B. (2012). *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 12-13.

²³⁶ Heijden, van der, P.F. (2008). ‘Ambtelijke status: nuttig, noodzakelijk of overbodig?’, *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 30-35.

is om twee rechtspositiesystemen naast elkaar te laten bestaan voor mensen met vergelijkbare functies. Hij pleit echter niet voor het eenzijdig in overeenstemming brengen van de ambtelijke rechtspositie met die van werknemers in de private sector. Volgens hem zou er gekeken moeten worden of het haalbaar is één nieuw systeem voor de gehele arbeidsmarkt te creëren, waarbij de beste elementen uit beide systemen worden geïntegreerd.²³⁷ Hierin vindt hij in Sprengers een medestander, die weliswaar voorstander is van normalisering, maar niet op principiële gronden. Hij pleit er met name voor het einddoel scherp voor ogen te houden: “Ik ben van mening dat als je gaat kijken welke ontwikkelingen ingang gezet zijn om veranderingen door te voeren in de ambtelijke rechtsposities, dat je op een gegeven moment de afweging moet maken: wat wordt het eindmodel? Het model waar we nu staan vind ik te hybride, te tweeslachtig om het eindmodel te kunnen zijn. Daarin zal je keuzes moeten maken. Dan zijn er wat mij betreft twee keuzes. Of je gaat zeggen: we gaan de Ambtenarenwet meer inhoud geven, zodat daar ook materiële zaken in geregeld worden, die voor alle ambtenaren in welke sector dan ook geldig zijn. Of je zegt: we sluiten aan bij de systematiek zoals die in de marktsector is, en we gaan daar kijken. In het laatste geval zou ik er voorstander van zijn om te zeggen: kijk nou ook naar een aantal elementen uit de ambtelijke rechtspositie, kijk naar elementen die niet goed in de marktsector functioneren en groei toe naar één model, dat zou kunnen werken voor zowel ambtenaren als werknemers, waarin enerzijds goede aspecten van beide modellen in terugkomen en anderzijds de mindere aspecten komen te vervallen. Zeker gezien het traject dat is ingezet door de jaren heen, zeg ik: als je nou een eindmodel moet kiezen, ligt het voor de hand om te kiezen om het onder de vlag van het arbeidsrecht te brengen.”

De ‘beste van twee werelden-opvatting’ wordt overigens vaker aangehangen, bijvoorbeeld waar het gaat om het heikele punt van de ambtelijke rechtsbescherming. De mogelijke verslechtering daarvan wordt vaak aangehaald als belangrijk argument tegen verdere normalisering. Dit thema is te uitgebreid om hier uitputtend te behandelen, maar een enkele opmerking kan er wel over worden gemaakt. Menigmaal is betoogd dat de rechtsbescherming voor ambtenaren niet zit in het gesloten stelsel van ontslaggronden. Als een ambtenaar disfunctioneert is het mogelijk om hem te ontslaan, net zoals dat bij gewone werknemers het geval is. De ambtelijke ontslagprocedure is

²³⁷ Zie ook Bekker, R. In Castricum, C. (2011). ‘Roel Bekker: Voorstander afschaffen ambtenarenstatus’, *Public Mission*, via <http://www.pm.nl/artikel/2023/roel-bekker-voorstander-afschaffen-ambtenarenstatus>.

wel met meer waarborgen omkleed. In de huidige situatie heeft de ambtenaar in drie instanties kans om zijn gelijk te halen. Eerst bij een externe bezwarencommissie, daarna bij de rechtbank en vervolgens bij de Centrale Raad van Beroep. Voor het behoud van deze procedure is veel te zeggen, maar er net zoveel te zeggen voor zeggen om werknemers in de private sector ook dergelijke mogelijkheden te geven. Hetzelfde geldt overigens voor de verplichting tot hoor en wederhoor. Ten aanzien van de normaliseringsdiscussie dienen zaken die samenhangen met het ontslag en de procedure daaromtrent, maar die geen wezenlijk onderdeel vormen van de rechtsbescherming buiten beschouwing gelaten te worden. In dit verband kan gewezen worden op de duur van een ambtelijke ontslagprocedure en de kosten die dat met zich meebrengt of het probleem van de duur van de buitenwettelijke uitkeringsrechten en het eigenrisicodragerschap van de overheidswerkgever.²³⁸ Uiteraard verdienen dergelijke onderwerpen aandacht, maar alleen als er specifiek naar het ontslagrecht gekeken wordt en niet als het gaat om de normalisering van de ambtelijke rechtspositie an sich.

Tegenstanders

Naast de voorstanders van verdergaande normalisering zijn er ook tegenstanders. Zo wijst Niessen erop dat de aparte ambtenarenrechtspraak met al zijn voordelen en de deskundigheid van ambtenarenrechters over boord worden gezet bij verdere normalisering.²³⁹ Daarnaast ziet hij dat er natuurlijke grenzen zijn aan verdere normalisering, die met name voortvloeien uit het feit dat de overheid een bijzondere werkgeefster is.²⁴⁰ De overheid blijft naast werkgeefster immers altijd ook overheid, hetgeen onder andere betekent dat zij ten opzichte van haar werknemers de Grondwet, de wet en internationale verdragen in acht heeft te nemen. Dit houdt onder meer in dat zij de grondrechten van haar werknemers heeft te respecteren. Daarnaast heeft zij de opdracht de integriteit van haar werknemers te bevorderen, omdat één integriteitsincident bij een onderdeel

²³⁸ Jellinghaus, S.F.H. (2012). 'De ambtenaar'. In: Houweling, A.R. & Voet, van der, G.W. (2012). *Bijzondere arbeidsverhoudingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 25-68.

²³⁹ Niessen, C.R. (2001). 'De Renaissance van de ambtelijke status'. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, via

http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/In_Dales_Leerstoel/Publicaties/Niessen/De_Renaissance_van_de_ambtelijke_status.pdf.

²⁴⁰ Idem.

van de overheid het vertrouwen van burgers in de gehele overheid kan schaden.²⁴¹ Ook Coolen is van mening dat de in de jaren tachtig in gang gezette normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid haar eindpunt heeft bereikt. Hij stelt dat de inhoud van de rechtspositie weliswaar bij cao geregeld kan worden, maar dat afschaffing van de ambtelijke status zonder voorafgaande wijziging van de Grondwet überhaupt niet mogelijk is.²⁴²

Niessen is van mening dat de overheid dus een bijzondere werkgeefster is, maar dat het met de bijzonderheid van de ambtenaar als werknemer wel meevalt.²⁴³ Van der Meer legt daarentegen juist wel de nadruk op de ambtenaar als bijzondere werknemer, die in zijn ogen over een eigen rechtspositie dient te beschikken.²⁴⁴ Hij stelt dat de ambtenaar meer dan vroeger een zelfstandig actor in het openbaar bestuur is geworden, hetgeen veroorzaakt is door de toename van het ‘multi-level governance karakter’ van het openbaar bestuur en de geleidelijke ontwikkeling van een ambtelijke professie.²⁴⁵ Enerzijds dient deze zelfstandigheid voldoende juridisch gewaarborgd te worden tegen arbitrair politiek optreden en anderzijds worden specifieke eisen gesteld ten aanzien van onder andere ambtelijke integriteit.²⁴⁶ Becking merkt op dat de discussies over de integriteit van ambtenaren ertoe leiden dat de noodzaak om de ambtelijke status te behouden sterker wordt gevoeld.²⁴⁷ Soms wordt gesteld dat tegenover de toewijding aan het publieke belang en de strenge verplichten die aan ambtenaren worden opgelegd een stevig pakket aan rechten hoort te staan. Verbrugge: “Ik kan me voorstellen dat er bij sommige mensen

²⁴¹ Niessen, C.R. (2001). ‘De Renaissance van de ambtelijke status’. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Ien_Dales_Leerstoel/Publicaties/Niessen/De_Renaissance_van_de_ambtelijke_status.pdf.

²⁴² Coolen, G.L. (2006). ‘De ambtelijke status: verder normaliseren of afschaffen?’. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 23, 1, p. 3-10.

²⁴³ Niessen, C.R. (2001). ‘De Renaissance van de ambtelijke status’. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, Niessen, C.R. (2001). ‘De Renaissance van de ambtelijke status’. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Ien_Dales_Leerstoel/Publicaties/Niessen/De_Renaissance_van_de_ambtelijke_status.pdf.

²⁴⁴ Meer, van der, F.M. (2008). ‘Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers’. *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 36-54.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ Becking, K.M. (2001). *‘Grand design’: Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 95.

een soort ambtelijke trots bestaat, die zeggen: ik heb me aan die zaak gewijd. Daar hoort aan de andere kant respect voor die toewijding bij en dat kan onder andere worden uitgedrukt in een vrij stevig engagement wederzijds.” Van den Berg vult aan: “Rechten en plichten moeten elkaar altijd in evenwicht houden. Het kan niet alleen maar zo zijn dat de overheid als werkgevers alleen maar offers vraagt aan degenen die het werk doen. Er moet een balans zijn tussen de rechten en de plichten.”

Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra pleiten voor een ambtenarenstatus nieuwe stijl, waarbij de inhoud van het ambtenaarschap centraal staat. Hiervoor blijft in hun ogen een publiekrechtelijke wijze van aanstelling, ontslag en rechtsbescherming noodzakelijk.²⁴⁸ Debie is eenzelfde mening toegedaan: “De basis van het ambtenaar zijn heeft natuurlijk alles te maken met het dienen van het algemeen belang. Het dienen van het algemeen belang is iets anders dan het commercieel belang dienen. En dat betekent dat je daardoor ook een aparte inbedding zou moeten hebben van de ambtelijke rechtspositie in een apart stelsel, omdat er altijd een spanningsveld bestaat tussen de rollen van een bewindspersoon. Want een bewindspersoon is enerzijds kabinetslid en moet dus het regeerakkoord dienen en anderzijds is hij werkgever. Die twee rollen staan op gespannen voet. Want de ambtenaar is per definitie als er bezuinigd moet worden het makkelijkste slachtoffer. Wij zeggen: als je het algemeen belang dient is dat iets anders dan werken voor Philips of Shell. Je hebt rekening te houden met een veel breder palet aan belangen. Dat betekent dat ambtenaren in een heel andere cultuur en met een heel andere doelstelling werken in een organisatie. (...) Dat [de rechtsbescherming] is zeker een punt dat daar zwaar in weegt. Daarnaast is het zo dat de overheid een ander doel kan hebben met betrekking tot... Ze kunnen politieke opvattingen hebben over een bepaald punt, dat een bewindspersoon er doorheen wil duwen, terwijl het juist de taak van de ambtenaar is om neutraal alle belangen naar voren toe te brengen. Dat kan op gespannen voet staan, inhoudelijk gezien, met de opvatting die een bewindspersoon heeft. Dat betekent dat er een rechtspositie moet zijn die ervoor zorgt dat een ambtenaar niet op een eenvoudige wijze geloosd kan worden.”

Waar Niessen de bijzonderheid van de overheid als werkgeefster, Coolen de Grondwet en Van

²⁴⁸ Meer, van der, F.M., Berg, van den, C. & Dijkstra, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Leiden: Universiteit Leiden, p. 39.

der Meer de bijzonderheid van de ambtenaren als onoverkomelijke hindernis voor verdere normalisering zien, draagt Schaap een argument van een andere orde aan. Hij stelt eenvoudigweg dat er nauwelijks voordelen aan verdere normalisering kleven. De argumenten van de voorstanders vindt hij weinig overtuigend en het in overeenstemming brengen van de ambtelijke rechtspositie met die van werknemers in de private sector omwille van de eenvormigheid, of, zoals Van der Meer²⁴⁹ het noemt, omwille van een soort juridische esthetiek, beschouwt hij als symboolwetgeving, waarin hij niet mee wil gaan.²⁵⁰ Zijn kritiek sluit aan bij het advies van de Raad van State, waarin werd opgemerkt dat de vraag was gerezen welk probleem met het voorstel wordt aangepakt.²⁵¹

Naast de bezwaren tegen normalisering in het algemeen, wordt er ook kritiek geuit die zich specifiek op het wetsvoorstel richt. Zo worden niet alle argumenten van de indieners om de normalisering van de ambtelijke rechtspositie door te zetten door iedereen voor zoete koek geslikt. Zo vindt Van der Meer dat de argumenten ten aanzien van de arbeidsmobiliteit en het imago van ambtenaren geen hout snijden, omdat ze slechts gebaseerd zijn op aannames in plaats van feiten.²⁵² Blanken is al even kritisch als hij opmerkt dat er slechts één kernargument is voor de wijziging van de ambtelijke rechtspositie, namelijk dat er strikt genomen geen noodzaak bestaat om een onderscheid te maken tussen ambtenaren en werknemers in de private sector. Hij stelt zelfs dat het lijkt alsof andere argumenten er met de haren zijn bijgesleept.²⁵³ Daarnaast vindt Blanken dat het wetsvoorstel eerder onduidelijkheid schept, dan dat het eenvormigheid bewerkstelligt: “Wat nu eigenlijk gebeurt, is dat de zaken alleen maar ingewikkelder worden gemaakt door het wetsvoorstel, omdat de huidige tweedeling wordt omgevormd in een driedeling.

²⁴⁹ Meer, van der, F.M., Berg, van den, C. & Dijkstra, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Leiden: Universiteit Leiden, p. 33.

²⁵⁰ Schaap, P.J. (2006). ‘Weg met het ambtenarenrecht?’. *Sociaal Recht*, 21, 7/8, p. 217-219.

²⁵¹ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 29.

²⁵² Meer, van der, F.M. In Castricum, C. (2011). ‘Frits van der Meer: Tegenstander afschaffen ambtenarenstatus’, *Public Mission*, via <http://www.pm.nl/artikel/2022/frits-van-der-meer-tegenstander-afschaffen-ambtenarenstatus>. Zie ook Meer, van der, F.M., Berg, van den, C. & Dijkstra, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Leiden: Universiteit Leiden, p. 36-37.

²⁵³ Blanken, J.J. (2012). ‘Opening themabijeenkomst van 26 maart 2012’. In: Blanken, J.J., Lanting, B.B.B. & Vermeulen, K.P.D. (red.) (2012). *Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren: Themabijeenkomst 2012 van de Vereniging Ambtenaar & Recht: inleidingen en discussie*. Tilburg: Celsus juridische uitgeverij, p. 3-6.

Er ontstaan drie groepen werknemers straks, namelijk de gewone werknemers, de ambtenaren nieuwe stijl en de ambtenaren oude stijl. Dat is wat minder logisch.”

Een ander kritiekpunt is niet zozeer op de strekking van het wetsvoorstel gericht, maar op de procedure daaromtrent. Het stuit Abvakabo FNV ernstig tegen de borst dat de ambtenarenbonden middels artikel X buitenspel worden gezet. Dat artikel bepaalt immers dat het overeenstemmingsvereiste buiten toepassing blijft bij de totstandkoming van de wet.²⁵⁴ Dit vereiste, dat is neergelegd in het derde lid van artikel 105 ARAR, houdt in dat er overeenstemming dient te worden bereikt in het sectoroverleg voordat regelingen omtrent rechtspositionele rechten en verplichtingen van ambtenaren worden vastgesteld.²⁵⁵ Bos: “Het overeenstemmingsrecht is opgenomen, juist om ervoor te zorgen dat niet eenzijdig de ambtelijke rechtspositie gewijzigd kan worden. Daarvoor is afgesproken dat iedere wet, ook als dat een formele wet is of de aanpassing van een formele wet, wat het initiatiefvoorstel is, dat dat in overleg met de vakcentrales tot stand moet komen. Wat doet Koser Kaya nou in haar voorstel, die zegt: het overeenstemmingsrecht is niet van toepassing op dit voorstel. (...) Ze gaat volledig voorbij aan het overeenstemmingsrecht, en interessant daarbij is dat zij met terugwerkende kracht een wet buitenwerking gaat stellen. Op dit moment is het initiatiefwetsvoorstel nog niet aangenomen, dus op dit moment geldt het overeenstemmingsvereiste nog. Dus op het moment dat de wet aangenomen wordt, wordt met terugwerkende kracht, want dan zegt de Tweede Kamer en de Eerste Kamer en het kabinet: oké, het overeenstemmingsvereiste is niet van toepassing, dan wordt het overeenstemmingsvereiste dus met terugwerkende kracht gewijzigd. Nou, volgens mij hoef je maar één jaar rechten te hebben gestudeerd om te begrijpen dat je wetten niet met terugwerkende kracht kan wijzigen op deze manier.” Van Hijum verdedigt zich door te stellen dat de overheid bij de wijziging van de rechtspositie van ambtenaren niet als werkgever, maar als wetgever optreedt: “Kijk, wij hebben voortdurend geroepen: wat is dat nou voor gek, eigenlijk wordt de mogelijkheid van de wetgever om wetgeving te veranderen hiermee [met het overeenstemmingsvereiste] de facto op onaanvaardbare manier beïnvloed. We hebben een constructie verzonnen om inderdaad dat artikel buitenwerking te stellen. Strikt genomen, zodat je als wetgever niet afhankelijk bent van de instemming van vakbonden om een

²⁵⁴ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2.

²⁵⁵ Sprengers, L.C.J. (2008). ‘25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik.’ *Tijdschrift Voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 729-737.

wetsvoorstel door de Kamer te krijgen. Dat zou ook heel raar zijn.” Jellinghaus en Lanting stellen dat het niet uitgesloten is dat een wet met terugwerkende kracht in werking treedt, maar dan moet wel de normale procedure worden gevolgd. Dit houdt onder andere in dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich moet houden aan de geldende overlegregelingen. Het wetsvoorstel kan deze procedurevoorschriften niet buiten werking stellen.²⁵⁶ Daarnaast is het de vraag op of het wel zo verstandig is van de minister om de vakorganisaties zo buitenspel te zetten, omdat hij dezelfde ambtenarenbonden nodig heeft om cao's mee af te sluiten als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer komt.²⁵⁷ Overigens hebben de Tweede Kamerleden Heijen en Ulenbelt een amendement ingediend om het gewraakte artikel X te schrappen.²⁵⁸

Tot slot kan worden gewezen op de kosten van de normaliseringsoperatie, als argument om alles bij het oude te laten. In 2006 hebben SEO Economisch Onderzoek en Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek gedaan naar de kosten en baten die gepaard gaan met de normalisering. Daaruit bleek dat de eenmalige kosten tussen de 76 en 245 miljoen euro liggen, terwijl de baten op jaarbasis tussen de 5 en 7,6 miljoen euro bedragen. De kosten zitten met name in opleidingen en administratieve organisatie en de baten bestaan uit besparingen bij de rechtspraak en besparingen door deregulering. Uit het onderzoek blijkt dat de terugverdientijd van de aanvankelijke investering tussen de tien en vijftig jaar ligt, waarbij 23 jaar het meest waarschijnlijk is.²⁵⁹ Dit leidt bij Dijkstra, Van der Meer, en Van de Berg tot de conclusie dat het risico op een financieel en beleidsmatig fiasco zeer groot is als het wetsvoorstel wordt aangenomen.²⁶⁰ Ook Jellinghaus ziet de kosten als onoverkomelijk probleem: “Ik weet niet of je de rapporten gelezen hebt over de kosten? Ik vind, als je kijkt wat het nu gaat kosten... (...) Moet je daar dan aan beginnen? Nu? En waarom? Alleen om te kunnen

²⁵⁶ Jellinghaus, S.F.H. & Lanting, B.B.B. (2012). ‘Ambtenarenbonden buitenspel bij het initiatiefwetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren’. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 29, 4, p. 195-204.

²⁵⁷ Idem.

²⁵⁸ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 14.

²⁵⁹ SEO Economisch onderzoek & Regioplan Beleidsonderzoek (2006). ‘Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel’, SEO-rapport nr. 935, p. iii, via http://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/kosten_en_baten_van_harmonisatie_van_de_rechtspositie_van_overheidspersoneel.

²⁶⁰ Dijkstra, G., Meer, van der, F.M. & Berg, van den, C. (2011). ‘Afschaffen ambtenarenstatus financieel riskant’, *Public Mission*, via <http://www.pm.nl/artikel/2079/afschaffen-ambtenarenstatus-financieel-riskant>.

zeggen: dan is de vuilnismen voortaan op arbeidsovereenkomst? In die zin vind ik het op dit moment een kuldiscussie.” Overigens zijn de indieners van het wetsvoorstel, die van de Raad van State het verwijt kregen zich alleen te baseren op het meest gunstige scenario, van mening dat de kosten onaannemelijk hoog zijn begroot en de besparingen juist te laag.²⁶¹

3.4.2 *Beschouwing normaliseringsdiscussie*

Het moge duidelijk zijn dat de voorgenomen normalisering van de ambtelijke rechtspositie het nodige stof doet opwaaien. Het meest opvallende aan de normaliseringsdiscussie is de veelheid aan meningen, die vanuit verschillende invalshoeken de revue passeert. Allereerst is de normaliseringsdiscussie een principiële discussie. De indieners van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ geven duidelijk aan dat de keuze voor een gelijke rechtspositie voor alle werkenden bovenal een principiële keuze is. Indien er in een arbeidsverhouding formeel sprake is van een gezagsrelatie, dient de rechtsverhouding in hun ogen gebaseerd te zijn op een tweezijdige arbeidsovereenkomst.²⁶² Met deze redenering kan men het eens zijn of niet. Daartegenover staan principiële bezwaren tegen verdere normalisering, die zich enerzijds richten op de bijzonderheid van de overheid als werkgeefster en anderzijds op de bijzonderheid van de ambtenaren. Welke principiële opvatting wordt aangehangen bepaalt of iemand voor of tegen verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie is. Dit is overigens niet altijd een rationele keuze. Niessen: “Het is niet te vertellen waar het op gebaseerd is, het is gebaseerd op gevoel. Onberedeneerd desnoods. Werkzaam zijn in het algemeen belang was vroeger de ambtelijke status. (...) Verder weet ik het ook niet. (...) Een aanname, ja zeker, dat is een mening. (...) Het is een keuze die je maakt op basis van je eigen sympathie.”

De normaliseringsdiscussie is naast een principiële ook een pragmatische discussie. Er zijn gemakkelijk argumenten te geven voor verdere normalisering. Zo kan er gewezen worden op de inefficiëntie en absurditeit van het bestaan van twee rechtspositiesystemen. Daarentegen zijn er ook steekhoudende redenen aan te voeren tegen normalisering, zoals de mogelijke verslechtering van de rechtsbeschermingsprocedure of de kosten die met de normaliseringsoperatie gepaard

²⁶¹ *Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 5-25.*

²⁶² *Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 10.*

gaan. Het is de taak van de politiek om deze pragmatische argumenten tegen elkaar af te wegen en mee te nemen in de besluitvorming. Voordat hier aan toegekomen wordt, moet echter eerst goed worden nagedacht over de het uiteindelijke doel van verdere normalisering.

Door de veelheid aan meningen, voorbeelden en steekhoudende argumenten voor en tegen normalisering wordt de normaliseringsdiscussie enigszins troebel. De indruk ontstaat dat als iemand eenmaal een standpunt heeft ingenomen, hier niet meer van wordt afgeweken, ook al zijn er zeer overtuigende argumenten om dat wel te doen. De deelnemers aan de discussie kruipen liever terug in de loopgraven, waar vanuit af en toe een bommetje wordt geworpen in de vorm van een (wetenschappelijk) artikel, boek of interview waarin de eigen mening kan worden verkondigd. Daarbij is het twijfelachtig waar hun argumenten precies op worden gebaseerd. Soms ligt er een gedegen wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag, maar zeer regelmatig is het gissen op welke gegevens een mening is gestoeld. Den Uyl stelt bijvoorbeeld dat veel ambtenaren hechten aan de ambtelijke status, omdat zij dit zien als de uitdrukking van het feit dat zij als dienaren van het algemeen belang een bijzondere positie hebben.²⁶³ Deze constatering zal niet geheel uit de lucht gegrepen zijn aangezien hij voorzitter is geweest van de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, maar een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Eén van de weinige, zo niet de enige breed uitgezette enquête om de mening van ambtenaren te peilen omtrent de mogelijke normalisering van hun rechtspositie werd afgedaan als niet representatief, hetgeen ook door de enquêteur zelf werd beaamd.²⁶⁴ Een ander voorbeeld, dat uitgebreider aan bod zal komen in hoofdstuk 5, dat aantoont dat veel argumenten slechts op meningen zijn gebaseerd heeft te maken met het verdwijnen van het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Waar Niessen het verdwijnen van de expertise van de ambtenarenrechters noemt als argument tegen normalisering, ziet Barentsen, die nota bene zelf ambtenarenrechter is bij de Centrale Raad van Beroep, hier geen enkel probleem in. Doordat Niessen zijn mening

²⁶³ Uyl, den, X.J. (2005). 'Materiële gelijkwaardigheid van rechtspositie moet uitgangspunt zijn'. In: Sprengers, L.C.J. (red.) (2005). 'Heeft de ambtelijke status nog toekomst?', *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 40-43.

²⁶⁴ Zie voor de enquête Dikkenberg, van den, R. (2012). 'Jonge ambtenaren voor afschaffen speciale status', via <http://www.republic.nl/nieuws/2012/1178/jonge-ambtenaren-voor-afschaffen-speciale-status>. Kritiek op de enquête werd onder andere geuit tijdens een door Abvakabo FNV georganiseerd debat over het initiatiefwetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren' op 13 maart 2012, via <http://video.engagetv.com/20120313-ambtenarenstatus/embed.php?autoplay=true&width=960&height=540>.

heeft opgeschreven in tal van artikelen en boeken, lijkt hij een zwaarwegend argument in handen te hebben. Na verificatie blijkt echter niets minder waar. Dat er pragmatische argumenten tegen normalisering of specifiek tegen het wetsvoorstel worden aangevoerd is goed en nuttig, maar er moet wel voor worden gewaakt dat de discussie niet wordt vervuld door tal van drogredenen. Daarom is het aan te bevelen de normaliseringsdiscussie vooral op principiële gronden te voeren, waarna het aan de politiek is om de pragmatische argumenten tegen elkaar af te wegen en de mogelijke tekortkomingen in het wetsvoorstel te herstellen.

Kijkend naar de principiële bezwaren van de tegenstanders van normalisering, moet worden geconcludeerd dat deze geen stand houden. Natuurlijk is de overheid een bijzondere werkgeefster, maar dat verzet zich er niet tegen dat zij haar personeel niet langer aanstelt, maar in dienst neemt op basis van een arbeidsovereenkomst. Het argument dat de overheid niet kan onderhandelen over arbeidsvoorwaarden met degenen die worden ingeschakeld om de met gezag omklede taken uit te voeren, heeft al langer aan kracht ingeboet. Daarnaast werd er in het eerder aangehaalde rapport 'Buitengewoon normaal' van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidsperoneel' op gewezen dat het juridische verschil tussen de eenzijdige aanstelling en de tweezijdige arbeidsovereenkomst nauwelijks praktisch belang heeft, omdat uit de aanstelling als zodanig geen rechten en verplichtingen voor de ambtenaar voortvloeien, wanneer hij hier niet eerst zelf mee heeft ingestemd.²⁶⁵ Ook het feit dat een ambtenaar een bijzondere werknemer is levert geen grond op voor een afzonderlijk geregelde rechtspositie. Hoewel Van der Meer er een onlogische conclusie aan verbindt, raakt hij wel een belangrijk punt met de 'bijzonderheid van ambtenaren'. De bijzondere taakopvatting en positie van ambtenaren worden nauwelijks betwist. Het is dan ook aan te bevelen de normaliseringsdiscussie vanuit deze invalshoek te benaderen: Waar staat het in dienst zijn bij de overheid voor? Welke verwachtingen brengt dat met zich mee? En welke verplichtingen vloeien daaruit voort? Het ambtenaarschap zelf moet centraal komen te staan. Als dit eenmaal concreet invulling heeft gekregen rijst de vraag waar de hele normaliseringsdiscussie om draait, namelijk: stel dat ambtenaren in een toestand van rechteloosheid verkeren en behoefte hebben aan een rechtspositie, volstaat dan de

²⁶⁵ Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidsperoneel', Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, 'Buitengewoon normaal', nr. 6, p. 15. Zie ook Peijpe, van, T. (2005). *AW of BW?*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 9, p. 405.

civielrechtelijke rechtspositie voor ambtenaren of is er een overtuigend argument om hen een afzonderlijke rechtspositie te verschaffen?

Het is aan te bevelen om de discussie over de ‘ambtelijke status’ voort te zetten in twee separate discussies. Eén ten aanzien van de rechtspositie van ambtenaren en al wat daar bij hoort, zoals de rechtsbescherming. En een tweede over de daadwerkelijke ‘status’ van ambtenaren, waarbij aandacht wordt geschonken aan de eventuele bijzonderheid van hun beroep, de waarden waar de overheid voor staat en de verplichtingen die dat met zich meebrengt voor het personeel, bijvoorbeeld ten aanzien van integriteit. Hierin voorziet het wetsvoorstel al deels. Barentsen benadrukt dat het wetsvoorstel immers niet tot doel heeft de gehele ambtelijke status af te schaffen: “Je hebt twee dingen, en wat dat betreft doet het wetsvoorstel het wel goed. Het wetsvoorstel zegt: een bijzondere status, prima, we handhaven ook de Ambtenarenwet. Maar dat is wat anders dan iemand een bijzondere juridische positie geven, want dat wordt gelijkgetrokken. Mensen blijven in naam ambtenaar, maar krijgen een civielrechtelijk arbeidscontract.”

3.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ beschouwd. Al geruime tijd voor de indiening van dit wetsvoorstel staat de ambtelijke rechtspositie ter discussie. Waar in de jaren vijftig de meerderheid van de Staatscommissie Kranenburg nog bevestigend antwoordde op de vraag of er nog behoefte bestond aan een bijzondere regeling voor ambtenaren, neemt het draagvlak daarvoor vanaf de preadviezen van De Jong en Niessen in 1982 zienderogen af. Sindsdien woedt er een levendig debat tussen voor- en tegenstanders van verdere normalisering van de ambtelijke rechtspositie. De laatste stap in dat proces wordt gevormd door het op 3 november 2010 ingediende wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’.

Het wetsvoorstel is erop gericht de Ambtenarenwet en enige andere wetten te wijzigen in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op het afschaffen van de aanstelling en de eenzijdige materiële invulling van

de ambtelijke rechtspositie. In plaats daarvan wordt de arbeidsrelatie gebaseerd op een tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Het moge duidelijk zijn dat Koşer Kaya en Van Hijum het door Jeukens omschreven formeel- en materieel-juridische status-begrip willen decimeren. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen blijft de sociale status van ambtenaren echter wel bestaan. De indieners stellen namelijk dat het waarborgen van de ambtelijke integriteit van dusdanig groot belang is, dat deze publiekrechtelijk geregeld dient te worden. Samen met het democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn waarover ambtenaren dienen te beschikken en de bepalingen omtrent vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten, kan dat in de toekomst worden aangeduid als ‘ambtelijke status’.²⁶⁶ Het hart van deze ‘nieuwe ambtelijke status’ wordt gevormd door de verplicht af te leggen ambtseed of belofte.²⁶⁷

Kortom, een belangrijk deel van de sociale status, te weten de ambtelijke integriteit zoals die voortvloeit uit artikel 125quater en 125quinquies Ambtenarenwet, vormt het fundament van de toekomstige ambtelijke status. Zoals in paragraaf 2.5 is geconcludeerd kan op historische gronden worden beargumenteerd dat er dergelijke eisen aan ambtenaren gesteld kunnen worden zonder dat dit gepaard gaat met een afzonderlijke ambtelijke rechtspositie. De Witte-van den Haak vat dit treffend samen: “Het gaat niet om de werknemer of de ambtenaar in de huidige rechtspositionele vormgeving, maar het gaat erom te zoeken naar de juiste maatvoering: te zoeken naar een ambtelijke rechtspositie die recht doet aan de eigenheden van het functioneren in het publieke domein, maar tevens ontdaan is van hetgeen onnodig verschil maakt tussen het publiekrechtelijk geregelde ambtenaarschap en het werknemerschap naar burgerlijk recht.”²⁶⁸ In het volgende hoofdstuk wordt bezien op welke manier de ambtelijke integriteitsverplichtingen geborgd kunnen worden in een genormaliseerde situatie.

²⁶⁶ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 9.

²⁶⁷ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 15.

²⁶⁸ Witte-van den Haak, de, M.B. (2008). ‘Het beste van twee werelden’, *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 677-684.

4 *Ambtelijke integriteit*

4.1 *Inleiding*

De indieners van het in het vorige hoofdstuk behandelde wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ hebben in de Memorie van Toelichting hun visie gegeven op wat er van de ambtelijke status terechtkomt indien het wetsvoorstel wordt aangenomen. Ze staan met name stil bij de gevolgen van de normalisering voor de specifieke eisen en verplichtingen die de overheidswerkgever kan stellen aan de ambtenaar, in het bijzonder ten aanzien van integriteit. Aangegeven wordt dat de bepalingen in de Ambtenarenwet ten aanzien van integriteit, samen met het democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn waarover ambtenaren dienen te beschikken en de bepalingen omtrent vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten, een set aan ambtelijke verplichtingen vormen die in de toekomst kan worden aangeduid als ‘ambtelijke status’.²⁶⁹ Het hart van deze ‘nieuwe ambtelijke status’ wordt gevormd door de verplicht af te leggen ambtseed of belofte.²⁷⁰ De indieners van het wetsvoorstel zijn dus voornemens om de derde Jeukens-component, oftewel de sociale status van ambtenaren die wordt ingevuld middels de door de overheidswerkgever te stellen eisen ten aanzien van integriteit, loyaliteit en eerlijkheid, in ere te houden. Deze sociale status wordt echter niet meer gebaseerd op de eenzijdige aanstelling, maar vormt een aanvulling op de nieuwe arbeidsverhouding.

Waar de zo belangrijk geachte ambtelijke integriteit van oudsher wordt gehandhaafd met behulp van de zogeheten ambtsmisdrijven en gekwalificeerde delicten uit het Wetboek van Strafrecht²⁷¹, is vanaf het midden van de jaren negentig een begin gemaakt met de ontwikkeling van beleid

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 9.

²⁷⁰ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 15.

²⁷¹ Zijlstra, S.E. (2009). *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer, p. 113.

waarbij de nadruk ligt op wetgeving, regels en aanverwante instrumenten.²⁷² Voortvloeiend uit de normaliseringsdiscussie is de Ambtenarenwet aangevuld met wetsartikelen omtrent goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.²⁷³ Het is enigszins opzienbarend dat deze specifieke integriteitsbepalingen hun materiële grondslag vinden in de Ambtenarenwet. De invulling van de ambtelijke rechtspositie vond immers doorgaans plaats in de ambtelijke rechtspositieregelingen, via artikel 125 Ambtenarenwet. Van deze systematiek is afgeweken ten aanzien van de ambtelijke integriteit.

In dit hoofdstuk worden de integriteitsverplichtingen die op ambtenaren rusten uiteengezet. Voordat hieraan wordt toegekomen is er eerst aandacht voor het begrip ‘integriteit’ en het belang ervan voor het openbaar bestuur. Het zal duidelijk worden dat integriteit op verschillende manieren opgevat kan worden en dat de borging ervan ook op uiteenlopende wijzen kan plaatsvinden. Dit heeft zijn weerslag op de beschouwing van de wettelijke integriteitsbepalingen. Eerst wordt er aandacht geschonken aan de verplichte gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Hierbij zal ook gekeken worden naar de betekenis van de term ‘goed ambtenaarschap’. Daarna komt de verplichting om de eed of belofte af te leggen aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beknopte tussenconclusie.

4.2 Borging van de ambtelijke integriteit

Zo lang er sprake is van overheidsbestuur is er aandacht geweest voor de noodzaak van integriteit bij de overheid en het ambtenarenapparaat.²⁷⁴ Het is echter onmiskenbaar dat het thema de afgelopen decennia aan belangstelling heeft gewonnen. Dat is met name te danken aan voormalig minister Dales van Binnenlandse Zaken. Tijdens een congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in juni 1992 hield zij een vlammend betoog waarmee ze de integriteit

²⁷² Becker, M. & Hoekstra, A. (2010). ‘De integriteitsdiscussie in het openbaar bestuur en deugdedethiek’. In: Becker, M., Tongeren, van, P., Hoekstra, A., Karssing, E., Niessen, R. (2010). *Deugdedethiek en integriteit*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 3-17.

²⁷³ Artikel 125ter, 125quater en 125quinquies Ambtenarenwet. Klinckhamers, J.W. (2009). ‘Goed werkgeverschap in het ambtenarenrecht’, *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 26, 5, p. 245-255.

²⁷⁴ Becker, M. & Hoekstra, A. (2010). ‘De integriteitsdiscussie in het openbaar bestuur en deugdedethiek’. In: Becker, M., Tongeren, van, P., Hoekstra, A., Karssing, E., Niessen, R. (2010). *Deugdedethiek en integriteit*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 3-17.

van het openbaar bestuur nadrukkelijk in de schijnwerpers plaatste. Het slot van haar rede geeft krachtig weer wat het belang is van integriteit bij de overheid:

“Nederland is een democratische rechtsstaat. Dat begrip draagt uitdrukkelijk het element van integriteit in zich. Een overheid kan niet én rechtsstaat zijn én niet integer. Een niet-integere overheid kan de rechtsorde niet handhaven. De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zónder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld. De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de integriteit van het Openbaar Bestuur deel ik met u. Wie de integriteit laat aantasten, tast het vertrouwen van de burger in het bestuur, en daarmee de democratie in haar wortels aan.”²⁷⁵

Hieronder wordt allereerst ingegaan op het begrip integriteit. Het zal duidelijk worden dat deze term op meerdere manieren ingevuld kan worden. Vervolgens is er meer specifiek aandacht voor de ambtelijke integriteit en de borging daarvan.

4.2.1 Het begrip ‘integriteit’

De vraag rijst waar het begrip integriteit vandaan komt en wat het precies behelst. Volgens Karssing is het echter lastig om een eenduidige definitie te geven, omdat de term tegelijkertijd meerdere betekenissen heeft en in verschillende contexten op verschillende manieren wordt gebruikt.²⁷⁶ Rutgers constateert dan ook dat integriteit een verwarrende, meerduidige term is.²⁷⁷ Wel is duidelijk dat ‘integriteit’ via het Franse ‘intégrité’ is afgeleid van het Latijnse ‘integritas’,

²⁷⁵ ‘Om de integriteit van het Openbaar Bestuur’, toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken C.I. Dales op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 12-13 juni 1992 te Apeldoorn, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Ien_Dales_Leerstoel/Publicaties/Om_de_integriteit_van_het_Openbaar_Bestuur.pdf.

²⁷⁶ Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum, p. 195.

²⁷⁷ Rutgers, M.R. (2008). ‘Meten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatiedebat’, *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 69-86.

dat ‘onaangetast’, ‘onkreukbaar’ of ‘onbedorven’ betekent.²⁷⁸ Daarnaast heeft ‘integritas’ de meer positieve betekenis van ‘intact zijn’, ‘heelheid’ en ‘harmonie’.²⁷⁹ Integriteit gaat dan ook verder dan alleen het naleven van wetten, regels en codes.²⁸⁰ Het is een containerbegrip dat een nauwe verwantschap heeft met begrippen als cultuur, normen en waarden, ethiek en fatsoen.²⁸¹

Op basis van literatuuronderzoek stelt Montefiori dat de meest dominante opvatting omtrent integriteit kan worden toegeschreven aan Musschenga.²⁸² Volgens hem verwijst integriteit naar “een relatie tussen (1) iemands uitingen en gedragingen op verschillende tijdstippen (consistentie), (2) op verschillende plaatsen, in verschillende rollen en contexten (coherentie) en (3) tussen diens uiterlijke, waarneembare uitingen en gedragingen en innerlijke denkbeelden en gevoelens en tussen diens verbale uitingen en diens gedragingen (correspondentie)”.²⁸³ In deze visie ontbreekt echter een morele filter.²⁸⁴ Deze is wel aanwezig in de definitie van Huberts die integriteit opvat als “het handelen overeenkomstig met de relevante morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels”.²⁸⁵

4.2.2 *Ambtelijke integriteit*

Toegepast op het openbaar bestuur staat integriteit voor goed besturen en goed ambtenaarschap.²⁸⁶ Dat aan ambtenaren bepaalde integriteitseisen worden gesteld is logisch, gezien de positie die zij bekleden. Ze dienen op zorgvuldige wijze om te gaan met de macht, bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden, waar zij uit hoofde van hun functie over

²⁷⁸ Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum, p. 7.

²⁷⁹ Kaptein, M. (2002). *De integere manager: Over de top, dilemma's en de diamant*. Assen: Van Gorcum, p. 38.

²⁸⁰ Vos, R. & Beentjes, H. (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 26.

²⁸¹ Vos, R. & Beentjes, H. (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 23.

²⁸² Montefiore, A. & Vines, D. (1999). *Integrity in the public and private domains*. Londen: Routledge, p. 3-18.

²⁸³ Musschenga, B. (2004). *Integriteit: Over de eenheid en heelheid van de persoon*. Utrecht: Lemma, p. 16.

²⁸⁴ Brenkert, G.G. (2004). *Corporate Integrity and Accountability*. Thousand Oaks: Sage Publications, p. 4.

²⁸⁵ Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past....* (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vrije Universiteit, p. 19.

²⁸⁶ Heuvel, J.H. J., Huberts, L.W.J.C., Wal, van der, Z. & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p. 16.

beschikken. Hierbij dienen ze in hun achterhoofd te houden dat anderen zich in een afhankelijke positie bevinden en hen daarom moeten kunnen vertrouwen.²⁸⁷

Ook in de term ‘ambtelijke integriteit’ kan een negatieve en positieve betekenis worden ontwaard.²⁸⁸ Enerzijds heeft het de betekenis van ‘onkreukbaarheid’, gericht op (het voorkomen van) niet integer gedrag. De nadruk ligt met name op het voorkomen van machtsbederf, oftewel het gebruiken van bevoegdheden voor oneigenlijk, primair private doeleinden.²⁸⁹ Of zoals Huberts het beschrijft: “Zoals het voetbalspel spelbederf kent, zo kent het politieke en bestuurlijke spel ook spelbederf: machtsbederf.”²⁹⁰ Een integere ambtenaar houdt zich echter aan de regels en voorschriften, gehoorzaamt zijn leidinggevenden en is niet vatbaar voor verleidingen. Van den Heuvel, Huberts en Verberk onderscheiden verschillende soorten integriteitsschendingen, te weten: corruptie, fraude, diefstal en verduistering, giften of beloften op basis van ‘voor wat, hoort wat’, belangenverstrengeling, onverenigbare functies en activiteiten, misbruik en manipulatie van informatie en verspilling en wanprestatie.²⁹¹ Daaraan kunnen nog misbruik van bevoegdheden, ongewenste omgangsvormen en misdragingen in de vrije tijd aan worden toegevoegd.²⁹² Doordat deze opsomming nadrukkelijk gericht is op machtsmisbruik blijft de opvatting van integriteit beperkt tot een negatieve moraal, hetgeen goed te begrijpen is in het licht van het klassiek weberiaanse model. Dit normatieve model, dat nog steeds toonaangevend is in de discussies over rolverantwoordelijkheden van ambtenaren, gaat ervan uit dat ambtenaren zich dienstbaar en loyaal conformeren aan de wensen van de politieke gezagsdragers.²⁹³ Regels en hiërarchie vormen hierin de twee belangrijkste mechanismen om te waarborgen dat ambtenaren het publieke belang optimaal dienen.

²⁸⁷ Musschenga, B. (2004). *Integriteit: Over de eenheid en heilheid van de persoon*. Utrecht: Lemma, p. 129.

²⁸⁸ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R. & Hoekstra, A. (2006). ‘Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen’. *Goed bestuur*, 2, 4, p. 37-44.

²⁸⁹ Herwijer, M. (1996). ‘Inleiding: te paard of te voet’. In: Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper, p. 5.

²⁹⁰ Huberts, L.W.J.C. (1996). ‘De essentie en achterkant van het gelijk’. In Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper, p. 12-13.

²⁹¹ Heuvel, van den, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & Verberk, S. (1999). *Integriteit in drievoud: Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma, p. 19.

²⁹² Heuvel, van den, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid: Waarden, normen en beleid*. Utrecht: Lemma, p. 31-33.

²⁹³ Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum, p. 92-93.

De negatief ingestoken benadering van de ambtelijke integriteit roept de nodige weerstand op. Zo is Bekker van mening dat de bepalingen van de Ambtenarenwet omtrent integriteit de indruk wekken dat het ambtenarenkorps niet iets is om trots op te zijn. In plaats daarvan lijkt het alsof het een verzameling potentiële zondaars is die alleen met veel regelgeving afgehouden kunnen worden van hun natuurlijke neiging in het kwade te vervallen.²⁹⁴ Karssing sluit zich hier niet geheel onwillekeurig bij aan: “Ik vind dat – ik ben een beetje gekleurd ben door een stuk van Roel Bekker dat ik toevallig gisteravond van commentaar heb voorzien, maar wat hij schrijft sluit goed aan bij wat ik vind – ik vind dat integriteit over het algemeen vrij negatief wordt ingestoken. Als een begrenzing of als plichten. Bijvoorbeeld in het ambtenarenreglement staat dat een ambtenaar zich moet te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, maar dat heeft weinig kleuring totdat er allemaal regels bij gehaald worden. (...) Als ambtenaren op hun bijzondere status worden aangesproken, dan is dat in heel algemene bewoordingen, van je moet loyaal zijn aan de politiek en je moet je gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Daarna wordt dat bijna altijd vertaald naar allerlei regels over wat je niet mag. (...) Ik vind dat veel integriteitsbeleid het paard achter de wagen spant. De invalshoek heeft van: ambtenaren zijn potentieel crimineel en moeten in het gareel worden gehouden. Terwijl je aan de voorkant zoveel meer kan winnen.”

Bovens gaat nog een stap verder als hij opmerkt dat alle aandacht voor integriteit en corruptiebestrijding, zoals de vele conferenties, codes en commissies omtrent het onderwerp uiteindelijk het wantrouwen in de integriteit van de overheid alleen maar hebben versterkt. Nog meer regels, integriteitscodes en rechtmatigheidscontroles vergroten in zijn ogen slechts de kans op overtredingen. Hij komt tot de conclusie dat een volledig integere overheid uiteindelijk een inflexibele, inefficiënte en daarmee ook een inhumane overheid verwordt.²⁹⁵ Huberts waarschuwt op zijn beurt voor al te veel moralisme en integritisme. Met moralisme doelt hij op het beschouwen van de gehele werkelijkheid in termen van goed en kwaad en integritisme slaat op het vellen van integriteitsoordelen, terwijl daar geen grond voor is. Er wordt dan te gemakkelijk

²⁹⁴ Bekker, R. (2010). ‘Startbijeenkomst Vereniging Ambtenaar en Recht’, 16 maart 2010, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Albeda_Leerstoel/Publicaties/Bekker/Toespraak_Ambtenaar_Recht_16-03-2010.pdf.

²⁹⁵ Bovens, M. (2006). ‘Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid’, *Bestuurskunde*, 11, 1, p. 64-74.

of ten onrechte gekeken en geoordeeld in termen van ‘integriteit’. Hierbij kan het gaan om het overdrijven van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden of om het veralgemeniseren van het oordeel over een aspect tot een oordeel over de gehele persoon of organisatie.²⁹⁶

Aan de andere kant heeft ‘ambtelijke integriteit’ de meer positieve betekenis van ‘professionele verantwoordelijkheid’. Dit heeft betrekking op de eigen invulling van integer handelen, door competente en gemotiveerde professionals zelf te laten nadenken over wat hen in moreel opzicht te doen staat.²⁹⁷ Zij zullen hun handelen telkens moeten onderwerpen aan een morele toets, waarbij de toetsingscriteria onder andere gebaseerd zijn op een aantal democratische en rechtsstatelijke beginselen en op de morele uitgangspunten van een ambtelijke organisatie. Waar de integriteitsthematiek aanvankelijk eenzijdig gericht was op fraude en corruptie, als harde en financiële verschijningsvormen van integriteit, is deze de afgelopen jaren steeds verder verbreed. Zo worden steeds meer gedragingen expliciet onder de noemer integriteit gebracht, waarbij het in toenemende mate gaat om zachtere, sociale vormen van integriteit.²⁹⁸ Ten aanzien van het laatste kan gedacht worden aan integere omgangsvormen tussen collega’s of met burgers, het belang van goed voorbeeldgedrag van leidinggevenden en integriteit als component van de organisatiecultuur. Een zeer brede opvatting omtrent integriteit wordt gegeven in het ‘Handboek Integriteitsonderzoek’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: “Integriteit is een kwaliteitskenmerk dat als maatstaf wordt gebruikt voor het beoordelen van het functioneren van personen en organisaties. Het geeft niet alleen de mate van ongeschondenheid en onkreukbaarheid aan, maar is ook een maatstaf of iemand zich in zijn handelen laat leiden door de waarden en normen kenmerkend voor goed ambtenaarschap.”²⁹⁹ Schuit beschouwt dit echter als een uiterst wollige en onbruikbare definitie, omdat deze in zijn ogen niet te

²⁹⁶ Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past....* (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vrije Universiteit, p. 17.

²⁹⁷ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R. & Hoekstra, A. (2006). ‘Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen’. *Goed bestuur*, 2, 4, p. 37-44.

²⁹⁸ Hoekstra, A. (2005). ‘Integriteitsbeleid binnen de publieke sector: Hype, luxe of noodzaak?’ *Bestuurskunde*, 14, 7/8, p. 68-77.

²⁹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2003). *Handboek Integriteitsonderzoek*. Den Haag: AIVD, MinBZK, p. n.b.

operationaliseren is in de praktijk.³⁰⁰ Ook Huberts kan zich niet vinden in een al te globale opvatting omtrent integriteit: “Ik zie niet zoveel in het synoniem maken van integriteit met professionele verantwoordelijkheid. Bij integriteit gaat het om een onderdeel van professionele verantwoordelijkheid, maar professionele verantwoordelijkheid heeft meer in zich: deskundigheid, effectiviteit, klantvriendelijkheid. Professioneel opereren heeft een aantal waarden, een aantal criteria en eisen. Ook integriteit. Als je dat totaal vereenzelvigt met elkaar, synoniem maakt, dan doe je precies wat ik met integritisme probeer te zeggen: maak niet alles integriteit, dan ben je het kwijt.”

De negatieve en positieve opvatting omtrent ambtelijke integriteit vullen elkaar aan, maar moeten in de praktijk goed op elkaar worden afgestemd. Zo dient er in het integriteitsbeleid zowel aandacht te zijn voor het op onkreukbaarheid gerichte naleven van regels, als voor het stimuleren van integer handelen dat meer past bij de professionele verantwoordelijkheidsbenadering.³⁰¹

4.2.3 Integriteitsborging

Hoe het beleid ten aanzien van het borgen van integriteit eruit ziet hangt in grote mate af van welke zienswijze wordt gevolgd. In grote lijnen kunnen er twee ideaaltypen worden onderscheiden om sturing te geven aan het handelen van werknemers. Ten eerste richt de nalevingsstrategie of ‘compliance strategy’³⁰² zich op het naleven van specifieke stelsels van normen die van toepassing zijn op het dagelijks handelen in en door de organisatie.³⁰³ Enerzijds gaat het hierbij om normen die van buitenaf worden opgelegd, zoals wet- en regelgeving. Anderzijds betreft het ook de normen die een organisatie voor zichzelf heeft opgelegd, zoals intern beleid of een gedragscode. De stimuleringsstrategie of ‘integrity strategy’³⁰⁴ richt zich

³⁰⁰ Schuit, S.R. (2007). ‘Onderneming en integriteit: de bestuurder.’ In: Asscher-Vonk, I.P. (2007). *Onderneming en integriteit*. Deventer: Kluwer, p. 7-34.

³⁰¹ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R. & Hoekstra, A. (2006). ‘Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen’. *Goed bestuur*, 2, 4, p. 37-44.

³⁰² Sharp Paine, L. (1994). ‘Managing for Organizational Integrity’. *Harvard Business Review*, 72, 2, p. 106-117.

³⁰³ Hummels, H. & Karssing, E. (2006). ‘Ethiek organiseren’. In: Jeurissen, R. (2006). *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 273-301.

³⁰⁴ Sharp Paine, L. (1994). ‘Managing for Organizational Integrity’. *Harvard Business Review*, 72, 2, p. 106-117.

daarentegen op de bereidheid en bekwaamheid van werknemers om zelf te bepalen wat verantwoord gedrag is. Zij dienen daarbij wel de kaders waarbinnen zij moeten handelen in hun achterhoofd te houden. Veel organisaties hebben daartoe zogenaamde ‘kernwaarden’ geformuleerd. Deze geven aan hoe een organisatie invulling wenst te geven aan de vooraf bepaalde missie of doelstellingen.³⁰⁵ Tevens scheppen ze een gemeenschappelijk referentiekader voor ethisch handelen. Hoewel in de praktijk een mix van beide ideaaltypen zal worden aangetroffen, merkt Jeurissen op dat de stimuleringsstrategie functioneler is dan de nalevingsstrategie, omdat morele kwesties vaak te complex zijn om in uniforme regels gevat te worden.³⁰⁶ Hoekstra nuanceert deze stelling en geeft aan dat het van groot belang is dat de balans tussen beide strategieën in het oog wordt gehouden: “Je zou je voor kunnen stellen dat je integriteitsbewustzijn probeert vorm te geven door training, scholing en vorming. Bijvoorbeeld, door met enige regelmaat dilemmasessies te organiseren, waarin je met elkaar leert discussiëren en beargumenteren: wat zijn moreel verantwoorde beslissingen? Zo wordt het bewustzijn gestimuleerd. Tegelijkertijd denk ik dat het bewustzijn maar één kant van de medaille is en dat we dat ook niet moeten overdrijven. Daar is de afgelopen jaren heel erg sterk op ingezet, maar het gaat ook om de hardere dingen: het gaat ook om de regels, controle. Het gaat ook om straf, orde, evaluaties, onderzoeken, handhaving, noem maar op. In goed integriteitsbeleid zie je een combinatie van die twee scholen, met zowel harde en soft controls.”

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid pleit er in zijn rapport ‘Het borgen van publiek belang’ voor meer nadruk te leggen op de stimuleringsstrategie. De WRR heeft geconcludeerd dat door de professionalisering van het ambtenarenapparaat de klassieke weberiaanse borgingsmechanismen hun beste tijd hebben gehad.³⁰⁷ De raad ziet daarentegen wel goede mogelijkheden voor institutionele borging. Dit betekent dat de waarden en normen binnen een organisatie worden verstrekt als deze de behartiging van publieke belangen ondersteunen. Deze vorm van borging heeft het meeste succes als de normen en waarden van de ambtelijke professionals overeenkomen met publieke waarden en normen. De WRR constateert dat op dit

³⁰⁵ Hummels, H. & Karssing, E. (2006). ‘Ethiek organiseren’. In: Jeurissen, R. (2006). *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 273-301.

³⁰⁶ Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R. & Hoekstra, A. (2006). ‘Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen’. *Goed bestuur*, 2, 4, p. 37-44.

³⁰⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 90-93.

vlak al de nodige activiteiten zijn ontplooid: “Al heeft Nederland geen eigen opleiding voor ambtenaren (anders dan de Civil Servant in Engeland), op tal van cursussen, en tegenwoordig zelfs weer door het afleggen van de ambtseed, wordt gepoogd de eigen waarden en normen van integriteit, responsiviteit, dienstbaarheid en verantwoordelijkheid te versterken.”³⁰⁸ Van Engelen en Tukker, die allebei werkzaam zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, herkennen zich hierin. Zij geven aan dat er met name tijdens het Rijkstraineeprogramma aandacht wordt geschonken aan dergelijke thema’s.

Hoewel er dus wordt gewerkt aan de institutionele borging, is dat naar de smaak van de WRR nog niet genoeg.³⁰⁹ De raad legt de nadruk op een specifieke vorm van institutionele borging, te weten de versterking van de zogenaamde ‘publieke professionaliteit’ van ambtenaren. Karssing geeft aan dat hiermee wordt verwezen naar het model van de klassieke professies en dat de overheid in toenemende mate behoefte heeft aan ambtenaren die zich gedragen als publieke professionals, die beschikken over een eigen discretionaire beslissingsruimte.³¹⁰ Het is echter niet evident dat een ieder naar eer en geweten met de geboden beleidsvrijheid omgaat. Daarnaast is het mogelijk dat een ambtenaar zijn persoonlijke waarden en normen of die van zijn professie laat prevaleren boven het publieke belang. De WRR stelt daarom dat “het voor de overheid dan ook van groot belang [is] te blijven investeren in de normen en waarden van publieke professionals. Dit betekent dat alle mogelijkheden moeten worden aangegrepen om publieke waarden en normen te internaliseren. Bij deze waarden en normen moet worden gedacht aan responsiviteit, verantwoordelijkheid, dienstbaarheid en integriteit. Het ‘esprit de corps’ van het apparaat moet worden versterkt; intercollegiale toetsing moet worden verbeterd.”³¹¹ In de volgende paragraaf wordt een eerste aanzet gegeven om dit streven vorm te geven.

³⁰⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 94.

³⁰⁹ Idem, p. 108.

³¹⁰ Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum, p. 137.

³¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 133-134.

4.3 *Van een gedragscode naar een beroepscode*

Het integriteitsbeleid bij de overheid wordt aan de hand van verschillende instrumenten vormgegeven. Deze kunnen dwingend en ondersteunend van aard zijn. Bij dwingende maatregelen zijn er duidelijk kenbare grensnormen, die afgedwongen kunnen worden door toezicht, controle en disciplinaire maatregelen. Ondersteunende maatregelen vormen daarentegen een stimulans om verantwoordelijkheid te nemen en bieden daarbij een helpende hand.³¹²

Kaptein en Buitter stellen dat het opstellen van een code waarin de belangrijkste verantwoordelijkheden, waarden en normen die in een organisatie gelden worden vastgelegd, de eerste stap zou moeten zijn in het integriteitmanagement.³¹³

Hieronder wordt allereerst ingegaan op de wettelijke verplichting voor de overheidswerkgevers om zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode ten aanzien van goed ambtelijk handelen. Vervolgens wordt in aansluiting op het advies van de WRR gezien hoe er meer nadruk op de professionaliteit van het ambtenarenkorps gelegd kan worden. Het transformeren van de gedragscode in een beroepscode waarin de ambtelijke professionaliteit invulling krijgt, lijkt een waardevolle eerste stap in die richting. In dat verband wordt er ook aandacht besteed aan de vormgeving van beroepscodes. Daarnaast worden enkele buitenlandse codes beschouwd. Tot slot wordt de dubbele lading van de term ‘goed ambtenaarschap’ verklaard.

4.3.1 *Gedragscode*

Op grond van sub c van artikel 125quater Ambtenarenwet dient een overheidswerkgever zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode ten aanzien van goed ambtelijk handelen. Deze bepaling wordt in de genormaliseerde situatie in het derde lid van artikel 4 Ambtenarenwet gehandhaafd. In de Memorie van Toelichting bij de invoering van artikel 125quater wordt aangegeven dat de waarden en normen die een ambtenaar in acht dient te nemen bij de vervulling van zijn functie en die de basis vormen voor het goed ambtenaarschap gedeeltelijk zijn verankerd

³¹² Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum, p. 166.

³¹³ Kaptein, M. & Buitter, F. (2001). *De integere organisatie 2: handreiking voor een sluitend vangnet voor ongewenst gedrag*. Den Haag: Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie, p. 6.

in wet- en regelgeving. Het ethisch afwegingskader waarbinnen de ambtenaar dient te handelen en de nadere concretisering ervan zullen in de gedragscode aan de orde komen.³¹⁴

In juli 2009 heeft het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) een vernieuwde versie van de ‘Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk’ gepubliceerd. Deze code dient als toetsingskader voor de ministeries die al een gedragscode hebben opgesteld en kan tevens worden gebruikt door departementen die zelf nog geen code hebben, totdat zij er één hebben opgesteld.³¹⁵ De Modelgedragscode heeft een gecombineerd karakter. Eerst worden er enkele kernwaarden geformuleerd, te weten onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening en professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.³¹⁶ Met betrekking tot de laatste kernwaarden wordt aangegeven dat ‘professionaliteit’ betekent dat een ambtenaar zich gedraagt zoals een goed ambtenaar betaamt, dat hij integer is en zijn werk goed uitvoert.³¹⁷ Vervolgens worden er specifieke normen en spelregels opgesomd, die gebaseerd zijn op wet- en regelgeving. De eerste norm heeft betrekking op het respecteren van elkaars rechten en integriteit en het voorkomen van ongewenste omgangsvormen. Daarnaast zijn er regels opgesteld ten aanzien van het omgaan met informatie, geheimhouding en de vrijheid van meningsuiting; het aannemen van geschenken en voordelen; het verrichten van nevenwerkzaamheden; financiële belangen en transacties met effecten; het omgaan met e-mail, intranet en internet; de inkoop van goederen en diensten; en het tegengaan van draaideurconstructies.³¹⁸ Overigens zijn afwijkingen van de Modelgedragscode alleen toegestaan als voor strengere bepalingen wordt gekozen dan die zijn voorgeschreven.³¹⁹

Tot slot geeft de Modelgedragscode enkele voorzieningen en maatregelen ter bevordering van de integriteit. Zo wordt er aandacht geschonken aan het afleggen van de eed of belofte. Daarnaast wordt er op het bestaan van een ‘vertrouwenspersoon integriteit’ en de klokkenluidersregeling gewezen. Ten slotte komen de sancties bij overtreding van de gedragscode aan bod, waarbij melding wordt gemaakt van het ambtenarentuchtrecht zoals dat in artikel 80 tot en met 84 van

³¹⁴ *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 21-22.

³¹⁵ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2009). ‘Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk’, p. 10.

³¹⁶ *Idem*, p. 16-20.

³¹⁷ *Idem*, p. 19.

³¹⁸ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2009). ‘Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk’, p. 23-33.

³¹⁹ *Idem*, p. 7.

het ARAR is vastgelegd.³²⁰ Hoekstra, coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, geeft eerlijk toe niet te weten hoeveel ministeries gebruik maken van de Modelgedragscode: “Ik heb daar nog nooit zo naar gekeken. Dat zou een interessant vervolgonderzoek kunnen zijn.”

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat toentertijd acht ministeries over een gedragscode beschikten. Drie ministeries hanteerden een document dat min of meer dezelfde betekenis had en twee ministeries hadden op dat moment nog geen code opgesteld. De opzet van de gedragscodes verschilde per ministerie. In sommige codes werden alleen enkele abstract geformuleerde kernwaarden gegeven, terwijl andere codes een soort bundel van integriteitsregelgeving vormden.³²¹ Uit een inventarisatie van de Algemene Rekenkamer in 2009 blijkt dat alle ministeries inmiddels over een gedragscode beschikken. Tevens is uit de vergelijking van de stand van zaken in 2009 ten opzichte van 2004 gebleken dat in de gedragscodes meer aandacht is voor declaratieregelingen bij de ministeries. Op andere terreinen zijn nauwelijks veranderingen waar te nemen.³²²

Het is opvallend dat bijvoorbeeld de huidige Gedragscode Integriteit van het Ministerie van Algemene Zaken³²³ wel een aantal normen bevat, zoals ten aanzien van nevenwerkzaamheden en het aannemen van geschenken, maar dat er met geen woord over kernwaarden wordt gerept. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschrijft deze wel.³²⁴ De kernwaarden – verantwoordelijkheid nemen, onafhankelijk, transparant, zuiver, open en vertrouwelijk en samenwerking – worden echter opgehangen aan de beperkte opvatting ten aanzien van integriteit. In de eerste zin van de inleiding staat namelijk dat integriteit een combinatie is van betrouwbaarheid, onkreukbaarheid en zorgvuldigheid. Dit heeft zijn weerslag op de uitwerking van de kernwaarden. Zo is er ten aanzien van de waarde ‘onafhankelijk’ aandacht voor het aannemen van geschenken, belangenverstremgeling en nevenwerkzaamheden, vriendjespolitiek en omkopen, smeergeld en steekpenningen. De gedragscode heeft derhalve een tamelijk

³²⁰ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2009). ‘Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk’, p. 35-39.

³²¹ *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 087, nr. 1-2, p. 15

³²² *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 341, nr. 1-2. Algemene Rekenkamer, ‘Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009’, p. 17.

³²³ *Staatscourant* 2010, nr. 2084.

³²⁴ De gedragscodes van andere ministeries zijn niet openbaar toegankelijk.

negatieve lading. In aansluiting op het advies van de WRR om te streven naar versterking van de ‘publieke professionaliteit’ van ambtenaren zou het echter aanbeveling verdienen om meer nadruk te leggen op de bredere, positieve opvatting ten aanzien van integriteit.

4.3.2 Focus op professionaliteit

Voortbordurend op de stelling van Karssing dat de overheid in toenemende mate behoefte heeft aan publieke professionals, rijst de vraag hoe hier invulling aan gegeven kan worden. Het is evident dat professionalisering een continu proces is dat gericht is op het uitdiepen van een beroep en het verbeteren van de kwaliteit van de werkzaamheden.³²⁵ Dit proces speelt zich enerzijds af op het niveau van het individu, en anderzijds op dat van het beroep. In het eerste geval verwijst professionalisering naar het proces waarin individuele beroepsbeoefenaren hun kennis, vaardigheden en houdingen verder ontwikkelen. De nadruk ligt op het lerend vermogen van de beroepskracht.³²⁶ Hierbij wordt gesteund op de kennis en vaardigheden die hij tijdens zijn opleiding heeft opgedaan. Hij werkt volgens beproefde methoden, richtlijnen en protocollen en houdt hij zich aan de beroepscode. Onder andere middels reflectie, intervisie en bijscholing probeert de beroepskracht zijn eigen werk telkens naar een hoger niveau te tillen.³²⁷

Bij professionalisering op het niveau van het beroep gaat om het uitdiepen en verbeteren van het beroep en het maken van het beroep tot een professie.³²⁸ Volgens Abbott zijn professies specifieke beroepen die gedefinieerd kunnen worden als “exclusive occupational groups applying somewhat abstract knowledge to particular cases”.³²⁹ Uit deze omschrijving kunnen twee kenmerken worden gedestilleerd. Ten eerste hebben de beroepsgenoten zich verenigd in

³²⁵ Berger, M., Kleine, K. & Zwikker, N. (2012). ‘Professionalisering van jeugdprofessionals: leven lang leren’. In: Berk, M., Hoogenboom, A., Kleermaeker, de, M. & Verhaar, K. (red.) (2012). *De jeugdprofessional in ontwikkeling: Handboek voor professionals in het jeugddomein*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 223-236.

³²⁶ Kwakman, K. (2003). *Anders leren, beter werken*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, p. 27. Zie ook Hoyle, E. & John, P.D. (1995). *Professional knowledge and professional practice*. Londen: Cassell.

³²⁷ Berger, M., Kleine, K. & Zwikker, N. (2012). ‘Professionalisering van jeugdprofessionals: leven lang leren’. In: Berk, M., Hoogenboom, A., Kleermaeker, de, M. & Verhaar, K. (red.) (2012). *De jeugdprofessional in ontwikkeling: Handboek voor professionals in het jeugddomein*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 223-236.

³²⁸ Berger, M. & Zwikker, N. (2010). ‘Professionalisering van de jeugdzorg’. *Jeugd En Co Kennis*, 4, 2, p. 38-48.

³²⁹ Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press, p. 8.

een beroepsvereniging, die de competentie van de aangesloten leden dient te bevorderen en toezicht houdt op de handhaving van de integriteit van de leden. Deze dienen zich te gedragen volgens de in een beroepscode neergelegde gedragsnormen. Ten tweede is de beroepsuitoefening gericht op dienstverlening aan het publiek, die gestoeld is op theoretische kennis en een uniforme opleiding.³³⁰ Het ontwikkelingsproces van een beroep tot een volwaardige professie, ook wel de beroepsvorming genoemd, heeft tot doel de positie van het beroep te versterken en de deskundigheid van de beroepsbeoefenaren inzichtelijk te maken.³³¹ Hoe meer kenmerken een beroep overneemt van de meest verregaande geprofessionaliseerde beroepsgroepen, zoals artsen en advocaten, hoe meer het beroep geprofessionaliseerd raakt.³³² Deze opvatting wordt ook wel de kenmerkenbenadering genoemd.³³³ Specifieke kenmerken van geprofessionaliseerde beroepen zijn onder andere het beschikken over een ‘body of knowledge and skills’, die het mogelijk maakt het specifieke deskundigheidsdomein van een professie af te bakenen en het bestaansrecht ervan te legitimeren; een specifiek deskundigheidsdomein dat maatschappelijk wordt erkend; een beroepsvereniging; een beroepsideologie met belonings- en sanctiesystemen; professionele autonomie voor de individuele beroepsbeoefenaren; controle op de toegang tot de arbeidsmarkt en controle op de inhoud van de beroepsopleiding en de toegang daartoe.³³⁴ Tot slot behoort ook het hanteren van een ethische beroepscode tot de kenmerken van een geprofessionaliseerd beroep.³³⁵ Het is aan te bevelen dat publieke professionals, in navolging van de klassieke professies, hun professionaliteit beschrijven en elkaar erin opleiden en toetsen, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit, onpartijdigheid en betrouwbaarheid.³³⁶

³³⁰ Mok, A.L. (2004). *Arbeid, bedrijf en maatschappij*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 181.

³³¹ Hutschemaekers, G. (2001). ‘De professionalisering is dood... leve de professionalisering’. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 17, 1, p. 239-248.

³³² Kwakman, K. (2003). *Anders leren, beter werken*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, p. 27.

³³³ Biemans, P.J. (1999). *Professionalisering van de personeelsfunctie: Een empirisch onderzoek bij twintig organisaties*. Delft: Eburon, p. 27.

³³⁴ Dam, van, C. & Vlaar, P. (2007). *Quick scan beroepsverenigingen Sociaal Agogisch Werk*. Utrecht: Movisie Beroepsontwikkeling, p. 33-36.

³³⁵ Kwakman, K. (2003). *Anders leren, beter werken*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, p. 27.

³³⁶ Berlo, van, D. (2012). *Wij, de overheid: Cocreatie in de netwerksamenleving*. S.l.: Programma Ambtenaar 2.0, p. 125.

4.3.3 Beroepscode

Voor de klassieke professies waren beroepscode in eerste instantie een manier tot zelfbepaling.³³⁷ Deze vorm van zelfregulering diende als waarborg voor de identiteit van het beroep. Later hebben andere beroepsgroepen aansluiting gezocht bij klassieke beroepen. Zij gebruikten de beroepscode voornamelijk als hefboom voor het bereiken van een professionele status. Een eerste motief voor het formuleren van een code en het eventueel optuigen van bijpassende sanctiemechanismen is erin gelegen dat een beroepsgroep haar imago positief wil bijsturen. Een tweede reden heeft te maken met het veranderen van een achterhaalde hiërarchische structuur.³³⁸ Zo hebben bepaalde beroepsgroepen de bestaande professionele ongelijkheden proberen te vereffenen door het professionaliseringsproces aan te zwengelen. Als onderdeel daarvan zijn er beroepscode gecreëerd, bijvoorbeeld voor doktersassistenten en secretaresses. Achter deze twee motieven gaat echter één hoofdmotief schuil, namelijk het streven naar erkenning. Beroepen die zich willen ontwikkelen tot een professie snakken naar een professionele status en zoeken daarom erkenning bij andere beroepsgroepen en het brede publiek. Dit gebeurt onder andere door het beroep in een goed ontwikkeld raamwerk van beroepsethiek in te bedden.³³⁹ Centraal hierin staat de ideologie, oftewel het geheel van waarden en normen dat een uitdrukkelijke verklaring biedt voor het doen en laten van de beroepskrachten. Hierin wordt een verklaring gegeven omtrent de bijdrage die het beroep aan de maatschappij levert en waarvoor het erkenning vraagt.³⁴⁰

Codes kunnen in bijna ieder type organisatie aangetroffen worden, van grote multinationals tot overheidsorganisaties, en bij tal van beroepsgroepen, uiteenlopend van maatschappelijk werkers tot politieagenten en psychiaters.³⁴¹ Ze variëren in lengte, van een enkele paragraaf tot meer dan

³³⁷ Meulenbergs, T. (2003). 'Beroepsethiek, status en strategie: Een herijking van het functioneren van beroepscode', *Ethiek & Maatschappij*, 6, 1, p. 13-25.

³³⁸ Idem.

³³⁹ Meulenbergs, T. (2003). 'Beroepsethiek, status en strategie: Een herijking van het functioneren van beroepscode', *Ethiek & Maatschappij*, 6, 1, p. 13-25.

³⁴⁰ Mok, A.L. (2004). *Arbeid, bedrijf en maatschappij*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 179-180.

³⁴¹ Wood, G. & Rimmer, M. (2003). 'Codes of ethics: What are they really and what should they be?', *International Journal of Value-Based Management*, 16, 2, p. 181-195.

vijftig pagina's.³⁴² Beroepscode's kunnen opgevat worden als de samenvatting van de heersende waarden en normen van een beroepsgroep, waarlangs zij zich wensen te presenteren aan de buitenwereld en waaraan het gedrag van de eigen leden gebonden is.³⁴³ Volgens Condren bestaat er bij sommige beroepsgroepen een zeker enthousiasme voor beroepscode's, omdat de sociale status van deze beroepen in hoge mate afhangt van het al dan niet beschikken over een dergelijke code.³⁴⁴ De Jonge merkt daarentegen op dat het "een nadeel van beroepscode's [is] dat ze hun uiterlijk niet mee hebben".³⁴⁵ Dit komt doordat ze onder andere gedragsvoorschriften bevatten. De meeste mensen houden er echter niet van de wet voorgeschreven te krijgen. Het gevaar bestaat dat werknemers een code niet zomaar accepteren als ze ervan overtuigd zijn dat ze goed werk leveren. Dubbink stelt dat medewerkers alleen maar cynisch zullen worden als zij een code in de handen gedrukt krijgen, waarbij wordt medegedeeld dat iedereen die zich niet aan de regels houdt zal worden gestraft of aansprakelijk wordt gesteld.³⁴⁶ Het opleggen van een beroepscode kan in dat geval opgevat worden als een motie van wantrouwen aan het adres van de beroepsbeoefenaren. Het is daarom niet heel verwonderlijk dat verschillende schandalen de populariteit van codes hebben doen toenemen, omdat juist dan de noodzaak wordt gevoeld de waarden waar een organisatie voor staat zichtbaar te maken en het ethische gedrag van werknemers, bedrijven of beroepen te sturen.³⁴⁷ Tijdens de door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel georganiseerde brainstormsessie omtrent het borgen van ambtelijk vakmanschap op 11 maart 2013, waarschuwde Sue Gray, werkzaam als 'director of propriety and ethics' bij het Britse cabinet office – het overheidsorgaan dat de minister-president en het kabinet ondersteunt – niet te wachten tot zich een schandaal openbaart alvorens aan de slag te gaan met het opstellen van een beroepscode voor rijksambtenaren.

³⁴² Stevens, B. (1994). 'An analysis of corporate ethical code studies: "Where Do We Go From Here?"'. *Journal of business ethics*, 13, 1, p. 63-69.

³⁴³ Arend, van der, A.J.G. (1992). *Beroepscode's: Morele kanttekeningen bij een professionaliseringsaspect van de verpleging* (dissertatie Maastricht). Nijkerk: Intro, p. 210.

³⁴⁴ Condren, C. (1995). Code Types: Functions and Failings and Organizational Diversity. *Business & Professional Ethics Journal*, 14, 4, p. 69-87.

³⁴⁵ Jonge, de, E. (2011). 'Een kijkje in de Amerikaanse keuken'. *Maatwerk*, 12, 3, p. 18-21.

³⁴⁶ Dubbink, W. (2013). 'Moreel wangedrag en zelfbedrog van managers', *Sociale Vraagstukken*, via <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/08/06/moreel-wangedrag-en-zelfbedrog-van-managers/>.

³⁴⁷ Montfort, van, C.J. & Oude Vrielink, M.J. (2009). 'Codes of Ethics and Codes of Practice'. In: Anheier, H.K. & Toepler, S. (2009). *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer, p. 492-497.

Ideeën omtrent een beroepscode voor rijksambtenaren zijn overigens niet nieuw. Vijftien jaar geleden heeft toenmalig minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken al gepleit voor een code waarin de beroepsethiek van rijksambtenaren centraal staat.³⁴⁸ Tegen de achtergrond van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt het belang daarvan nog eens aangehaald, omdat door het formuleren van een beroepscode de bijzondere status van ambtenaren kan worden verduidelijkt.³⁴⁹ De ROP onderstreept dit door te stellen dat hij, in navolging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van mening is dat beroepscode kunnen bijdragen aan de beroepstrots van ambtenaren, diens professionele ruimte en hun motivatie voor de publieke zaak. De ROP beschouwt beroepscode als een onderdeel van het borgingsproces ten aanzien van bewust en verantwoord professioneel handelen.³⁵⁰

4.3.4 Vormgeving van de beroepscode

Een beroepscode kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Zo kan een ethische code worden onderscheiden van een gedragscode. Hoewel deze termen vaak als synoniemen worden gebruikt omdat ze beide tot doel hebben de heersende waarden en normen van een beroepsgroep te articuleren, betekenen ze niet helemaal hetzelfde. Om de verwarring nog wat groter te maken worden er regelmatig andere namen aan dergelijke codes gegeven zoals integriteitscode, ‘code of conduct’ of ‘code of standards and behaviour’.³⁵¹

Volgens Abbott is een ethische code de meest concrete culturele uiting waarin professies blijk geven hun maatschappelijke verantwoordelijkheden te erkennen.³⁵² De meest basale definitie van de term ‘code of ethics’ is geformuleerd door Berenbeim: “A code of ethics is a major vehicle for

³⁴⁸ De Volkskrant (1998). ‘Dijkstal bepleit code voor beroepsethiek ambtenaren’, De Volkskrant, 28 mei 1998, via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/465911/1998/05/28/Dijkstal-bepleit-code-voor-beroepsethiek-ambtenaren.dhtml>.

³⁴⁹ Helsen, H.W.J. (2011). *Ambtenarenwet en Algemeen Rijksambtenarenreglement*. Deventer: Kluwer, p. n.b.

³⁵⁰ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake Professioneel handelen in het publieke domein, Advies nummer 30, 23 mei 2008, p. 3.

³⁵¹ Kaptein, M. & Schwarz, M.S. (2007). ‘The effectiveness of business codes: A critical examination of existing studies and the development of an integrated research model’. *Journal of Business Ethics*, 77, 2, p. 111-127.

Kaptein, M. (2004). ‘Business codes of multinational firms: What do they say?’. *Journal of Business Ethics*, 50, 1, p. 13-33.

³⁵² Abbott, A. (1983). ‘Professional Ethics’. *The American Journal of Sociology*, 88, 5, p. 855-885.

stating ethical principles.”³⁵³ Hoewel hier geen speld tussen te krijgen is, is deze begripsbepaling wel erg beknopt. Anheier en List hebben het begrip 'code of ethics' uitgebreider geformuleerd:

*“A code of ethics is a statement of principles established by an organization and used to influence the professional conduct of its staff and members. Such a code of ethics is typically developed by a professional body or trade association, monitored by that body, and enforced by it, especially in fields for which little or no governmental regulation is in place. In general, members must adhere to these rules and regulations in order to remain in good standing with the organization. A code of ethics tends to be different from a code of practice or standards of practice in that the principles laid out in the code of ethics tend to be more idealistic.”*³⁵⁴

Een gedragscode of 'code of practice' wordt door Van Luijk en Schilder omschreven als “een stelsel van uitspraken, waarmee een organisatie aangeeft welk gedrag haar leden geacht worden te tonen in nader aangeduide situaties, en welke uitgangspunten de organisatie richtinggevend wil laten zijn bij het bepalen van beleid en bij het nemen van beslissingen”.³⁵⁵ Anheier en List komen daarentegen tot de volgende definitie:

*“A code of practice is an agreement among members of a professional association, umbrella group, or a single organization, in which they agree to act in a certain way. Such codes are typically developed in professions or trades that are not regulated by a governmental institution. The term is often used synonymously with code of ethics. In other cases, a code of practice is distinguished from a code of ethics because its focus is on implementation, i.e. a set of rules and requirements for performing a task or set of tasks.”*³⁵⁶

³⁵³ Berenbeim, R. (1987). *Corporate ethics*. New York: Conference Board, p. vii.

³⁵⁴ Anheier, H.K. & List, R.A., (2005). *A dictionary of civil society, philanthropy, and the non-profit sector*. Londen: Routledge, p. 57.

³⁵⁵ Luijk, H., Schilder, A. & Bannink, M. (1997). *Patronen van verantwoordelijkheid: Ethiek en corporate governance*. Amsterdam: Academic Service, p. n.b.

³⁵⁶ Anheier, H.K. & List, R.A., (2005). *A dictionary of civil society, philanthropy, and the non-profit sector*. Londen: Routledge, p. 57.

Er zit dus en duidelijk verschil tussen een ethische code en een gedragscode. Een ethische code is meer idealistisch van aard dan een gedragscode, die er met name op gericht is regels en voorwaarden vast te leggen. In de praktijk wordt er echter vaak voor gekozen om de ethische code met de gedragscode te combineren in één ‘deontologische code’. In een dergelijke code worden de centrale waarden van een organisatie of beroepsgroep gedefinieerd, waarna bij iedere waarde concrete gedragsregels worden geformuleerd.³⁵⁷ Hoekstra stelt dat de huidige gedragscodes van de afzonderlijke ministeries deze vorm zouden moeten hebben: “Zo’n code bestaat altijd uit een aantal delen. Een algemeen deel: wat zijn de kernwaarden of principes van goed ambtenaarschap of goede publieke dienstverlening? En daar vloeien vervolgens een aantal concrete normen uit voort, de spelregels waar iedereen zich aan moet houden in zijn werk. Laten we het maar overzichtelijk houden. Laten we, mocht dat nodig zijn, de bestaande codes zo aanpassen dat beide aspecten er allebei mooi inkomen.”

4.3.5 Codes in het buitenland

Over de grens is in verschillende landen sprake van een algemeen geldende deontologische code voor ambtenaren. Zo beschikt Vlaanderen over een (digitale) code die wordt gebruikt om een houvast te bieden aan personeelsleden van de Vlaamse overheid om integer te kunnen werken.³⁵⁸ Deze code bevat zes principes – loyaliteit en samenwerken; betrouwbaarheid: correct en consequent handelen; klantgerichtheid; objectiviteit; zorgvuldig beheer van middelen; en spreekrecht en spreekplicht – die verder worden uitgewerkt in gedragsvoorschriften. Ook in Denemarken worden enkele fundamentele waarden en principes geformuleerd, maar deze worden amper uitgewerkt. In plaats daarvan wordt in de code ingegaan op een aantal specifieke zaken waarmee ambtenaren rekening dienen te houden in hun dagelijkse werk, zoals het omgaan met de vrijheid van meningsuiting en het aannemen van geschenken.³⁵⁹

In enkele Angelsaksische landen hebben de gedragscodes hun weg naar de wet gevonden. Zo

³⁵⁷ Maesschalck, J. & Schram, F. (2006). ‘Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid’, *Burger, Bestuur & Beleid*, 3, 1, p. 49-61.

³⁵⁸ Via <http://www.bestuurszaken.be/deontologische-code#toepassing>.

³⁵⁹ Via

<http://hr.modst.dk/~media/Publications/2008/Code%20of%20Conduct%20in%20the%20Public%20Sector%20-%20in%20brief/Code%20of%20conduct-pdf.ashx>.

worden in Australië een vijftal uitgangspunten geformuleerd in de Public Service Act. Een Australische ambtenaar dient zich onpartijdig, toegewijd aan de publieke dienst, verantwoordelijk, respectvol en ethisch te gedragen. Deze principes gaan gepaard met een dertiental vereisten die staan opgenomen in de ‘code of conduct’. Daarbij moet opgemerkt worden dat deze plichten erg ruim zijn en op meerdere manieren ingevuld kunnen worden. Het is immers niet op voorhand duidelijk wat wordt bedoeld met: “behave honestly and with integrity in connection with APS employment” of “use Commonwealth resources in a proper manner” of “while on duty overseas, at all times behave in a way that upholds the good reputation of Australia“. Met name Bekker is een voorstander van het Australische model, maar ook Sprengers ziet er wel wat in: “Ik zou het wel fraai vinden als je een aantal uitgangspunten centraal stelt en ook in wetgeving borgt. (...) Voor die uitgangspunten, die vaak een algemeen karakter zullen hebben, lijkt het mij raadzaam om te zeggen: daar gebruiken we de Ambtenarenwet voor.” Tot slot kent de Civil Service Code van het Verenigd Koninkrijk een viertal kernwaarden – integriteit, eerlijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid – waaraan puntsgewijs invulling wordt gegeven onder de kopjes ‘you must’ en ‘you must not’.

Kijkend naar de algemeen geldende codes in het buitenland valt het op dat deze qua inhoud op de Modelgedragscode van het BIOS lijken. Debie, bestuursvoorzitter van het Ambtenarencentrum en voorzitter van de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel, pleit voor één overkoepelende code in Nederland: “Je moet een algemene code hebben voor alle ambtenaren. Vervolgens kun je die toespitsen op een specifiek departement.” Het zou niet onlogisch zijn om de Modelgedragscode, al dan niet aangepast, in te voeren als standaard voor alle departementen. Op die manier hebben alle ministeries dezelfde basis van kernwaarden en gedragsregels, die voor alle ambtenaren geldt. Indien daar behoefte aan is kan dat vervolgens per departement geconcretiseerd worden.

Een wettelijke verankering ligt minder voor de hand, gezien de geringe juridische afdwingbaarheid van de bepalingen. Barentsen zegt daar het volgende over: “Als je de wet wil gebruiken om bepaalde fundamentele waarden van jouw organisatie en jouw medewerkers uit te dragen en als je het belangrijk vindt dat de overheid die in de wet vastlegt, dan kun je daarin ook vastleggen, en dat zou ook mooi te koppelen zijn aan de ambtseed, dat je als ambtenaar het

algemeen belang dient. En altijd het oog dient te hebben op de belangen van degenen die aan jouw zorg zijn toevertrouwd. Dat zijn ware en mooie woorden, maar het is vervolgens de vraag of je er juridisch heel veel aan hebt. Want in wezen is het een in de wet gestolde gedragscode. Het kan mensen, net als de ambtseed, wel aanzetten en inscherpen, ook symboolwetgeving kan tot gedragsverandering leiden. (...) Ik zou het niet erin zetten, omdat het te weinig hard is, denk ik. Maar ik ben er niet geweldig principieel in hoor, moet ik zeggen.”

Van den Berg voert een andere reden aan waarom een code de voorkeur verdient boven een wettelijke bepaling: “Een wettekst staat natuurlijk best ver van de dagelijkse praktijk van de ambtenaar af. Als je een soort van gedragscode hebt, of een bepaald document waarin de waarden van goed ambtenaarschap staan, dan is dat ook een soort communicatiemiddel binnen een organisatie: zo werken wij hier en wij verwachten van de mensen in onze organisatie dat ze daar naar leven. Voor mij is zo’n code meer een concretisering of nadere invulling van de bepalingen die in de Ambtenarenwet staan, die als doel heeft om in de dagelijkse werkpraktijk ambtenaren te sturen zodat het niet zover komt dat de bepalingen van de Ambtenarenwet gebruikt moeten worden. Ik denk dat het goed is om dit op schrift vast te leggen, omdat het ambtenaren een houvast geeft in hun dagelijkse werk. (...) Het is meer een zacht instrument om te voorkomen dat ongewenst gedrag zich voor gaat doen. (...) Ik denk dat zoiets van bovenaf moet komen, dat er zo’n document voor de rijksdienst komt. Dus dat betekent dat het vanuit de minister van Binnenlandse Zaken moet komen.”

4.3.6 Goed ambtenaarschap

Het spiegelbeeld van artikel 4 van de nieuwe Ambtenarenwet, dat de overheidswerkgever de verplichting oplegt zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen, staat in artikel 6. Hierin wordt bepaald dat de ambtenaar gehouden is om de uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Hierin kan een gedeelte van artikel 125ter Ambtenarenwet worden herkend. Dat wetsartikel stelt dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen. Dit houdt onder andere in dat er van uitgegaan moet worden dat de ambtenaar gehouden is de opdrachten van zijn superieuren op te volgen.

Daarnaast is integriteit onder deze open norm gebracht, zodat ‘goed ambtenaarschap’ als kapstokbepaling voor integriteit kan fungeren.³⁶⁰ Ook in verschillende ambtenarenreglementen zijn bepalingen omtrent goed ambtenaarschap opgenomen. Zo luidt het eerste lid van artikel 50 van het ARAR als volgt: “De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen, zoals een goed ambtenaar betaamt.” Deze bepaling wordt als het ware ‘opgetild’ door het goed ambtenaarschap in de Ambtenarenwet zelf te regelen.

In de genormaliseerde situatie wordt artikel 125ter Ambtenarenwetvechter overbodig, omdat al in artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek staat dat de werkgever en de werknemer verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen. Een laatste gedeelte van deze rechtsregel³⁶¹ wordt echter in artikel 6 van de nieuwe Ambtenarenwet gehandhaafd. Barentsen plaats hier een kanttekening bij: “Ik zie eerlijk gezegd niet direct een noodzaak om dat in de Ambtenarenwet vast te leggen. Je moet je als goed werknemer gedragen. Goed ambtenaarschap voegt daar he-le-maal niets aan toe. (...) Als je je als goed werknemer moet gedragen, dan moet je je ook als goed ambtenaar gedragen. (...) Er is ook geen kwaad aan om het in de Ambtenarenwet te laten staan. Wij als overheid staan ervoor dat wij integer, eerlijk, onpartijdig met onze burgers omgaan, met onze medewerkers ook. Dat kun je expressis verbis in de wet vastleggen. Maar het is symboolwetgeving, want je hebt het strikt genomen, om die verplichting te construeren, niet nodig, want daar heb je het goed werknemerschap al voor. Maar het is misschien goed om dat als overheid te benadrukken. In die zin is er geen bezwaar tegen, maar het is strikt genomen, puur op het juridisch-technische, niet nodig. Alle verplichtingen die uit het goed ambtenaarschap voortvloeien, kun je ook prima de luxe aan het goed werknemerschap ophangen.”

Goed ambtenaarschap heeft echter niet alleen een louter juridische betekenis. Zoals hiervoor is aangegeven kan integriteit op verschillende manieren worden opgevat. Hetzelfde geldt voor goed ambtenaarschap. Waar de ‘compliance strategy’ de boventoon voert ligt de nadruk op het

³⁶⁰ *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 436, nr. 3.

³⁶¹ Heerma van Voss benadrukt dat art. 7:611 BW een rechtsregel bevat en geen beginsel, zie Heerma van Voss, G.J.J. (2007). ‘Schadevergoeding en goed werkgeverschap: over het gat in de aansprakelijkheidsregeling van het arbeidsrecht’, 40, 8-9, *ArbeidsRecht*, p. 15-23.

naleven van specifieke stelsels van normen. In dat kader is een goed ambtenaar een ambtenaar die zich aan de regels houdt. Daarbij is nauwelijks ruimte om ambtenaren de bewegingsruimte te gunnen die ze nodig hebben om trots te kunnen zijn op hun werk.³⁶² In deze opvatting blijft de normatieve component van het goed ambtenaarschap echter onderbelicht. In navolging van de WRR zou de focus meer moeten liggen op de ontwikkeling van de ambtelijke professionaliteit. Het opsturen van een beroepscode kan hierbij helpen, omdat deze aanzet tot discussie en de aanleiding vormt voor scholing en training in het omgaan met ethische dilemma's.³⁶³ Bos, beleidsadviseur voor het Rijk bij Abvakabo FNV, onderstreept dit en vult aan: "Beroepscodes in de zin van ontwikkeling van professionaliteit, daar zijn we erg voor. Beroepscodes waarin vastgesteld wordt volgens welke regeltjes je moet werken zijn er al veel te veel, en daar ambtenaren en burgers in dit land alleen maar last van."

Uit artikel 125ter Ambtenarenwet, artikel 50 ARAR en de tekst van de ambtseed of belofte blijkt dat een ambtenaar op zijn minst plichtsgetrouw, nauwgezet, ijverig, zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar moet zijn. Bekker stelt dat de wet- en regelgeving voor het overige geen helder, bruikbaar en vooral inspirerend antwoord geeft op de vraag wat goed ambtenaarschap inhoudt.³⁶⁴ Karssing: "Het is een mooie kapstokbepaling, vrij nietszeggend, maar je kunt er wel veel aan ophangen en inkleuren." Het begrip moet dus concreet inhoud krijgen, zonder dat het daarbij zijn open karakter verliest. Er zouden algemene, positief ingestoken kernwaarden geformuleerd kunnen worden, die aangeven waar het in dienst zijn bij de overheid voor staat. Het verdient aanbeveling deze uitgangspunten toe te voegen aan de toch al verplichte gedragscodes. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede en heeft als bijkomend voordeel dat deze codes positiever worden ingevuld. Zoals eerder is bepleit zou één gedragscode voor alle departementen het meest ideaal zijn. Als uitgangspunt kan de Modelgedragscode van het BIOS dienen, die dan niet slechts beperkt moet blijven tot het thema integriteit, maar aangevuld moet worden met waarden die invulling geven aan het begrip 'ambtelijke professionaliteit'. Hierbij kan gedacht worden aan de

³⁶² Niessen, C.R. & Karssing, E. (2008). *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 9.

³⁶³ Korsten, A.F.A. & Janssen, J.I.H. (2002). 'Integriteit van ambtenaren'. In: Bestebreuer, A. (red.) (2002). *Management in overheidsorganisaties*, Kluwer: Alphen aan de Rijn, p. 1- 46.

³⁶⁴ Bekker, R. (2010). 'Startbijeenkomst Vereniging Ambtenaar en Recht', 16 maart 2010, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Albeda_Leerstoel/Publicaties/Bekker/Toespraak_Ambtenaar_R_echt_16-03-2010.pdf.

toewijding aan de publieke zaak en het democratisch en rechtsstatelijk bewustzijn, waarover ambtenaren dienen te beschikken. Op deze manier kan in lijn met Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra een ‘ambtenarenstatus nieuwe stijl’ geïntroduceerd worden, waarbij de inhoud centraal wordt gesteld.³⁶⁵ Of zoals Karssing het formuleert: “De ambtelijke status moet worden ingevuld door de normen en waarden van het goed ambtenaarschap.” De derde Jeukens-component komt hiermee vol in de schijnwerpers te staan.

4.4 *Ambtseed of belofte*

Het is duidelijk dat een ambtenaar de gedragscode in acht dient te nemen en zich ook voor het overige behoort te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Daarnaast rust er nog een uit de Ambtenarenwet voortvloeiende verplichting op hem, namelijk het afleggen van de ambtseed of belofte.³⁶⁶ Menzel geeft aan welke meerwaarde het afleggen van de eed heeft ten opzichte van de gedragscode: “The point here is that oaths provide officials with the legitimacy and empowerment to carry out their duties in a transcendent manner that is both ethically and morally sound. This approach contrasts significantly with the ‘follow the rule’ approach that many codes become when transformed into law-like documents.”³⁶⁷

In deze paragraaf wordt allereerst een definitie gegeven van de term ‘ambtseed’. Vervolgens is er kort aandacht voor de inhoud van de ambtseed en de regels omtrent de eedaflegging. Tot slot worden de verschillende functies van de eed of belofte uiteengezet.

4.4.1 *Het begrip ‘ambtseed’*

Zoals reeds aangegeven zien de indieners van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ in het afleggen van de eed of belofte het hart van de ‘nieuwe ambtelijke status’.³⁶⁸

³⁶⁵ Meer, van der, F.M., Berg, van den, C. & Dijkstra, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Leiden: Universiteit Leiden, p. 79.

³⁶⁶ Artikel 7 Ambtenarenwet, *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

³⁶⁷ Menzel, D.C. (2007). *Ethics management for public administrators: Building organizations of integrity*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, p. 72.

³⁶⁸ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 15.

Op dit moment wordt in het eerste lid van artikel 51 van het ARAR bepaald dat dit een verplichting is voor alle ambtenaren. Meteen rijst de vraag wat het afleggen van de eed of belofte dan precies behelst. De kennis op dit gebied is schaars, omdat het thema in de meeste wetenschappelijke literatuur omtrent overheidsethiek wordt overgeslagen.³⁶⁹ De algemene vorm van de ambtseed is dat iemand, bij de aanvaarding van een publiek ambt, belooft dit ambt eerlijk te hebben verkregen en de daaraan verbonden functies correct – dat wil zeggen rechtvaardig en in overeenstemming met wet- en regelgeving – uit te voeren en bij het nalaten daarvan de hoogst mogelijke straf – niet louter in juridische zin, maar ook in moreel of religieus opzicht – te aanvaarden.³⁷⁰ Bentham heeft vroeg in de negentiende een ruime definitie van de eed geformuleerd:

*“By the term oath, taken in the largest sense, is universally understood a ceremony composed of words and gestures, by which the Almighty is engaged eventually to inflict on the taker of the oath, or swearer, as he is called, punishment, in quantity and quality, liquidated, or more commonly unliquidated, in the event of his doing something, which he, the swearer, at the same time and thereby engages not to do, or omitting to do something which he in like manner engages to do.”*³⁷¹

Rutgers merkt op dat het vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief onwenselijk is om de eed religieus te verankeren, omdat het beperken van de eed vanuit een bepaalde levensovertuiging problemen kan opleveren.³⁷² Beter is het de eed op te vatten als een specifieke taalhandeling, begeleid door karakteristieke rituelen en gebaren, waarbij iemand bewust en publiekelijk een belofte aflegt. Het is de ultieme poging vertrouwen op te wekken, waarbij de hoogste autoriteit

³⁶⁹ Rutgers, M.R. (2010). ‘The Oath of Office as Public Value Guardian’. *American Review of Public Administration*, 40, 4, p. 428-444.

³⁷⁰ Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

³⁷¹ Bentham, J. (1817/2005). “*Swear not at all*”: containing an exposure of the mischievousness as well as antichristianity of the ceremony of an oath. Londen: Elibron Classics, p. I.

³⁷² Idem, p. I.

die iemand volgens zijn levensovertuiging mag aanroepen als waarborg geldt die de eed biedt voor de afgelegde verklaring of belofte.³⁷³ Derhalve definieert Rutgers de ambtseed als:

*“De hoogste garantie die een persoon kan geven voor de belofte om publieke autoriteit verantwoordelijk en waarachtig te zullen gebruiken in overeenstemming met diens morele opvattingen en geweten, bekrachtigd met specifieke rituele formuleringen en gebaren.”*³⁷⁴

4.4.2 Regels ten aanzien van het afleggen van de eed of belofte

Regels omtrent het afleggen van de eed of de belofte zijn bij ministeriële regeling gesteld.³⁷⁵ Zo is afleggen van de ambtseed beperkt tot een eenmalige handeling in iemands carrière.³⁷⁶ Als een ambtenaar al eens eerder in het kader van een aanstelling of tewerkstelling bij het Rijk de eed of belofte heeft afgelegd, hoeft hij dat op een later moment niet nogmaals te doen.³⁷⁷ Komt iemand echter voor het eerst in overheidsdienst werken, dan dient hij de eed of belofte binnen een maand nadat hij is aangesteld af te leggen.³⁷⁸ Dit doet hij ten overstaan van het hoofd van dienst³⁷⁹ of, indien de ambtenaar werkzaam is binnen het bestuursdepartement, ten overstaan van de secretaris-generaal of diens plaatsvervanger.³⁸⁰ Het afleggen van de eed of belofte geschiedt door voorlezing van de tekst van het formulier dat op grond van Artikel 51 lid 3 ARAR door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is vastgesteld. Deze tekst luidt als volgt:

“Ik zweer/beloof dat ik trouw zal zijn an de Koning en dat ik de Grondwet en alle overige wetten van ons land zal eerbiedigen;

³⁷³ Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

³⁷⁴ Idem.

³⁷⁵ Artikel 51 lid 2 ARAR.

³⁷⁶ Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

³⁷⁷ Artikel 2 lid 2 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁷⁸ Artikel 3 lid 1 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁷⁹ Artikel 4 lid 1 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁸⁰ Artikel 4 lid 2 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

Ik zweer/verklaar dat ik noch direct, noch indirect in welke vorm dan ook valse informatie heb verstrekt in verband met het verkrijgen van mijn aanstelling;

Ik zweer/verklaar dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling aan niemand iets heb geschonken of beloofd en dat ik dit ook niet zal gaan doen;

Ik zweer/verklaar dat ik tot het verkrijgen van mijn aanstelling van niemand giften heb aanvaard en aan niemand beloften heb gedaan en dat ik dit ook niet zal gaan doen;

Ik zweer/beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben;

Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden.

Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!//Dat verklaar en beloof ik!”³⁸¹

De ambtenaar die ervoor heeft gekozen³⁸² de eed af te leggen sluit af met de woorden: “Zo waarlijk helpe mij God Almachtig.”³⁸³ Dit doet hij staand, terwijl hij de twee voorste vingers van de rechterhand opsteekt.³⁸⁴ Degene die de belofte uitspreekt eindigt met: “Dat verklaar en beloof ik.”³⁸⁵ Dit gebeurt staand, zonder handopsteken.³⁸⁶ Overigens vraagt Barentsen zich tijdens het door het CAOP georganiseerde symposium ‘Speaking truth to power’ af of een ambtenaar in de moderne samenleving nog wel beschouwd moet worden als een dienaar van de koning en daar trouw aan moet zweren of beloven. In zijn ogen zou een ambtenaar eerder een dienaar van het algemeen belang moeten zijn. Indien de tekst van de ambtseed op deze manier aangepast zou

³⁸¹ *Staatscourant* 1998, nr. 92, p. 7.

³⁸² Artikel 3 lid 2 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁸³ Artikel 5 lid 1 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁸⁴ Artikel 5 lid 3 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁸⁵ Artikel 5 lid 2 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

³⁸⁶ Artikel 5 lid 3 Regeling afleggen eed en belofte ambtenaar.

worden zou die beter aansluiten bij de zo belangrijk geachte ambtelijke professionaliteit, die invulling kan krijgen in een Rijksbrede beroepscode.

4.4.3 *Functies van de eed of belofte*

Aan de ambtseed kunnen volgens Rutgers een drietal functies worden toegekend. Ten eerste heeft de ambtseed de functie om zekerheid te verschaffen over de authenticiteit waarmee een ambtenaar zijn functie betrouwbaar en oprecht uitoefent. Omwille van de taakuitoefening dient hij persoonlijke belangen, waarden en mogelijk zelfs morele overtuigingen aan de kant te zetten. Onder deze eerste functie van de ambtseed vallen een aantal aspecten. De eed diende in Nederland ten eerste als middel om corruptie te bestrijden. Daarom werd een belofte van ‘zuivering’ van de ambtenaar verlangd. Daarnaast betreft de meer politieke functie van de eed het verzekeren van loyaliteit aan het regime – de constitutie en wet- en regelgeving – en daarmee het waarborgen van de legitimiteit van de overheid. Zodoende draagt de ambtseed bij aan het in stand houden van een sociale en politiek orde.³⁸⁷ Het belangrijkste argument voor het verplicht stellen van de ambtseed bestaat erin dat er een zo hoog mogelijke waarborg nodig is voor de betrouwbaarheid van ambtenaren, omdat zij bij hun taakuitoefening bevoegdheden en middelen krijgen toebedeeld waardoor zij in feite beschikken over een stuk staatsmacht. De eed is de ultieme poging om nog voordat iemand wordt aangesteld als publieke functionaris na te gaan of hij wel de juiste motivatie heeft en of hij te vertrouwen is.

Ten tweede heeft de ambtseed de functie het ambtelijk handelen te begrenzen.³⁸⁸ Rohr, die de ambtseed in een Amerikaanse context koppelt aan professionalisme, wijst erop dat de eed de werking van het ambt aangeeft en zodoende de professionele onafhankelijkheid van de ambtenaar bevestigt.³⁸⁹ Ambtenaren dienen loyaal te zijn aan de staat, de wet of het algemeen belang. Dit biedt hen ruimte bij de vervulling van hun functie, omdat de eed volgens Rohr staat

³⁸⁷ Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

³⁸⁸ Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

³⁸⁹ Rohr, J.A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker, p. 69-72.

voor “an initiation into a community of disciplined discourse, aimed at discovering, renewing, adapting, and applying the fundamental principles that support our public order”.³⁹⁰

Ten derde heeft de ambtseed een instrumentele functie. Het kan worden ingezet als instrument in het kader van het integriteitsbeleid. De eed dient dan als middel om gewenst gedrag te bereiken. Rutgers benadrukt dat de eed hierdoor zijn diepere betekenis dreigt te verliezen.³⁹¹ Immers, de fundamentele waarden – religie, eer, persoonlijke integriteit of geweten – waarop de eed berust, worden niet als instrumenteel ervaren. Het gebruik van de traditioneel zwaar morele handeling van het afleggen van de eed kan contraproductief werken als het wordt ingezet als opportunistisch integriteitsinstrument. Een onbetrouwbaar persoon wordt per slot van rekening niet ineens integer doordat hij een eed heeft gezworen en het bagatelliseren van de bijbehorende rituelen of het lichtvaardig omspringen met de plechtige belofte zou kunnen leiden tot het legitimeren van onethisch gedrag.³⁹² Rutgers stelt dat als er niet serieus met de ambtseed wordt omgesprongen, deze dan ook beter kan worden afgeschaft.³⁹³ Menzel trekt de sombere conclusie dat: “Some scholars believe that oaths have lost much of their value in the modern age.”³⁹⁴

Het is opvallend dat aan de juridische betekenis die de eed of belofte ooit had geen enkele waarde meer wordt gehecht. Van alle geïnterviewden plaatst alleen De Becker, bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam, enige kanttekeningen hierbij: “De eed was een soort loyaliteitsverplichting die je ten aanzien van de koning aflegde, maar die eigenlijk een juridisch verband deed ontstaan. (...) Eigenlijk maken ze er nu heel iets anders van. Ik vind dat wel bevreemdend. Ik zie het nut niet, als je toch een overeenkomst zou tekenen om een eed af te leggen. (...) Ze hebben van de eed een symbool gemaakt, wat het

³⁹⁰ Rohr, J.A. (1986). *To run a constitution. The legitimacy of the administrative state*. Lawrence: University Press of Kansas, p. 192.

³⁹¹ Rutgers, M.R. (2010). ‘The Oath of Office as Public Value Guardian’. *American Review of Public Administration*, 40, 4, p. 428-444.

³⁹² Rutgers, M.R. (2010). “De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?”. In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

³⁹³ Rutgers, M.R. (2010). ‘The Oath of Office as Public Value Guardian’. *American Review of Public Administration*, 40, 4, p. 428-444.

³⁹⁴ Menzel, D.C. (2007). *Ethics management for public administrators: Building organizations of integrity*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, p. 70.

oorspronkelijk niet was. De eed was eigenlijk: we kunnen geen contract sluiten, dus laat mij zien dat je het ermee eens bent, leg de eed af. Dat was de bedoeling, anders had je een vorm van slavernij in feite.”

Van Engelen en Tukker geven aan dat de eed of belofte tegenwoordig gezien moet worden als een integriteitsinstrument en dat de vroegere juridische betekenis allang geen rol meer speelt. Over het nut van de eed of belofte als integriteitsinstrument bestaat amper twijfel. Wel wordt er in verschillende interviews opgemerkt dat er geen wonderen van verwacht mogen worden. Het is en blijft een symbool zonder harde juridische consequenties. Reit zegt hierover: “De ambtseed heeft geen juridische betekenis. Het verlengde van de ambtseed past in het stelsel van voorschriften dat je moet naleven. Een overtreding van zo’n voorschrift kan een reden zijn voor een disciplinaire maatregel, maar het niet naleven van de ambtseed niet. Het wordt er wel eens bij gesleept in procedures, maar in uitspraken vind je niet terug dat het een overweging van de rechter was om dat zwaar te laten wegen.” Er zal dus nooit iemand ontslagen worden omdat hij de ambtseed heeft overtreden, maar altijd op andere gronden. Daarnaast waarschuwt Verbrugge ervoor dat het middel geen doel op zich moet worden: “Het moet in het teken staan van de cultuur. We weten allemaal dat een huwelijk geen stand houdt omdat je ooit de ceremonie hebt doorlopen, er moet wel iets achter zitten. Dat geldt voor de ambtseed net zo.”

Daarop aansluitend is het aan te bevelen dat de ambtseed op een later tijdstip wordt afgelegd dan direct bij indiensttreding. Een nieuwbakken ambtenaar heeft zodoende de tijd om de organisatie waarin hij terecht is gekomen enigszins te leren kennen. Hij heeft kennis kunnen maken met zijn collega’s, het soort werk, de verwachtingen die aan hem worden gesteld, maar bovenal met de organisatiecultuur, die volgens verschillende geïnterviewden van doorslaggevend belang is voor het al dan niet slagen van het integriteitsbeleid. Leidinggevend zijn in dit opzicht van groot belang. Zij moeten het goede voorbeeld geven en uitstralen dat niet-integer gedrag niet wordt getolereerd. Hoekstra stelt dat zij dit niet alleen kunnen en daarom ondersteund moeten worden: “Leidinggevend zijn er volgens mij niet genoeg op toegerust om die rol waar te kunnen maken. Leidinggevend gaan relatief vaak zelf over de schreef, vinden het heel moeilijk om mensen aan te spreken. Ze hebben ook vaak helemaal geen tijd voor integriteit, zijn er ook helemaal niet op aangenomen. Ze worden er ook niet op beoordeeld. (...) Ze vinden het heel vaak vervelend.

Je staat daar toch een beetje als een dominee met een opgeheven vingertje te verkondigen wat wel mag en wat niet. (...) De manager is een heel belangrijke sleutelfiguur voor het bewaken en het bevorderen van integriteit in de organisatie. Tegelijkertijd denk ik: je moet wel die manager wel ondersteunen zodat hij daar aan kan voldoen. (...) Ik zou willen pleiten voor een integriteitsfunctionaris, dat dat een verplichting wordt in de Ambtenarenwet.”

4.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is beschouwd wat de ambtelijke integriteit behelst, welke strategieën gehanteerd kunnen worden om deze te bevorderen en welke instrumenten en uitgangspunten de wetgever daarvoor heeft verankerd in de Ambtenarenwet.

Allereerst is duidelijk geworden dat integriteit op uiteenlopende wijzen kan worden opgevat. Welke zienswijze wordt aangehangen heeft vervolgens grote invloed op het beleid ten aanzien van het borgen van de ambtelijke integriteit. In dit hoofdstuk is bepleit om de door de WRR aanbevolen weg van de versterking van de ambtelijke professionaliteit te volgen. Dit houdt onder meer in dat de bredere, positieve opvatting ten aanzien van integriteit duidelijker benadrukt moet worden. Dit kan onder andere door de verplichte gedragscode voor goed ambtelijk handelen te transformeren in een beroepscode, waarin aandacht is voor publieke kernwaarden en de invulling van het nu nog te abstracte ‘goed ambtenaarschap’. Een dergelijke beroepscode kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het beroep ‘ambtenaar’ tot een professie. Het is derhalve aan te bevelen één algemene code voor alle ministeries te ontwikkelen. Deze kan indien dat nodig is per departement nader geconcretiseerd worden. Tevens is het aan te raden om de ambtseed nadrukkelijk te koppelen aan deze algemene code. Het hart van de ‘nieuwe ambtelijke status’ krijgt zo meer gewicht en kan op die manier een nog grotere symbolische rol spelen dan nu al het geval is. Overigens betekent dit alles niet dat de huidige gedragsregels uit de code geschrapt moeten worden. Deze regels bieden een basis van normen waar eenieder zich aan moet houden en zijn uitstekend toepasbaar als iemand ondubbelzinnig over de schreef gaat. Het optuigen van een deontologische beroepscode verdient dan ook de voorkeur. In dat kader is bepleit om nog eens goed te kijken naar de Modelgedragscode van het BIOS.

Het moge duidelijk zijn dat derde Jeukens-component nadrukkelijk in de schijnwerpers wordt geplaatst door zowel de indieners van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ als door tal van deskundigen. De vraag rijst echter hoe het in stand houden van de sociale status van ambtenaren zich verhoudt tot het verdwijnen van de tweede Jeukens-component, oftewel het materieel-juridische status-begrip. Hieronder valt immers ook artikel 125 lid 1 sub k Ambtenarenwet, waarin wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften moeten worden vastgesteld ten aanzien van disciplinaire straffen. Voor rijksambtenaren brengt de normalisering van hun rechtspositie met zich mee dat artikel 81 van het ARAR, waarin de disciplinaire straffen – uiteenlopend van de schriftelijke berisping tot ontslag – zijn vastgelegd, niet meer zal gelden. Nu de eisen ten aanzien van de ambtelijke integriteit in de Ambtenarenwet blijven staan, zal derhalve aansluiting moeten worden gezocht bij de disciplinaire bestraffingsmogelijkheden van het Burgerlijk Wetboek en collectieve arbeidsovereenkomsten. Op deze thematiek – de handhaafbaarheid van de ambtelijke integriteitsverplichtingen – gaat het volgende hoofdstuk dieper in.

5

Handhaving van de ambtelijke integriteit

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is uitgebreid beschreven wat verstaan wordt onder ambtelijke integriteit en welke instrumenten worden ingezet om deze te bevorderen. Het is echter de vraag op welke wijze de bijzondere ambtelijke verplichtingen gehandhaafd kunnen worden, indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ doorgang vindt. Artikel 125 lid 1 sub k van de Ambtenarenwet, dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld moeten worden ten aanzien van disciplinaire straffen, komt immers te vervallen. Daarnaast is het onduidelijk wat er overblijft van het ambtenarentuchtrecht zoals dat in artikel 80 tot en met 84 van het ARAR is vastgelegd. Om een antwoord te geven op de gerezen vraag wordt een vergelijking getrokken met de situatie in de bancaire sector. Hoewel deze sector qua doel- en taakstelling ver van de overheid lijkt af te liggen, zijn er toch de nodige overeenkomsten waar te nemen. Zo worden ook in de bancaire sector strenge eisen gesteld aan de integriteit van werknemers, die in dienst zijn op basis van een arbeidsovereenkomst.

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe het verlies van het huidige ambtenarentuchtrecht opgevangen kan worden. Daarvoor wordt allereerst de nieuwe privaatrechtelijke rechtspositie van ambtenaren uiteengezet. Deze bestaat volgens de indieners van het wetsvoorstel uit vier lagen. Daarna wordt de overgang van het ambtenarentuchtrecht naar het arbeidstuchtrecht beschreven. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de vraag of het arbeidstuchtrecht aangepast moet worden als ambtenaren gaan werken op basis van een arbeidsovereenkomst. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 de situatie in de bancaire sector beschouwd. Hoewel de mogelijkheid tot disciplinair straffen daar in collectieve arbeidsovereenkomsten is opgenomen, heeft de Nederlandse Vereniging van Banken aangekondigd om op termijn sectoraal tuchtrecht in te willen voeren. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie.

5.2 *Rechtspositie in lagen*

De indieners van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ hebben getracht duidelijk te maken hoe de rechtspositie van ambtenaren vormgegeven kan worden als hun initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen door de Tweede Kamer. Zij schetsen een constructie die uit verschillende lagen bestaat.³⁹⁵ De onderste laag is van algemene aard en de lagen daarboven hebben telkens een meer bijzonder karakter. De eerste, onderste laag bevat de voor alle werknemers geldende algemeen verbindende voorschriften, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en de socialezekerheidswetgeving.³⁹⁶

De tweede laag omvat de collectieve en individuele arbeidsovereenkomsten. Bij cao kunnen afspraken worden gemaakt over aangelegenheden die niet in het Burgerlijk Wetboek zijn geregeld. Daar waar dat is toegestaan kan tevens van het Burgerlijk Wetboek worden afgeweken. Enigszins ten overvloede geven de indieners aan dat het de bedoeling is dat deze twee onderste lagen, waarin de arbeidsvoorwaarden zijn geregeld voor alle werknemers, inclusief ambtenaren, van privaatrechtelijke aard zullen zijn. Met betrekking tot de tweede laag betreft de gelijkheid tussen de werknemers alleen de juridische structuur, oftewel de systematiek van het sluiten van overeenkomsten. De inhoud van deze overeenkomsten zullen uiteraard niet voor alle werknemers gelijk zijn.³⁹⁷

Vanaf de derde laag, die door de indieners ‘ambtelijke status’ wordt genoemd, wijkt de rechtspositie van ambtenaren af van die van andere werknemers.³⁹⁸ Deze laag wordt namelijk gevormd door de Ambtenarenwet, die met name bepalingen bevat ten aanzien van integriteit, de beperking van grondrechten en vertrouwensfuncties.³⁹⁹ De indieners benadrukken dat zij deze bepalingen niet zien als arbeidsvoorwaarden, maar als publiekrechtelijke voorschriften, die niet via onderhandelingen, maar door politieke besluitvorming tot stand dienen te komen.⁴⁰⁰ De

³⁹⁵ *Kamerstukken II* 2011-2012, 32 550, nr. 8, p. 2.

³⁹⁶ *Idem*, p. 2.

³⁹⁷ *Idem*, p. 2.

³⁹⁸ *Idem*, p. 3.

³⁹⁹ *Idem*, p. 3.

⁴⁰⁰ *Idem*, p. 3.

Ambtenarenwet vormt in hun ogen het belangrijkste juridische instrument voor de borging van het bijzondere karakter van de arbeidsverhouding tussen de overheidswerkgever en het ambtenarenkorps.⁴⁰¹ Met name de ambtelijke verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 en 7 van de nieuwe Ambtenarenwet zijn in dit kader van belang.

Tot slot is er sprake van een vierde, publiekrechtelijke, laag. Ook hierbij gaat het niet om arbeidsvoorwaarden, maar om de bijzondere bevoegdheden die door wettelijke voorschriften of door besluiten van bestuursorganen aan bepaalde ambtenaren kunnen worden toegekend.⁴⁰² Dit gebeurt door middel van attributie of delegatie. Deze mogelijkheden bestaan reeds en het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in.⁴⁰³ In bepaalde gevallen is het afleggen van de eed of belofte echter een voorwaarde voor het mogen uitoefenen van de bevoegdheid. De indieners hechten er waarde aan expliciet te vermelden dat de gedachte dat de vierde laag niet gebaseerd kan worden op de eerste twee lagen, omdat deze van privaatrechtelijke aard zijn, op een misverstand berust. Zij wijzen erop dat op tal van plaatsen openbaar gezag wordt uitgeoefend door functionarissen die beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden, maar waarvan de arbeidsvoorwaarden zijn geregeld in arbeidsovereenkomsten. Dit is onder andere het geval bij werknemers van het UWV, de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Hierbij is het van belang welke functionarissen beschikken over de hoedanigheid waarop de attributie of het mandaat van toepassing is, maar niet of de onderliggende arbeidsverhouding al dan niet van publiekrechtelijke aard is.⁴⁰⁴

Ten aanzien van de vierde laag merken de indieners op dat het openbaar gezag naar hun mening slechts langs publiekrechtelijke weg, en daarmee in principe eenzijdig, toegekend kan worden.⁴⁰⁵ Overigens kan een ambtenaar deze publiekrechtelijke bevoegdheden ook weer verliezen. Dit is vanzelfsprekend het geval als de arbeidsverhouding tot een einde komt. Er kan echter ook aanleiding zijn om bevoegdheden van een bepaalde ambtenaar op te schorten of te beëindigen. Dit kan bewerkstelligd worden door de ambtenaar tijdelijk of definitief uit zijn functie te

⁴⁰¹ *Kamerstukken II* 2011-2012, 32 550, nr. 8, p. 4.

⁴⁰² *Idem*, p. 3.

⁴⁰³ *Idem*, p. 3.

⁴⁰⁴ *Idem*, p. 3.

⁴⁰⁵ *Idem*, p. 4.

ontheffen of een andere functie op te dragen, waaraan geen of andere bevoegdheden verbonden zijn.⁴⁰⁶ Op dit terrein bepleiten de indieners een wetswijziging. Waar in de huidige publiekrechtelijke wetgeving wordt gesproken over ‘ontslag’, zou dat vervangen moeten worden door ‘ontheffen’ uit een functie of van de uitoefening van de bepaalde bevoegdheden. Hierdoor kan een ambtenaar weliswaar ontheven worden uit een functie waaraan bepaalde bevoegdheden zijn verbonden, maar dat betekent nog niet dat ook de arbeidsverhouding met hem is opgezegd. In deze situatie is het van belang om onderscheid te maken tussen de arbeidsverhouding, die krachtens arbeidsovereenkomst voortduurt, en de functie waaraan de bevoegdheden verbonden zijn, waaruit de ambtenaar wordt ontheven.⁴⁰⁷ De indieners geven aan dat het bestaan van de bovenste laag, waarin aan sommige ambtenaren bepaalde bevoegdheden worden toegekend, niet strijdig is met de onderste twee lagen waarin geregeld is dat de arbeidsverhouding privaatrechtelijk van aard is, dat hun arbeidsvoorwaarden privaatrechtelijk overeengekomen worden en dat hun arbeidsovereenkomst ook overeenkomstig de regels van het privaatrecht kan worden beëindigd.⁴⁰⁸

Resumerend kan gesteld worden dat indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ door de Tweede Kamer wordt aangenomen, de uit verschillende lagen bestaande constructie ten aanzien van de opbouw van de ambtelijke rechtspositie er als volgt uit komt te zien:

4. Attributie en mandaat – *bepaalde ambtenaren*
3. Ambtenarenwet – *alle ambtenaren*
2. (Collectieve) arbeidsovereenkomsten – *alle werknemers*
1. Burgerlijk Wetboek e.a. – *alle werknemers*⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ *Kamerstukken II* 2011-2012, 32 550, nr. 8, p. 4.

⁴⁰⁷ *Idem*, p. 4.

⁴⁰⁸ *Idem*, p. 4.

⁴⁰⁹ *Idem*, p. 2.

5.3 *Van ambtenarentuchtrecht naar...?*

Het is duidelijk dat de indieners van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ de uit de Ambtenarenwet voortvloeiende eisen ten aanzien van de ambtelijke integriteit in de derde, publiekrechtelijke laag positioneren, bovenop een tweetal privaatrechtelijke lagen. Blanken vraagt zich af wat hiervan de gevolgen zullen zijn met betrekking tot de handhaving van de integriteitsnormen. Indien het wetsvoorstel doorgang vindt, vervalt immers ook artikel 125 lid 1 sub k van de Ambtenarenwet, dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld moeten worden ten aanzien van disciplinaire straffen. Voor rijksambtenaren betekent dit dat artikel 80 tot en met 84 van het ARAR niet meer zullen gelden. Blanken waarschuwt dat hierdoor het uitgebalanceerde stelsel van het ambtenarentuchtrecht komt te vervallen.⁴¹⁰

5.3.1 *Ambtenarentuchtrecht*

Het ambtenarentuchtrecht kent een lange geschiedenis. Al voordat er sprake was van de Ambtenarenwet 1929 was het een geaccepteerd gegeven. Het ambtenarentuchtrecht is erop gericht te verzekeren dat ambtenaren in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan en in overeenstemming met de gestelde normen en regels de aan hen opgedragen taken vervullen. Dit is van belang met het oog op een goede plichtsbetrachting binnen het openbaar bestuur, maar hangt ook samen met de wenselijkheid dat de burger voldoende vertrouwen heeft in het optreden daarvan.⁴¹¹ Een disciplinaire maatregel, ongeacht welke, heeft dan ook een belangrijke morele en signaalfunctie. De uitstraling van de sanctie raakt immers niet alleen de betrokken ambtenaar, maar ook de directe werkomgeving of zelfs het gehele korps.⁴¹²

Het tuchtrecht bestaat naast het strafrecht. Indien de overheid haar doeleinden echter kan

⁴¹⁰ Blanken, J.J. (2012). ‘Opening themabijeenkomst van 26 maart 2012’. In: Blanken, J.J., Lanting, B.B.B. & Vermeulen, K.P.D. (red.) (2012). *Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren: Themabijeenkomst 2012 van de Vereniging Ambtenaar & Recht: inleidingen en discussie*. Tilburg: Celsus juridische uitgeverij, p. 3-6.

⁴¹¹ Korteweg-Wiers, M.J.S., Schrijvers, P.M.B. & Weijling, K.F.A.M. (2003). *Hoofddlijnen van het ambtenarenrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 160.

⁴¹² Steeg, M. (2004). *Politietuchtrecht: Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 146.

bereiken door middel van het privaatrecht, het bestuursrecht of het tuchtrecht, dient dat te prevaleren boven het gebruik van het strafrecht, dat slechts als ‘ultimum remedium’ ingezet zou moeten worden.⁴¹³ Met betrekking tot het opleggen van een tuchtrechtelijke straf dient allereerst sprake te zijn van plichtsverzuim. Dit omvat zowel het overtreden van enig voorschrift als het doen of nalaten van iets, dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort te doen of na te laten.⁴¹⁴ Een ambtenaar maakt zich dus schuldig aan plichtsverzuim als hij zich niet aan de voorschriften uit het ambtenarenreglement of andere rechtspositieregelingen houdt, maar ook als hij ongeschreven gedragsnormen overtreedt. De open norm van het handelen als een ‘goed ambtenaar’ dient nader ingevuld te worden. Dit kan op verschillende manieren gebeuren naar gelang de functie van de ambtenaar, de omstandigheden waaronder hij heeft gehandeld en de heersende opvattingen over wat behoorlijk is en wat niet.⁴¹⁵ Uit vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat ook gedragingen in de privésfeer plichtsverzuim kunnen opleveren. Met name wat betreft de normen ten aanzien van integriteit blijft de jurisprudentie door de jaren heen strenge eisen stellen aan ambtenaren.⁴¹⁶ Jellinghaus geeft een voorbeeld hieromtrent: “Als je kijkt naar de integriteitsdiscussie, dan zie je, wanneer mag je op basis van integriteit iemand ontslaan in het bedrijfsleven? Dan moet het rechtstreeks tijdens werktijd zijn gebeurd. Met andere woorden: als één van de advocaten hier, of één van mijn secretaresses in het weekend een xtc-pilletje slikt, is dat geen probleem, zolang ze op maandag maar weer normaal zijn. Ik heb wel eens militair gehad bij de luchtmacht, die in zijn privé-tijd, thuis, in huiselijke sfeer, een joint had gerookt, die kreeg strafontslag.” Een disciplinaire maatregel kan echter pas worden opgelegd indien de ambtenaar de onjuistheid van zijn gedrag kende of behoorde te kennen, hij enige schuld heeft aan de normschending en deze hem ook kan worden toegerekend.

Het al dan niet opleggen van een disciplinaire straf is een discretionaire bevoegdheid van het daartoe bevoegde bestuur.⁴¹⁷ Bij het treffen van een maatregel dient rekening gehouden te

⁴¹³ Hazewinkel-Suringa, D. & Remmelink, J. (1991). *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 15.

⁴¹⁴ Artikel 80 lid 2 ARAR.

⁴¹⁵ Peijpe, van, T. & Riphagen, J. (1998). *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*. Deventer: Kluwer, p. 111.

⁴¹⁶ Duursma, T. (1990). ‘Plichtsverzuim en de – soms – verschuivende grenzen van de persoonlijke vrijheid’, *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 7, 9, p. 507-513.

⁴¹⁷ Korteweg-Wiers, M.J.S., Schrijvers, P.M.B. & Weijling, K.F.A.M. (2003). *Hoofddlijnen van het ambtenarenrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 170.

worden met het evenredigheidsbeginsel. De straf mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het gepleegde plichtsverzuim. Een limitatieve opsomming van de eventueel op te leggen disciplinaire maatregelen wordt gegeven in artikel 81 lid 1 van het ARAR. In principe kan gesteld worden dat deze straffen oplopend zijn in zwaarte.⁴¹⁸ Een ambtenaar kan gestraft worden middels een schriftelijke berisping; buitengewone dienst zonder beloning of tegen een lagere dan de normale beloning; vermindering van vakantieverlof; geldboete van ten hoogste 22 euro; gehele of gedeeltelijke inhouding van salaris; vaststelling van het salaris; vermindering van het salaris; uitsluiting van de indeling in een hogere salarisschaal; indeling in een lagere salarisschaal; verplaatsing; schorsing voor een bepaalde tijd met gehele of gedeeltelijke inhouding van bezoldiging; en ontslag.⁴¹⁹ Ook kan er een combinatie van straffen worden opgelegd. Daarnaast is het mogelijk een straf voorwaardelijk op te leggen. Het derde lid van artikel 81 ARAR stelt immers dat “bij het opleggen van een straf kan worden bepaald, dat zij niet ten uitvoer zal worden gelegd, indien de ambtenaar zich gedurende een vastgestelde termijn niet schuldig maakt aan soortgelijk plichtsverzuim, als waarvoor de bestraffing plaats vindt, noch aan enig ander ernstig plichtsverzuim en zich houdt aan bij het opleggen van de straf eventueel gestelde bijzondere voorwaarden”. Indien het wetsvoorstel wordt aanvaard, vervalt onder andere de mogelijkheid tot het verlenen van voorwaardelijk strafontslag. Blanken vindt dit betreuenswaardig, omdat dit in het verleden een zeer afdoende sanctie is gebleken, die tevens een zeker sociaal karakter in zich herbergt.⁴²⁰ Barentsen nuanceert dit nadeel: “Technisch bestaat het niet, het voorwaardelijk ontslag in het arbeidsrecht, maar in zekere zin bestaat het wel. Stel je komt te laat op het werk, niet een al te ernstig vergrijp, maar de werkgever zegt je de wacht aan: “Nog één keer te laat Jansen en dan ga je er genadeloos uit!” Dat is wel zeer sterk te vergelijken met het voorwaardelijk ontslag dat een ambtenaar opgelegd kan krijgen: “Nog één keer een greep uit de kassa of nog één keer een te late ziekmelding en je gaat eruit Pietersen!” Met een proeftijd van twee jaar.”

⁴¹⁸ Korteweg-Wiers, M.J.S., Schrijvers, P.M.B. & Weijling, K.F.A.M. (2003). *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 170.

⁴¹⁹ Artikel 81 lid 1 ARAR.

⁴²⁰ Blanken, J.J. (2011). ‘Wet verrommeling rechtspositie ambtenaren?’, via http://www.capra.nl/4_283_Wet_verrommeling_rechtspositie_ambtenaren.aspx.

5.3.2 Arbeidstuchtrecht

Hoewel het ambtenarentuchtrecht door de jaren heen zeer effectief is gebleken om ongewenst gedrag van ambtenaren in de uitoefening van hun functie te bestraffen, blijkt de vrees dat het ambtelijk tuchtrecht wordt afgeschaft gegrond.⁴²¹ De indieners van het wetsvoorstel zoeken immers eenzijdig aansluiting bij de bestaande wetgeving van het Burgerlijk Wetboek. Het ambtenarentuchtrecht wordt hierdoor vervangen door het arbeidstuchtrecht. Hiermee wordt het geheel van materiële en procedurele normen en regels met betrekking tot negatieve sanctionering van gedragingen van werknemers in het kader van de arbeidsovereenkomst bedoeld.⁴²² Echter, het arbeidsrecht kent op dit moment met artikel 7:650 van het Burgerlijk Wetboek slechts één bepaling die het voor de werkgever mogelijk maakt de werknemer disciplinair te straffen, namelijk door hem een boete op te leggen. Andere sancties, zoals de waarschuwing, berisping, schorsing, overplaatsing of functieverlaging, zijn niet in de wet geregeld. Desalniettemin kan de werkgever als daar aanleiding toe is ook zonder wettelijke of contractuele grondslag een redelijke disciplinaire maatregel opleggen. Bij gebrek aan regels wordt hiervoor aansluiting gezocht bij de rechtspraak, waarin regelmatig een beroep wordt gedaan op het beginsel van goed werkgeverschap.⁴²³ Zo mag de werkgever een werknemer schriftelijk waarschuwen of berispen en zelfs schorsen, zij het dat het loon tijdens die periode moet worden doorbetaald.⁴²⁴ In paragraaf 5.4.1 wordt hier dieper op ingegaan.

Ten aanzien van de uit de Ambtenarenwet voortvloeiende integriteitseisen stellen de indieners van het wetsvoorstel zich op het standpunt dat niets zich verzet tegen privaatrechtelijke handhaving. De vereisten ten aanzien van integriteit zijn immers onderdeel van de algemene, voor iedere werknemer geldende verplichting zich als een goed werknemer te gedragen.⁴²⁵ Een ambtenaar die de bijzondere verplichtingen met de voeten treedt, kan daarvan gevolgen

⁴²¹ Berends-Schellens, P.R.M. (2013). 'Falende ambtenaar is nu al stevig aan te pakken', via http://www.capra.nl/4_788_Falende_ambtenaar_is_nu_al_stevig_aan_te_pakken.aspx.

⁴²² Sociaal-Economische Raad (1993). *Advies arbeidstuchtrecht: Advies inzake de artikelen 613, 614 en 678 van het kabinetsvoorstel inzake Titel 7.10 NBW (arbeidstuchtrecht)*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, p. 7.

⁴²³ Gómez-Mejía, L.R., Balkin, D.B., Cardy, R.L., Brouwer, D. & Roozenboom, T. (2008). *Personeelsmanagement*. Amsterdam: Pearson Prentice Hall, p. 109.

⁴²⁴ Zondag, W.A. (2006). 'Disciplinaire straf voor werknemer', via http://www.refdag.nl/nieuws/economie/disciplinaire_straf_voor_werknemer_1_161305.

⁴²⁵ *Kamerstukken II 2011-2012*, 32 550, nr. 8, p. 3.

ondervinden in de sfeer van de arbeidsovereenkomst. Een overtreding van de bepalingen kan leiden tot een schriftelijke berisping, een boete of tot opzegging van de arbeidsovereenkomst. De schriftelijke berisping behoeft geen formele regelgeving, terwijl een boete gebaseerd kan worden op artikel 7:650 van het Burgerlijk Wetboek. Het eerste lid van dit artikel bepaalt echter dat de werkgever slechts een boete kan stellen op de overtreding van de voorschriften van de arbeidsovereenkomst, indien in de arbeidsovereenkomst de voorschriften op de overtreding waarvan boete is gesteld en het bedrag van de boete zijn vermeld.⁴²⁶ Kortom, om een boete op te kunnen leggen als sanctie dient eerst een en ander geregeld te worden in de arbeidsovereenkomst. De uit artikel 6 van de nieuwe Ambtenarenwet voortvloeiende verplichting voor een ambtenaar om zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt heeft in dit kader een te algemeen karakter. In de praktijk zal dan ook geen boete opgelegd kunnen worden wegens het overschrijden van deze open norm.

Tot slot kan de opzegging van de arbeidsovereenkomst gebaseerd worden op artikel 7:677 en 7:678 van het Burgerlijk Wetboek. Het eerste lid van artikel 7:677 stelt dat zowel de werknemer als de werkgever bevoegd is de arbeidsovereenkomst onverwijld op te zeggen om een dringende reden.⁴²⁷ Voor de werkgever geldt dat er sprake is van een dringende reden als de werknemer zodanige daden, eigenschappen of gedragingen vertoont, dat van de werkgever niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst voort te laten duren.⁴²⁸ Onder het tweede lid van artikel 7:678 van het Burgerlijk Wetboek wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van gedragingen die een dringende reden voor het onverwijld opzeggen van de arbeidsovereenkomst rechtvaardigen. Jellinghaus is van mening dat de civielrechtelijke ontslagbescherming voordelen biedt ten opzichte van de huidige ontslagbescherming van ambtenaren: “Ik zal het je even op het scherpst van de snede uitleggen. Ontslag op staande voet, kent twee componenten: een objectieve en subjectieve dringende reden. Dus, in het arbeidsrecht, als ik jou wil ontslaan op staande voet moet ik een objectieve reden hebben: je hebt gestolen. En een subjectieve reden: het is jou niet verwijtbaar. Daar hebben we heel mooie voorbeelden van, de Hema-medewerker die een week voor zijn pensioen een blik motorolie stal.⁴²⁹ Objectief was dat diefstal, maar subjectief werd dat

⁴²⁶ Artikel 7:650 lid 1 Burgerlijk Wetboek.

⁴²⁷ Artikel 7:677 lid 1 Burgerlijk Wetboek.

⁴²⁸ Artikel 7:678 lid 1 Burgerlijk Wetboek.

⁴²⁹ Zie HR 21 januari 2000, JAR 2000/45.

[ontslag] niet toegestaan. (...) Gaan we naar het ambtenarenrecht. Disciplinair strafontslag. Kent alleen een objectieve dringende reden. En de subjectieve dringende reden, kennen we niet. (...) Het feit dat je het gedaan hebt is voldoende voor een disciplinair strafontslag. Terwijl er in het civiele recht ook nog de subjectieve dringende reden moet zijn. (...) Dan is de ontslagbescherming binnen het civiele recht toch beter?”

5.3.3 *Tuchtrechtprocedure*

Indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen zal ook de tuchtrechtelijke procedure een privaatrechtelijke gedaante krijgen. In het huidige ambtenarentuchtrecht wordt de ambtenaar in de gelegenheid gesteld zich te verantwoorden en te verdedigen, alvorens een disciplinaire maatregel wordt opgelegd. Hierbij kan hij zich laten bijstaan door een raadsman.⁴³⁰ Het Burgerlijk Wetboek voorziet er niet in dat de werknemer wordt gehoord, voordat de werkgever een tuchtstraf oplegt. In de praktijk zal een werknemer echter gevraagd worden zich te verantwoorden voor zijn gedragingen. Op dat moment wordt hij gehoord en kunnen eventueel verzachtende omstandigheden worden aangevoerd.⁴³¹ Ook is het mogelijk dat dergelijke procedurele aspecten worden vastgelegd in de toepasselijke cao. Voor ambtenaren bepaalt artikel 83 van het ARAR dat de verantwoording schriftelijk wordt vastgelegd en dat ook de strafoplegging schriftelijk en gemotiveerd plaatsvindt. Doordat een disciplinaire straf wordt opgelegd door het bevoegd gezag kan een toetsing plaatsvinden in een administratiefrechtelijke procedure, waarbij onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol spelen.⁴³² De straf – behalve de schriftelijke berisping – wordt opgeschort totdat deze onherroepelijk is geworden.⁴³³ Dat is pas het geval als de termijnen voor bezwaar en beroep ongebruikt zijn verstreken of, als er wel bezwaar of beroep is ingesteld, wanneer op het bezwaar is beslist dan wel een uitspraak door de rechter is gedaan en deze beslissing of uitspraak niet meer in rechte kan worden aangetast.⁴³⁴

⁴³⁰ Zie artikel 2:1 lid 1 Awb.

⁴³¹ Renodeyn, I. (1994). ‘Het persoonlijk dossier van de werknemer en de bescherming van de privacy’, *Or.*, 1, p. 18-26.

⁴³² Peijpe, van, T. & Riphagen, J. (1998). *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*. Deventer: Kluwer, p. 109.

⁴³³ Artikel 84 ARAR.

⁴³⁴ Korteweg-Wiers, M.J.S., Schrijvers, P.M.B. & Weijling, K.F.A.M. (2003). *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 170.

5.3.4 *Aanpassing arbeidstuchtrecht*

Vanaf het moment dat het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen vallen ambtenaren onder het summiere arbeidstuchtrecht. De vraag rijst of dit tuchtrecht op deze situatie bedacht is of dat het gewijzigd of aangevuld moet worden. Blanken zegt daarover: “De wet biedt niet zoveel mogelijkheden wat betreft disciplinaire straffen. Ik zou het logisch vinden om dat in de Ambtenarenwet op te nemen. Op dit moment is het zo dat er niet zo gek veel verschil zit tussen de verschillende sectoren wat betreft de normen die gelden en de sancties die kunnen worden opgelegd.”

Overigens is in 1994 een poging ondernomen het Burgerlijk Wetboek aan te vullen op het gebied van disciplinaire maatregelen.⁴³⁵ Het wetsvoorstel dat daartoe strekte voorzag in de wijziging van artikel 7:650 van Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de boete als disciplinaire maatregel en kende de werkgever de bevoegdheid toe om een werknemer te schorsen, al dan niet met behoud van zijn salaris.⁴³⁶ De Sociaal-Economische Raad merkte in zijn advies omtrent dit wetsvoorstel op dat voor de schorsing met behoud van het salaris geen wettelijke grondslag nodig was. Met betrekking tot de schorsing met inhouding van het salaris achtte hij het wel verstandig de grenzen daarvan in de wet vast te leggen.⁴³⁷ Uiteindelijk is het wetsvoorstel weer ingetrokken omdat het toen geldende recht en de nadere invulling daarvan in cao’s naar de mening van de Tweede Kamer bevredigend werkte.⁴³⁸ Zondag had liever een uitgebreidere wettelijke regeling gezien, waarbij ruimte wordt geboden voor maatwerk in de vorm van een cao of een overeenkomst met de ondernemingsraad.⁴³⁹ Een wettelijke regeling heeft in zijn ogen niet alleen een verder bereik, maar zal ook leiden tot grotere rechtszekerheid en gelijkheid in de rechtspositie van alle werknemers. Dit ondervangt dat werknemers op basis van een collectieve of individuele arbeidsovereenkomst uiteenlopend worden bestraft voor vergelijkbare vergrijpen.

⁴³⁵ *Kamerstukken II* 1994-1995, 23 974.

⁴³⁶ Koevoets, M.M. (2006). *Wangedrag van werknemers: De bevoegdheid van werkgevers tot opsporing en sanctionering*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 246-247.

⁴³⁷ Sociaal-Economische Raad (1993). *Advies arbeidstuchtrecht: Advies inzake de artikelen 613, 614 en 678 van het kabinetsvoorstel inzake Titel 7.10 NBW (arbeidstuchtrecht)*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad, p. 25-27.

⁴³⁸ *Kamerstukken II* 1995-1996, 23 974, nr. 16.

⁴³⁹ Zondag, W.A. (2008). ‘Disciplinaire maatregelen’. In: Verhulp, E. & Zondag, W.A. (2008). *Disfunctioneren en wangedrag van werknemers*. Deventer: Kluwer, p. 7-61.

Ook Sprengers staat niet onwelwillend tegenover uitbreiding van het arbeidstuchtrecht: “Het civiele recht is tot nu toe in staat gebleken om met het instrumentarium zoals dat er nu is, gevallen van schorsing, berisping en ontslag op staande voet getoetst te krijgen. (...) Er zijn wel wetsontwerpen geweest over klachtrecht en dergelijke, je zou dat wat uitgebreider kunnen maken met de komst van de ambtenaren in dat recht.”

De Becker en Deckers stellen dat het wellicht nuttig is bijzondere en aangepaste sancties wettelijk te verankeren, voor het specifieke geval dat de ambtelijke integriteit wordt geschonden.⁴⁴⁰ Zij verwijzen daarbij naar de situatie in Zweden en Denemarken, waar de normalisering al enkele decennia geleden zonder noemenswaardige problemen is doorgevoerd. Zo onderwerpt het Zweedse model ambtenaren aan de bepalingen van het arbeidsrecht, maar kent het tevens specifieke regels die alleen van toepassing zijn op het overheidsperoneel.⁴⁴¹ Bij overtreding kunnen twee sancties worden opgelegd, te weten een waarschuwing of vermindering van het loon. Ook het Deense model voorziet in dit soort sancties.⁴⁴² “Het zijn vooral de disciplinaire maatregelen en de disciplinaire procedure die bijzonder zijn en die dan later door rechters worden getoetst.”

De Becker stelt dat het op z'n minst interessant is te bezien of het Zweedse model als voorbeeld kan dienen voor Nederland, indien de normalisering van de ambtelijke rechtspositie doorgang vindt. Hij toont zich een voorstander van het afzonderlijk verankeren van het tuchtrecht voor ambtenaren: “Het zou helpen als er een algemene bepaling in de Ambtenarenwet wordt opgenomen, waarin wordt bepaald welke disciplinaire sancties er zijn. (...) En dat je een minimale garantie in wetgeving neerlegt. Voor de ambtenaar die vervolgd wordt en voor de overheid die wenst te vervolgen. Daarmee bedoel ik: hoe, in heel grote lijnen, (...) verloopt zo'n procedure. (...) Hoe vat je zo'n procedure aan? Wie is er bevoegd om die procedure te doorlopen, in heel algemene zin? Hoe zorg je voor een verdediging? Daarmee bedoel ik: wie mag de ambtenaar bijstaan, wanneer mag die dossiers komen inkijken. En hoe neem je een finale

⁴⁴⁰ Becker, de, A.H.L. & K. Deckers (2013). ‘Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie’, *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 33, 4, p. 5-11.

⁴⁴¹ Zie Henn, E. & Aspegren L. (2009). *Offentlig arbetsrätt*, Stockholm: Norstedt, p. 250.

⁴⁴² Becker, de, A.H.L. & K. Deckers (2013). ‘Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie’, *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 33, 4, p. 5-11.

beslissing? (...) Welke motiveringsverplichtingen koppel je daaraan? Als je die elementen samenvat, in drie à vier artikelen, kan dat enorm helpen. Dan heb je een kapstok in een hard juridisch reglement. De uitwerking kun je dan bij cao doen.”

5.4 Integriteitshandhaving in de bancaire sector

Het moge duidelijk zijn dat indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen, de ambtelijke rechtspositieregelingen, en het daarin beschreven ambtelijk tuchtrecht, komen te vervallen. Slechts de schriftelijke berisping, boete en opzegging van de arbeidsovereenkomst blijven als vanzelfsprekend sanctioneringsmiddel bestaan. Gezien de goede werking van het ambtelijk tuchtrecht rijst de vraag of dat op een of andere wijze behouden moet blijven in de genormaliseerde situatie. In deze paragraaf wordt verkend hoe dat zou kunnen. In dat kader wordt de situatie in de bancaire sector beschouwd. Werknemers zijn daar, net als ambtenaren in de toekomst, in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst, terwijl ook aan hen strenge eisen ten aanzien van integriteit worden gesteld. Vermeulen en Van Gent vragen zich af of het gewenst is ook het tuchtrecht voor ambtenaren bij collectieve arbeidsovereenkomst te regelen. Op die manier zou bijvoorbeeld de mogelijkheid tot schorsing zonder doorbetaling, zoals die nu in verschillende rechtspositieregelingen is opgenomen, behouden blijven.⁴⁴³ Om een antwoord te geven op deze vraag wordt gekeken naar de collectieve arbeidsovereenkomsten van de bancaire sector, omdat daarin de wettelijke bepalingen ten aanzien van disciplinaire straffen worden aangevuld. Tevens wordt beschouwd welke procedures openstaan indien een werknemer het niet eens is met de opgelegde straf. Tot slot worden de recente ontwikkelingen in de sector ten aanzien van het financieel tuchtrecht aangestipt.

5.4.1 Disciplinaire maatregelen in de collectieve arbeidsovereenkomst

De vier grootste banken van Nederland – ABN AMRO, ING Bank, Rabobank en SNS REAAL – sluiten sinds 2001 eigen collectieve arbeidsovereenkomsten op ondernemingsniveau. Hetzelfde geldt voor Royal Bank of Scotland en Deutsche Bank in Nederland. Hierbij moet worden

⁴⁴³ Vermeulen, K.P.D. & Gent, van, C.I. (2011). ‘Ambtenaren worden gewone werknemers’, *Tijdschrift Arbeidsrechtspraktijk*, 2, p. 50-57.

opgemerkt dat de cao van de laatste bank een zogenaamde kop-cao betreft, waarin een aantal ondernemings specifieke arbeidsvoorwaarden op ondernemingsniveau worden geregeld.⁴⁴⁴ Voor de werknemers van Deutsche Bank geldt daarom tevens de Algemene Bank-cao. Dit is de branche-cao van de bancaire sector en deze is van toepassing op ongeveer veertig middelgrote en kleinere banken en instellingen, waarbij in totaal om en nabij 8300 mensen werkzaam zijn. Bij de totstandkoming van deze cao waren enerzijds FNV Bondgenoten, CNV Dienstenbond en De Unie betrokken en anderzijds de Nederlandse Vereniging van Banken. Vanwege de grote verschillen tussen de banken, zowel qua aard als omvang, geeft de cao binnen de daarin opgenomen raamregelingen veel ruimte voor eigen invulling op ondernemingsniveau.⁴⁴⁵ Met betrekking tot de disciplinaire maatregelen is onder het kopje ‘individuele arbeidsovereenkomst’ de mogelijkheid voor de werkgever opgenomen om een werknemer te schorsen:

“Bij ernstige of herhaalde overtreding van interne voorschriften en reglementen kan de werkgever als disciplinaire maatregel de werknemer voor maximaal zeven werkdagen schorsen. Als de werkgever ernstige grond heeft om de werknemer van daden of gedragingen te verdenken die een onmiddellijke beëindiging van het dienstverband zouden rechtvaardigen, kan de werkgever de werknemer schorsen voor de duur van het onderzoek. Wordt het vermoeden dat tot de schorsing heeft geleid niet bevestigd, dan zal schriftelijk rehabilitatie volgen als de werknemer dit verlangt.”⁴⁴⁶

ING Bank

Ook de collectieve arbeidsovereenkomsten van de banken die niet onder de Algemene Bank-cao vallen kennen dergelijke bepalingen. Zo is in het eerste hoofdstuk van de cao van ING Bank (ruim 26.000 werknemers) een bepaling opgenomen omtrent schorsing. Indien het gedrag van een werknemer naar het oordeel van de werkgever verwijtbaar is, kan deze hem bij wijze van disciplinaire maatregel voor maximaal zeven werkdagen schorsen zonder behoud van salaris.⁴⁴⁷ Als de werkgever een ernstige grond heeft om een werknemer te verdenken van gedragingen die

⁴⁴⁴ CAO Deutsche Bank in Nederland, Bepaling 1.1.3., p. 3.

⁴⁴⁵ Zie <http://www.nvb.nl/publicaties/106/algemene-bank-cao.html>.

⁴⁴⁶ Algemene Bank-cao, p. 12.

⁴⁴⁷ Mijn CAO 2012-2014 (ING Bank), 1.8.a Schorsing, p. 12.

een onmiddellijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst rechtvaardigen, dan kan deze de werknemer tijdens het onderzoek daarnaar al dan niet met behoud van het salaris op non-actief zetten. Indien dit vermoeden niet wordt bevestigd, kan de werknemer een schriftelijke rehabilitatie verzoeken en wordt het eventueel ingehouden salaris alsnog betaald.⁴⁴⁸ Als de gedragingen van de werknemer niet onmiddellijk leiden tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst, maar tot opzegging of een verzoek om ontbinding daarvan, dan heeft de werkgever het recht de non-activiteit, al dan niet met behoud van salaris, voort te zetten.⁴⁴⁹

SNS REAAL

Ook in de cao van SNS REAAL (ongeveer 7000 werknemers) staat welke disciplinaire maatregelen wanneer kunnen worden opgelegd. Ten eerste kan de werkgever een werknemer schriftelijk berispen bij overtreding of niet nakoming van minder ernstige aard van door of namens de werkgever gegeven aanwijzingen, voorschriften of regels.⁴⁵⁰ Daarnaast kan een werknemer voor ten hoogste zeven werkdagen worden geschorst bij overtreding of niet nakoming van ernstige aard van door of namens de werkgever gegeven aanwijzingen, voorschriften of regels, of bij herhaling van de aanleiding die eerder tot schriftelijke berisping heeft geleid. In zeer ernstige gevallen kan dit gepaard gaan met inhouding van het salaris over deze periode. Tevens kan de werkgever de eventueel ter beschikking gestelde informatie- en communicatiemiddelen innemen voor de duur van de schorsingsperiode.⁴⁵¹ Bij ernstige verdenking van daden of gedragingen die een onverwijlde beëindiging van de arbeidsovereenkomst zouden rechtvaardigen, kan de werkgever de betrokken werknemer, onder inhouding van diens salaris, voor maximaal de duur van het onderzoek schorsen.⁴⁵² Als de overtreding of verdenking niet door het onderzoek wordt bevestigd, wordt het ingehouden salaris alsnog uitbetaald en vindt er schriftelijke rehabilitatie plaats, indien de werknemer dat verlangt.⁴⁵³ Als er echter wel een overtreding of niet nakoming van ernstige aard of van een gedraging van ernstige aard wordt geconstateerd, kan de werkgever besluiten de

⁴⁴⁸ Mijn CAO 2012-2014 (ING Bank), 1.8.b Schorsing, p. 12.

⁴⁴⁹ Mijn CAO 2012-2014 (ING Bank), 1.8.c Schorsing, p. 12.

⁴⁵⁰ SNS REAAL CAO 2012-2013, artikel 3, paragraaf 2, lid 1, p. 14.

⁴⁵¹ SNS REAAL CAO 2012-2013, artikel 3, paragraaf 2, lid 2, p. 14.

⁴⁵² SNS REAAL CAO 2012-2013, artikel 3, paragraaf 2, lid 3, p. 14.

⁴⁵³ SNS REAAL CAO 2012-2013, artikel 3, paragraaf 2, lid 4, p. 15.

arbeidsovereenkomst te beëindigen. Indien er sprake is van een dringende reden, zoals bedoeld in artikel 7:677 van het Burgerlijk Wetboek, kan dit plaatsvinden zonder dat de geldende opzegtermijn in acht wordt genomen.⁴⁵⁴

Royal Bank of Scotland

Royal Bank of Scotland (ongeveer 1700 werknemers) heeft vanaf 1 juli 2013 een nieuwe cao. Na moeizame onderhandelingen werd 10 juni 2013 een onderhandelingsresultaat bereikt, waarmee de leden van de vakbonden hebben ingestemd. De bepalingen ten aanzien van disciplinaire maatregelen blijven ongewijzigd ten opzichte van de oude cao, waarvan de nawerking per 1 maart 2013 was verlopen. Dit betekent dat de werkgever een sanctie kan opleggen bij ongewenst gedrag – zoals (seksuele) intimidatie, racisme en pesten – en bij overtreding van gedragsregels, procedures of instructies. Zo kan hij een werknemer berispen, overplaatsen, schorsen of ontslaan. Een schorsing kan maximaal vijf werkdagen duren, waarbij maximaal de helft van het salaris over de schorsingsdagen kan worden ingehouden. Ook kan een werknemer geschorst worden voor de duur van een tegen hem ingesteld onderzoek, indien hij wordt verdacht van ongewenst gedrag of een overtreding van gedragsregels, procedures of instructies, die een ontslag op staande voet tot gevolg kan hebben. Bij een dergelijk onderzoek mag de werkgever gebruik maken van (verborgen) camera's, zij het op incidentele basis en voor een bepaalde periode. Als de aantijgingen niet uit het onderzoek blijken, wordt de werknemer, indien hij dat wenst, schriftelijk gerehabiliteerd.⁴⁵⁵

Rabobank & ABN AMRO

Waar ING Bank, SNS REAAL en Royal Bank of Scotland dus vrij uitgebreid ingaan op de mogelijk op te leggen disciplinaire maatregelen, hebben de Rabobank (ruim 27.000 werknemers) en ABN AMRO (ruim 23.000 werknemers) geen specifieke bepalingen hieromtrent in de collectieve arbeidsovereenkomst staan. In de cao van ABN AMRO staat wel dat een procedure bij de Geschillencommissie niet openstaat voor een schorsing anders dan als disciplinaire

⁴⁵⁴ SNS REAAL CAO 2012-2013, artikel 3, paragraaf 2, lid 5, p. 15.

⁴⁵⁵ Collectieve arbeidsovereenkomst The Royal Bank of Scotland N.V., 1 maart 2011 – 1 maart 2012, Overige arbeidsvoorwaarden, 1.4 Gedragsregels algemeen, p. 14.

maatregel.⁴⁵⁶ Hieruit blijkt dat het mogelijk is een werknemer bij wijze van disciplinaire maatregel te schorsen, maar anders dan bij ING Bank, SNS REAAL of Royal Bank of Scotland staat nergens in de cao op welke gronden dit gebaseerd kan worden en of de schorsing gepaard kan gaan met inhouding van het salaris.

Schorsing in de collectieve arbeidsovereenkomst

Overigens rijst de vraag of een werkgever wel bevoegd is een werknemer te schorsen met inhouding van zijn loon, gezien het eerste lid van artikel 7:628 van het Burgerlijk Wetboek. Daarin wordt immers bepaald dat de werknemer het recht op zijn loon behoudt indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een oorzaak die in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen. Op de vraag of dit het geval is indien een werknemer wordt geschorst heeft de Hoge Raad in het arrest Van der Gulik/Vissers & Partners antwoord gegeven:

“Een schorsing of een op non-actiefstelling ligt in de risicosfeer van de werkgever en is ‘een oorzaak die in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen’ in de zin van lid 1, zodat de werkgever ook tijdens een schorsing of een op non-actiefstelling verplicht is tot doorbetaling van loon.”⁴⁵⁷

Zelfs wanneer het gedrag van de werknemer een gegronde reden voor de schorsing geeft, mag de werkgever zich tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst niet onttrekken aan de verplichting tot loonbetaling.⁴⁵⁸ Dit is anders als niet de schorsing, maar een andere oorzaak de primaire reden van de non-activiteit is en deze in de risicosfeer van de werknemer ligt.⁴⁵⁹ Daarnaast is een schorsing met inhouding van het salaris alleen mogelijk als op een geldige wijze van het eerste lid van artikel 7:628 van het Burgerlijk Wetboek wordt afgeweken. Daartoe bestaan twee mogelijkheden, die in het vijfde en zevende lid van hetzelfde wetsartikel worden gegeven. In het vijfde lid staat dat gedurende de eerste zes maanden van de arbeidsovereenkomst bij schriftelijke

⁴⁵⁶ CAO ABN AMRO, 1 januari 2013 – 1 januari 2014, Reglement van de Geschillencommissie, p. 10.

⁴⁵⁷ HR 21 maart 2003, JAR 2003/91 (HR Van der Gulik/Vissers & Partners).

⁴⁵⁸ Drongelen, J. & Fase, W.J.P.M. (2009). *Individueel arbeidsrecht, Deel 1. De overeenkomsten tot het verrichten van arbeid: Vakantie en verlof*. Zutphen: Paris, p. 133.

⁴⁵⁹ Zondag, W.A. (2003). 'De bevoegdheid tot schorsing en het recht op doorbetaling van loon', *Arbeidsrechtelijke Annotaties*, 2, p. 26-61.

overeenkomst ten nadele van de werknemer kan worden afgeweken. Tot slot bepaalt het zevende lid dat als deze periode voorbij is, nog slechts bij collectieve arbeidsovereenkomst of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan worden afgeweken. Het moge duidelijk zijn dat de verschillende banken van deze laatste bepaling gebruik hebben gemaakt.

5.4.2 *Klacht- en geschillenprocedures in de collectieve arbeidsovereenkomst*

Welke procedure openstaat voor een werknemer die in zijn ogen onterecht wordt geschorst, is per bank verschillend. In de Algemene Bank-cao wordt bepaald dat geschillen tussen de werkgever en een werknemer over de toepassing van de cao met uitsluiting van de gewone rechter worden onderworpen aan de bindende uitspraak van het Scheidsgerecht voor het Bankbedrijf.⁴⁶⁰ Een schorsing heeft echter niets met de toepassing van de cao te maken, omdat het onderdeel uitmaakt van de individuele arbeidsovereenkomst.⁴⁶¹ De geschorste werknemer hoeft zodoende niet eerst zijn beklag te doen bij de geschillencommissie, alvorens hij naar de kantonrechter kan stappen. Verder staat in de cao dat een bank met meer dan 250 werknemers een regeling ten aanzien van een integraal klachtrecht voor individuele werknemers moet treffen.⁴⁶² Ook bij ING Bank kan een werknemer een klacht indienen als hij van mening is dat de werkgever zijn belangen in de arbeidssituatie heeft geschaad. Regels daaromtrent zijn opgenomen in het Reglement Individueel Klachtrecht.⁴⁶³ Bij SNS REAAL kan een werknemer die het niet eens is met een door of namens de werkgever genomen besluit over een aangelegenheid die hemzelf betreft hiertegen intern in beroep gaan door de klachtenprocedure te volgen. Deze procedure is opgenomen in de Personeelsgids.⁴⁶⁴

In de cao van Royal Bank of Scotland wordt het meest uitgebreid ingegaan op de geschillenprocedure. Voordat een geschil formeel kan worden aangekaart moet een werknemer eerst geprobeerd hebben het probleem langs de informele weg op te lossen. Als dit niet lukt, dient hij zijn klacht schriftelijk kenbaar te maken bij zijn leidinggevende. Deze zal de werknemer

⁴⁶⁰ Algemene Bank-cao, p. 8.

⁴⁶¹ Blijkt mede uit het mailcontact met F. Polhout, bestuurder bij FNV Finance en ICT, op 12 en 13 augustus 2013 en S. Hendriks-Sneijder, bestuurder financieel bij CNV Dienstenbond, op 14 augustus 2013.

⁴⁶² Algemene Bank-cao, p. 10.

⁴⁶³ Mijn CAO 2012-2014 (ING Bank), 1.9. Klachtrecht, p. 12.

⁴⁶⁴ SNS REAAL CAO 2012-2013, Klachtenprocedure, p. 79.

horen. Als het nodig is zal er verdere informatie worden verzameld door middel van een formeel onderzoek. Tegen de uitkomst van een dergelijk onderzoek kan de werknemer schriftelijk bezwaar maken. Tijdens de bezwaarprocedure vindt er een gesprek plaats tussen de werknemer en een onafhankelijke derde, waarna eventueel verder onderzoek wordt gedaan naar het geschil. Tot slot wordt de werknemer op de hoogte gesteld van de uitkomst van de bezwaarzitting. Indien de werknemer zich hier niet in kan vinden en het bezwaar had betrekking op de toepassing van de cao, dan heeft hij het recht om de klacht in hoger beroep voor te leggen aan de Geschillencommissie. Bij klachten van een andere aard staat geen hoger beroep open.⁴⁶⁵ Ook ABN AMRO kent een geschillencommissie. Deze behandelt geschillen tussen een werknemer en de werkgever over de toepassing van de cao, functiewaardering of een beslissing die hem persoonlijk raakt. In eerste instantie zal er getracht worden een oplossing voor het geschil te vinden door middel van bemiddeling, maar als dat geen resultaat heeft zal de commissie, nadat de schriftelijke en mondelinge behandeling van het geschil achter de rug is, een niet bindend advies uitbrengen aan de werknemer en de werkgever.⁴⁶⁶ Ook bij Rabobank kan een geschil worden voorgelegd aan de geschillencommissie. De uitspraken van de commissie bij deze bank zijn echter wel bindend.⁴⁶⁷

5.4.3 *Collectieve arbeidsovereenkomst voor Rijksambtenaren*

In de cao's van de banken zijn dus aanvullende disciplinaire maatregelen en verschillende klacht- en geschillenprocedures opgenomen. Met name de schriftelijke berisping en de schorsing, al dan niet met inhouding van het salaris, blijken populair. Alleen Royal Bank of Scotland heeft hier nog de overplaatsing aan toegevoegd. Het zou natuurlijk kunnen dat artikel 81 ARAR, waarin de disciplinaire straffen voor rijksambtenaren worden opgesomd, in de genormaliseerde situatie grotendeels wordt overgenomen een collectieve arbeidsovereenkomst. Het is evenwel de vraag of het mogelijk en wenselijk is dit uitgebreide palet aan sanctiemogelijkheden in een cao op te nemen, zeker gezien het feit dat de huidige bezwaar- en beroepsprocedure zullen verdwijnen.

⁴⁶⁵ Collectieve arbeidsovereenkomst The Royal Bank of Scotland N.V., 1 maart 2011 – 1 maart 2012, Overige arbeidsvoorwaarden, 1.3 Geschillenprocedure, p. 9-13.

⁴⁶⁶ CAO ABN AMRO, 1 januari 2013 – 1 januari 2014, Reglement van de Geschillencommissie, p. 10-13.

⁴⁶⁷ Bestendig naar de toekomst. Rabobank CAO 2013-2015, p. 25.

Bos, beleidsadviseur voor het Rijk bij Abvakabo FNV, voorziet geen problemen als het op cao-onderhandelingen aankomt. “Wij zijn er als Abvakabo van overtuigd dat we net zo goed een cao kunnen afsluiten in de private sfeer als in de publieke sfeer. Als werkgevers zeggen: we vinden het belangrijk om een deel van het tuchtrecht op te nemen in een cao, dan is dat onderwerp van het cao-overleg. Daar zijn wij niet zo bang voor.” (...) “Wij denken dat je prima een afspraak met elkaar kan maken over hoe je iets kan handhaven. Dat staat nu ook in een cao, het ARAR is ook gewoon een cao.” (...) “Als van de rechtspositieregeling een cao wordt gemaakt, dan moet die één op één worden overgenomen. Alles wat nu in het ARAR staat, staat straks in de Rijksambtenaren-cao.” Zo klip en klaar is dat volgens Blanken echter niet: “Elke rechtspositie regeling kent een definitie van begrip plichtverzuim en kent ook een sanctiepakket daarbij. Er is ook jurisprudentie over de toepassing daarvan. Als gevolg van het wetsvoorstel wordt dat hele pakket van tafel geveegd. Het is de vraag wat daar voor terugkomt. Dat is nog niet helemaal duidelijk.” Overigens denkt Barentsen dat het niet nodig is om het uitgebreide palet aan disciplinaire maatregelen bij cao te regelen, omdat in de praktijk slechts een beperkt aantal sancties regelmatig wordt gebruikt. “Het komt toch vaak neer op waarschuwing, schorsing (...) Dan wel ontslag. (...) Op zich is het tuchtrecht in het ARAR uitgewerkter, zoals we dat nu kennen. Er niks op tegen om dat in een cao over te planten. Maar voor een deel is het wat overgeregeld, omdat een aantal mogelijkheden feitelijk gewoon helemaal niet wordt gebruikt. Of nauwelijks.”

Ondanks de opmerking van Bos dat de bepalingen uit het ARAR één op één overgenomen kunnen worden in een cao, lijkt het onvoorstelbaar dat de vakbonden zonder slag of stoot in zullen stemmen met een zeer uitgebreid pakket aan sanctiemogelijkheden, terwijl de rechtsbescherming wordt ingeperkt. Debie, bestuursvoorzitter van het Ambtenarencentrum en voorzitter van de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel geeft dit als volgt aan: “Als ambtenaren over de schreef gaan heb je een palet aan straffen ter beschikking zodat je mensen niet direct hoeft te ontslaan. Dat palet is in balans. (...) Als je overgaat naar het civiele recht, dan ga je ook helemaal over naar het civiele recht. Dan krijg je ook alle maatregelen, ten goede en ten kwade, daar maak je gebruik van.” Ook Bos maakt zich zorgen om de zorgen om de afschaffing van de bezwaar- en beroepsprocedure. “Als je vindt dat iemand een zware, verantwoordelijke functie bekleedt en je wilt daaraan bepaalde eisen stellen, (...) dan hoort daar

een fatsoenlijke rechtsbescherming bij. Bijvoorbeeld, op het moment dat je wordt geschorst zonder behoud van loon, dat je in bezwaar kan gaan. Dat kan niet in de private sector. Als de werkgever een besluit neemt, dan moet hij wel heel ver buiten zijn boekje gaan wil je naar de rechter kunnen. Ambtenaren kunnen gewoon naar de rechter stappen. Eerst bezwaar, dan beroep. Dat is veel beter in evenwicht. (...) Als je overgaat, moet je ook de mogelijkheid bieden dat ambtenaren rechtsbescherming kunnen inroepen tegen allerlei besluiten, zoals ze dat nu ook kunnen. Dat zou ook moeten gelden voor werknemers bij banken.”

Het verlies van de ambtelijke bezwaarprocedure kan in de genormaliseerde situatie worden opgevangen door de klacht- en geschillenprocedures bij cao te regelen, zoals in de bancaire sector het geval is. Een werknemer kan zijn bezwaar tegen een disciplinaire straf schriftelijk kenbaar maken, waarna deze schriftelijk dan wel mondeling wordt behandeld. De werkgever kan de klacht van de werknemer dus niet zomaar negeren. Mocht een werknemer het niet eens zijn met de uitleg van de werkgever kan hij zijn beklag doen bij een commissie. Sprengers voorziet dan ook weinig problemen: “Ik kan me voorstellen dat het ook voor de publieke sector voor de hand ligt om met zulke commissies te werken, maar dat neemt niet weg dat uiteindelijk toetsing door de civiele rechter zal plaatsvinden.” Ook Barentsen benadrukt het belang van onafhankelijke rechterlijke toetsing: “Van mij mag je alles afspreken over tuchtrecht, als er uiteindelijk voor alle zekerheid maar een rechter aan te pas kan komen.”

Sprengers en Barentsen gaan er evenwel aan voorbij dat het regelen van klacht- en geschillenprocedures in cao's ongelijkheid van behandeling kan opleveren tussen de werknemers van de verschillende banken. Voor het openbaar bestuur zou dit kunnen betekenen dat de interne procedures op verschillende niveaus uiteenlopend worden geregeld. Of de publieke sector gebaat is bij een dergelijk systeem is maar zeer de vraag. Van Hijum ziet hierin geen principieel bezwaar, maar geeft aan dat bij de uitwerking van het wetsvoorstel een rol kan spelen: “Dat is een argument wat men ook kan meenemen in het uitwerken van het voorstel. De vraag is of uniformiteit de reden moet zijn om alles bij wet te regelen. Het is in heel veel sectoren normaal dat je een eigen procedure opzet over hoe je met klachten en met overtreding van normen omgaat, intern. Ik zie niet in waarom je dat per se bij wet zou moeten regelen. (...) Op dat punt, moet ik eerlijk zeggen, zit ik er ook niet in beton in. Als dat op een gegeven moment een weg kan zijn

om een aantal bezwaren [tegen het huidige wetsvoorstel] weg te nemen, vind ik dat geen heel groot punt. (...) Dit zijn typisch van die dingen die voor ons ook bespreekbaar zijn. Als er goede argumenten zijn dan kijken we daar naar. (...) Op zich kan ik me voorstellen dat er argumenten zijn om dat gelijk te trekken voor verschillende overheden. (...) Het kan een pragmatische reden zijn om dat te doen, omdat je wilt voorkomen dat het verschillend uitpakt bij verschillende overheidslagen. Dat zou kunnen. Daarvan zeg ik: daar zou je inderdaad best nog eens naar kunnen kijken. Daar zou ik principieel niet meteen nee tegen zeggen.”

Een ander punt van zorg is het vervallen van de mogelijkheid tot hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Niessen wijst op het verlies van de expertise van de ambtenarenrechters, vooral ten aanzien van disciplinaire ambtenarenzaken. Hun deskundigheid heeft in zijn ogen met name betrekking op het goede inzicht dat zij hebben in staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen en in het toepassen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁴⁶⁸ Barentsen kan zich totaal niet vinden in deze stellingname: “Eerlijk gezegd, ik zit in de Centrale Raad van Beroep, op ambtenarenzaken, ik zie dat toch niet zo. (...) Gevoel voor arbeidsverhoudingen lijkt mij belangrijker dan gevoel voor overheid en politiek-bestuurlijke context. (...) Kijk, zolang je specifieke ambtelijke regelingen hebt, daar is de Centrale Raad hyper in gespecialiseerd, is het handig als je een hyper gespecialiseerde instantie hebt. Maar naar mate je de specifiek ambtelijke regelingen afschaft of gelijktrekt met die van werknemers, kunnen alle andere rechters daar prima over oordelen.”

Ook Blanken betreurt het verlies van de expertise van de Centrale Raad van Beroep. “Er is een enorm scala aan jurisprudentie ontwikkeld over het ambtenarentuchtrecht. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, wordt dat in één klap over boord gegooid. Het is de vraag wat daar voor terug komt.” Reit vult aan: “Er is ontzettend veel jurisprudentie op het gebied van het ontslagrecht. Ik vind het een belangrijk punt dat dat op een of andere wijze gehandhaafd blijft.” Het ontwikkelen van jurisprudentie zal in de genormaliseerde situatie op het bord van de civiele rechter komen. Blanken: “Die zal waarschijnlijk met een schuin oog kijken naar de huidige jurisprudentie van de bestuursrechter.” In dat kader stelt De Becker voor om aantal mensen over te hevelen van de Centrale Raad van Beroep naar de civiele rechtbank. Ook Sprengers ziet dit

⁴⁶⁸ Niessen, C.R. (2003). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer, p. 80-81.

zitten: “Ik kan me voorstellen dat er wat mensen van de Centrale Raad van Beroep naar de gerechtshoven of de Hoge Raad overgaan (...) Uiteindelijk zal ook de civiele rechter in staat zijn hier mee om te gaan.”

5.4.4 *Bankierseed en financieel tuchtrecht*

Hierboven is beschreven dat het opleggen van disciplinaire maatregelen in een privaatrechtelijke context langs twee wegen geregeld kan worden: via het arbeidsrecht en via collectieve arbeidsovereenkomsten. In de bancaire sector kan daar echter binnen afzienbare tijd een derde mogelijkheid aan worden toegevoegd. Vorig jaar heeft toenmalig minister De Jager van Financiën namelijk aangekondigd om onderzoek te doen naar de noodzaak van een tuchtcollege voor de financiële sector.⁴⁶⁹ Een dergelijk tuchtcollege is met name gericht op het oordelen over en het sanctioneren van overtredingen van morele of ethische normen, gedragsregels of een eed of belofte.⁴⁷⁰

Niet alleen bij de overheid wordt namelijk een eed of belofte afgelegd. Hoewel Rutgers⁴⁷¹ aangeeft dat het afleggen van een eed een gebeurtenis is die totaal niet lijkt te passen bij het werk in een private context, is er sinds 2013 sprake van een verplicht af te leggen eed voor de beleidsbepalers en toezichthouders in de financiële sector.⁴⁷² Als het aan minister Dijsselbloem van Financiën ligt gaat deze verplichting op termijn voor alle werknemers gelden.⁴⁷³ Dat dit tamelijk ongewoon is blijkt wel uit het feit dat er maar weinig literatuur bestaat over het afleggen van een eed of belofte in het bedrijfsleven.⁴⁷⁴

⁴⁶⁹ *Kamerstukken II* 2011-12, 33 235, nr. 12, p. 47.

⁴⁷⁰ Eijlander, P. & Voermans, W. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 162.

⁴⁷¹ Rutgers, M.R. (2008). ‘Meten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatiedebat’, *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 69-86.

⁴⁷² Het zesde lid van artikel 4:9 van de Wet op het Financieel Toezicht bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het afleggen van de eed of belofte door beleidsbepalers en toezichthouders van financiële instellingen. Deze regels zijn verder uitgewerkt in de Regeling eed of belofte financiële sector 2013. Zie *Staatscourant* 2012, nr. 26 874.

⁴⁷³ Zie ‘Kamerbrief invoering bankierseed’ van de minister van Financiën, 27 november 2012.

⁴⁷⁴ Bruin, de, B. & Dolfma, W. (2013). ‘Oaths and Codes in Economics and BusinessIntroducing the Special Issue’. *Review of Social Economy*, 71, 2, p. 135-139.

Sinds 1 januari 2010 is de Code Banken van toepassing op alle banken in Nederland. Op de code is het pas toe of leg uit-principe van toepassing. Dat wil zeggen dat banken de principes van de code in beginsel dienen toe te passen, maar daar in hun jaarverslag gemotiveerd van af mogen wijken.⁴⁷⁵ De Code Banken is een initiatief van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en vormt een reactie op het rapport ‘Naar herstel van vertrouwen’ van de Adviescommissie Toekomst Banken. In november 2008 is deze commissie, ook wel naar haar voorzitter de Commissie Maas genoemd, ingesteld door het bestuur van de NVB. De commissie had als voornaamste taak het doen van aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van de Nederlandse bancaire sector en handvatten te bieden voor het herstel van het vertrouwen in de banken.⁴⁷⁶ Een van de belangrijkste adviezen was om bankbestuurders een moreel-ethische verklaring te laten ondertekenen, waarin wordt verklaard dat het belang van de klant centraal staat.⁴⁷⁷ De door de commissie aanbevolen tekst voor een dergelijke verklaring is als model in de code opgenomen. Deze luidt als volgt:

“Ik verklaar dat ik mijn functie als bankier integer en zorgvuldig zal uitoefenen. Ik zal een zorgvuldige afweging maken tussen alle belangen die bij de bank betrokken zijn, te weten die van de klanten, de aandeelhouders, de werknemers en de samenleving waarin de bank opereert. Ik stel in die afweging het belang van de klant centraal en zal de klant zo goed mogelijk inlichten. Ik zal mij gedragen naar de wetten, de reglementen en de gedragscodes die op mij als bankier van toepassing zijn. Ik zal geheim houden wat mij is toevertrouwd. Ik maak geen misbruik van mijn bancaire kennis. Ik zal mij open en toetsbaar opstellen en ik ken mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving. Ik zal mij inspannen om het vertrouwen in het bankwezen te behouden en te bevorderen. Ik zal zo het beroep van bankier in ere houden.”⁴⁷⁸

⁴⁷⁵ Code Banken, p. 5.

⁴⁷⁶ Adviescommissie Toekomst Banken, ‘Naar herstel van vertrouwen’, 2009, p. 7.

⁴⁷⁷ Code Banken, Principe 3.2.2 & 3.2.3, 2009, p. 9. Zie ook Adviescommissie Toekomst Banken, ‘Naar herstel van vertrouwen’, Aanbeveling 1.13, 2009, p. 14.

⁴⁷⁸ Code Banken, p. 15.

Net zoals bij de overheid wordt het vertrouwen in financiële instellingen grotendeels bepaald door de mate waarin deze als integer worden aangemerkt.⁴⁷⁹ Met de invoering van de moreel-ethische verklaring, die ook wel de bankierseed wordt genoemd, erkent de NVB dat het bankieren in de toekomst meer moet inhouden dan het afvinken van de principes uit de Code Banken.⁴⁸⁰ De bankierseed doet namelijk een persoonlijk appèl op iedere individuele bankier om zijn functie integer en zorgvuldig uit te oefenen.⁴⁸¹ Dit brengt met zich mee dat eenieder persoonlijk op zijn eigen verantwoordelijkheid kan worden aangesproken. Volgens Van Mierlo, de geestelijk vader van de eed voor bankiers, is de bankierseed niet zonder juridische consequenties. Hij stelt dat de verplicht af te leggen verklaring niet alleen in civiele zaken, maar ook in strafzaken door een rechter in zijn overwegingen kan worden betrokken. De bankierseed zorgt er immers voor dat het begrip ‘zorgplicht’ verder zal worden opgerekt.⁴⁸² Daarnaast zal de eed of belofte een centrale rol spelen in het nieuw te creëren financieel tuchtrecht.

Naar aanleiding van een advies van de Monitoring Commissie Code Banken is de Nederlandse Vereniging van Banken begonnen met de vernieuwing van de Code Banken. Naast de bestaande regels ten aanzien van goed bestuur en adequaat risicomanagement zal de code worden aangevuld met gemeenschappelijke waarden, gedragsregels en tuchtrecht. De NVB vindt het belangrijk dat iedereen die in de Nederlandse bancaire sector werkzaam is, zijn functie integer en zorgvuldig uitoefent. Daarom wordt in gedragsregels vastgelegd hoe bankiers zich dienen te gedragen bij het uitoefenen van hun functie. Om dit kracht bij te zetten worden alle medewerkers van banken verplicht de eed of belofte af te leggen, waarin zij verklaren zich aan de regels te houden. Indien zij dit nalaten, kunnen er nieuw te creëren tuchtrechtelijke maatregelen tegen hen worden getroffen.⁴⁸³ De vernieuwde Code Banken moet op 1 januari 2014 klaar zijn en het tuchtrecht zal per 1 januari 2015 voor alle bankiers gaan gelden.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ Pirson, M. & Malhotra, D. (2008). ‘Unconventional insights for managing stakeholder trust’, *Mit Sloan Management Review*, 49, 4, p. 43-50.

⁴⁸⁰ Mierlo, H.L. (2010). *Bankiers zweren bij geld: Achtergrond, betekenis en toekomst van de bankierseed*. Schiedam: Scriptum, p. 53.

⁴⁸¹ Idem, p. 71.

⁴⁸² Bakker, B. (2013). ‘Hans Ludo van Mierlo: “De bankierseed behoeft exegese. Daar moet over gepraat worden.”’, *Bank- en Effectenbedrijf*, 63, 3, p. 3-8.

⁴⁸³ Zie <http://www.nvb.nl/nieuws/2013/1978/code-banken-uitgebreid-met-eed-en-tuchtrecht.html>.

⁴⁸⁴ Idem.

Financieel tuchtrecht

CDA-Tweede Kamerlid Van Hijum is een groot voorstander van de invoering van financieel tuchtrecht. Volgens hem is het een ideaal instrument met het oog op de handhaving van de bankierseed. Hij stelt dat een tuchtcollege kan voorkomen dat de bankierseed een “vrijblijvende exercitie” wordt, waar niet veel belang aan wordt gehecht. Hij stelt daarom dat “een tuchtcollege tanden moet krijgen om schending van de beroepseer serieus aan te kunnen pakken”. Een tuchtcollege zou de bevoegdheid moeten krijgen om waarschuwingen en boetes uit te delen, maar ook om tijdelijke of permanente verboden om het beroep uit te oefenen uit te vaardigen.⁴⁸⁵ Bij de ontwikkeling van het tuchtrecht in de financiële sector is wellicht een rol weggelegd voor de Autoriteit Financiële Markten, die sinds 1 maart 2002 belast is met het gedragstoezicht op de Nederlandse financiële markten. Deze vorm van toezicht is erop gericht markten efficiënt te laten functioneren, consumenten tot op zekere hoogte te beschermen en zorgvuldig en integer handelen van marktpartijen te bewerkstelligen. Op deze wijze wordt gewerkt aan de versterking van het voor de financiële markten cruciale vertrouwen.⁴⁸⁶

Buijink, voorzitter van de NVB, legt tijdens een interview in het Radio 1 Journaal uit waarom er behoefte is aan tuchtrecht. “Met de invoering van de eed of belofte voor alle medewerkers en met het tuchtrecht willen we, als het ware, het sluitstuk geven aan de cultuurveranderingen en de vernieuwing van het gedrag van de banken. (...) Zo laat je zien dat het niet alleen maar woorden zijn, maar als het ergens onverhoopt fout zou gaan het niet vrijblijvend blijft. We menen het.” Buijink geeft aan dat de sancties in zwaarte uiteen zullen lopen, al naar gelang de ernst van het gepleegde vergrijp. Als ultimatum remedium zou iemand zelfs uit het bankiersberoep gezet kunnen worden. Op de vraag of de brancheorganisatie NVB zomaar tuchtrecht in kan voeren blijft hij het antwoord schuldig. ”Daar hebben we misschien hier en daar een haakje in de wetgeving voor nodig. We daar nemen we de tijd voor, om dat uit te gaan werken.” Overigens ziet Buijink duidelijke parallellen tussen de bancaire sector en de overheid: “Het is eigenlijk net zoals bij het Rijk, waar ik eerder heb gewerkt. Voor alle medewerkers geldt dat ervan uitgegaan

⁴⁸⁵ Teunis, H.S. (2012). ‘De Jager onderzoekt tuchtcollege banken’, 24 september 2012, via <http://www.bnr.nl/nieuws/725130-1209/cda-wil-tuchtcollege-voor-financile-sector>.

⁴⁸⁶ Brosens, T. & Weel, ter, B. (2008). ‘Keuzes in gedragstoezicht op de financiële markten’, *Economisch Statistische Berichten*, 93, 4543, p. 17-22.

wordt dat ze zich bewust zijn in wat voor een organisatie ze werken en wat de maatschappelijke doelen van die organisatie zijn.”⁴⁸⁷

Hoewel sommige bankiers nog wat tegenstribbelen, zijn de plannen ten aanzien van het tuchtrecht voor bankiers over het algemeen goed ontvangen. Du Perron stelt dat de invoering van tuchtrecht ervoor kan zorgen dat “medewerkers sterker in hun schoenen komen te staan ten opzichte van hun bazen”. Op het moment dat er tuchtrecht wordt ingevoerd, lopen zij zelf het risico om voor het tuchtcollege te komen. “En dus kunnen ze tegen hun baas zeggen: dat product verkoop ik niet, want dan kom ik persoonlijk in problemen.”⁴⁸⁸ Met deze opmerking onderstreept Du Perron impliciet het belang van een goede ontslagbescherming. De werknemers zullen immers is het licht van ‘speaking truth to power’ beschermd moeten worden tegen leidinggevendenden die niet graag tegengesproken worden. Van Mierlo, de geestelijk vader van de bankierseed, is geen voorstander van de invoering van financieel tuchtrecht. Hij stelt dat de eed bedoeld was om de bancaire sector een nieuw gevoel van trots te geven, maar dat dit weer wordt afgebroken door daar tuchtrecht aan toe te voegen omdat dat als een straf wordt ervaren. Van Mierlo: “Voor mij hoort tuchtrecht net zo min bij een beroepseed als bij een huwelijk. Als men het er toch aanplakt, vooruit dan maar, maar mij is het niet gegaan om het straffen van mensen die wat fout doen, maar om mensen te inspireren het goede te doen.”⁴⁸⁹

5.5 *Tussenconclusie*

In dit hoofdstuk is bekeken hoe de strenge eisen ten aanzien van de ambtelijke integriteit gehandhaafd kunnen worden indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen. Allereerst is duidelijk geworden dat het ambtenarentuchtrecht een veel uitgebreider palet aan disciplinaire maatregelen kent dan het arbeidstuchtrecht, waar het bedruipen is met de schriftelijke berisping, de boete en de opzegging van de arbeidsovereenkomst. Uit de analyse van de mogelijkheden om disciplinaire maatregelen te

⁴⁸⁷ Radio 1 Journaal, 24 juni 2013, ‘Chris Buijink (NVB): bankeneed om te laten zien dat we het menen’, via <http://nos.nl/audio/521768-chris-buijink-nvb-bankeneed-om-te-laten-zien-dat-we-het-menen.html>.

⁴⁸⁸ Stellinga, M. (2012). ‘Nieuw geweten voor bankiers?’, NRC, 26 september 2012.

⁴⁸⁹ Hooghiemstra, J. (2013). ‘Hans Ludo van Mierlo: “Persoonlijk leiderschap, daar moet elke verandering het van hebben.”’, *De Compliance Officer*, 10, p. 4-9.

treffen in de bancaire sector blijkt echter dat in vrijwel iedere cao de mogelijkheid staat opgenomen om een werknemer te schorsen, al dan niet met behoud van zijn salaris. Ook bevatten de cao's bepalingen die de procedures regelen voor het geval dat een werknemer het niet eens is met een aan hem opgelegde disciplinaire straf.

Als het wetsvoorstel doorgang vindt, ligt het voor de hand om een deel van de bepalingen ten aanzien van de disciplinaire maatregelen die nu in het ARAR staan over te hevelen naar een cao voor rijksambtenaren. Dit stuit evenwel op drie bezwaren. Ten eerste worden de op te leggen sancties en de procedures daaromtrent onderdeel van het collectief overleg. Het is de vraag of de zo belangrijk geachte rechtsbescherming van ambtenaren zich hier voor leent. In dit kader spreekt het voorstel van De Becker aan om de bepalingen die hieraan raken vast te leggen in de Ambtenarenwet. Ten tweede zullen sommige sancties die in het verleden hun nut hebben bewezen, zoals het voorwaardelijk strafontslag, verdwijnen, omdat daar geen plaats voor is in het arbeidstuchtrecht. Tot slot gaat de expertise van de Centrale Raad van Beroep verloren. Hoewel het voor de hand ligt dat de civiele rechter dit gemis op kan vangen, zal dat enige jaren duren. De vraag dringt zich dan ook op waarom een goed werkend systeem van ambtenarentuchtrecht moet wijken voor iets waarvan het nog onduidelijk is hoe dat zich in de toekomst gaat ontwikkelen.

Recent is door de Nederlandse Vereniging van Banken het plan gelanceerd om een sectoraal tuchtrecht in te voeren. Hoewel dit voornemen nog maar in de kinderschoenen staat, heeft het een opmerkelijke uitstraling op het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren'. Het doet immers vreemd aan om te constateren dat in de bancaire sector, waar integriteit en het vertrouwen van klanten in de instellingen van groot belang is, stappen worden gezet om de integriteitsvereisten strikter te kunnen handhaven, terwijl het overheidsperoneel uit een goed werkende 'ambtelijke' situatie wordt overgeheveld naar de – kennelijk verouderde – private context. In dit licht is het haast onvoorstelbaar dat Tweede Kamerlid Van Hijum enerzijds pleit voor de normalisering van de ambtelijke rechtspositie en daarmee voor het inperken van het huidige ambtenarentuchtrecht, maar anderzijds warm voorstander is van het introduceren van tuchtrecht in de bancaire sector. Deze twee principes lijken niet met elkaar te stroken. Als de indieners van het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren' werkelijk zo veel waarde hechten aan de ambtelijke integriteit in het algemeen en het afleggen van de verplichte

ambtseed of belofte in het bijzonder – en waarom zou daaraan getwijfeld worden – laat hen dan eerst nadenken over hoe die integriteit het beste gehandhaafd kan worden. Afgaande op de roep om financieel tuchtrecht vanuit zowel de politiek als de branche, moet immers geconcludeerd worden dat zowel het Burgerlijk Wetboek als de afspraken in de collectieve arbeidsovereenkomsten onvoldoende toereikend zijn om de integriteit van de werknemers te handhaven.

In het vorige hoofdstuk is bepleit om de ambtelijke integriteit te benaderen vanuit de door de WRR aanbevolen versterking van de publieke professionaliteit. Het definiëren van publieke waarden en het verankeren daarvan in een beroepscode is echter niet genoeg. Om de inhoud van de beroepscode, maar ook de daaraan gekoppelde ambtseed, meer gewicht te geven is het aan te bevelen om de mogelijkheden omtrent ambtelijk tuchtrecht te onderzoeken. Dergelijk tuchtrecht zou niet louter tot doel moeten hebben om straffen of maatregelen op te leggen, maar het zou gericht moeten zijn op de ontwikkeling van ‘moresprudentie’, oftewel het in kaart brengen van morele afwegingen, keuzen en beslissingen die in de beroepspraktijk worden gemaakt.⁴⁹⁰ Op deze manier blijft het invullen van ‘goed ambtenaarschap’ en het versterken van de publieke professionaliteit niet beperkt tot een papieren exercitie, maar krijgt het concreet betekenis in de praktijk. Dit kan vervolgens een bijdrage leveren aan het versterken van een positieve ambtelijke cultuur, waarin integriteit als een vanzelfsprekend thema wordt beschouwd.

Het laatste woord is aan Van Hijum, die zich een voorstander toont van ambtelijk tuchtrecht: “Hoe een ambtenaar zich in een concreet geval gedraagt, kun je nooit allemaal in wetten en regeltjes vangen. Dat heeft een hele hoop met cultuur en waarden te maken, die je in een beroepsgroep ook af en toe elkaar voor moet houden. Daarom ben ik ook altijd wel een voorstander van tuchtrecht in dit soort situaties. Dat heeft ook allerlei nadelen, maar het grote voordeel is, althans in theorie, dat een beroepsgroep zelf zijn best doet om een gedragsnorm te handhaven. (...) Ik vind zo’n beroepscode helemaal niet zo gek, maar dan moet je wel nadenken over: hoe handhaaf je de standaarden, die je zo belangrijk vindt? Tuchtrecht is veel minder... Er wordt natuurlijk heel erg gedacht in termen van sancties en optreden, maar eigenlijk is tuchtrecht een correctiemechanisme met heel veel gradaties. En is het uiteindelijk een manier om elkaar te

⁴⁹⁰ Wirtz, R. (2004). ‘De moresprudentie van de auditor’, *Audit Magazine*, 3, 3, p. 14-17.

herinneren aan wat je echt belangrijk vindt. Uiteindelijk heb je altijd, als je echt de fout in gaat, het strafrecht en allerlei grenzen waaraan je moet voldoen. Ik vind zo'n procedure veel belangrijker voor de kleinere, professionele kwesties, waarin je elkaar herinnert aan de waarden die je belangrijk vindt in de sector.”

6

Conclusie en aanbevelingen

De ambtelijke status, oftewel het geheel van rechten en plichten die uit het ambtenaarschap voortvloeien, staat mogelijk aan de vooravond van een grondige metamorfose. Momenteel ligt de afzonderlijk geregelde rechtspositie van ambtenaren ontegenzeggelijk onder vuur. Na decennia van discussie hebben de Tweede Kamerleden Koşer Kaya en Van Hijum namelijk de handschoen opgepakt en een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat ertoe strekt de ambtelijke rechtspositie te normaliseren. Dit betekent dat de eerste en tweede Jeukens-component zullen verdwijnen. De derde component, waarvan de ambtelijke integriteit een belangrijk onderdeel vormt, blijft daarentegen behouden. De vraag rijst echter hoe de ambtelijke integriteit geborgd en gehandhaafd kan worden in de genormaliseerde situatie. In dit afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deze vraag.

Ambtelijke rechtspositie

Sinds de Ambtenarenwet in 1929 is ingevoerd beschikken ambtenaren over een rechtspositie die afwijkt van die van werknemers in de private sector. Een opvallend verschil tussen beide rechtsposities betreft de indiensttreding. Waar ‘gewone’ werknemers in dienst treden als gevolg van het ondertekenen van een arbeidsovereenkomst, worden ambtenaren aangesteld. Dit heeft als consequentie dat ambtenaren in een rechtstoestand terechtkomen die zij in beginsel niet zelf kunnen beïnvloeden. In de praktijk is de eenzijdigheid van de ambtenarenstatus echter betrekkelijk.⁴⁹¹ Er zullen immers geen rechten en plichten uit de eenzijdige aanstelling voortvloeien zolang de ambtenaar daar niet zelf mee heeft ingestemd.⁴⁹² De afwijkende gang van zaken is een uitvloeisel van de gedachte dat de overheid, die belast is met de uitoefening van

⁴⁹¹ Waegeningh, van, S. (2008). ‘De afbakening van het ambtenaarschap ten opzichte van andere arbeidsverhoudingen’, *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 685-693.

⁴⁹² Zutphen, van, A.H. (1991). *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag* (dissertatie Leiden). Den Haag: VUGA, p. 73-74.

gezag en daardoor boven de burgers staat, niet kan onderhandelen over arbeidsvoorwaarden met hen die worden ingeschakeld om de met gezag omklede taken uit te voeren. Het publiekrechtelijke rechtskarakter van de rechtsverhouding, oftewel de eenzijdige aanstelling en de eenzijdige vaststelling van de rechten en plichten van ambtenaren door de overheid, wordt door Jeukens het formeel-juridisch status-begrip genoemd. De inhoud van de eenzijdig vastgestelde rechtspositieregelingen, zoals de regels ten aanzien van bezoldiging, pensioen en ontslag, wordt door hem het materieel-juridische status-begrip genoemd.⁴⁹³

In paragraaf 3.2 is gebleken dat er al vrij kort na de inwerkingtreding van de Ambtenarenwet 1929 werd getwijfeld aan de noodzaak van de afzonderlijke rechtspositie voor ambtenaren. De ambtelijke status werd vaak verdedigd door te wijzen op staatsrechtelijke of andere juridische argumenten, die gebaseerd zijn op het bijzondere karakter van de overheid of het door de ambtenaar te verrichten van de openbare dienst. De gedachte dat deze argumenten zouden dwingen tot een afzonderlijke rechtspositie voor ambtenaren is in de juridische literatuur echter al geruime tijd verlaten.⁴⁹⁴ Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is op het terrein van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden bij de overheid dan ook sprake van normalisering. Hiermee wordt het proces bedoeld waarbij de verschillen in de rechtspositie tussen het personeel uit de overheidssector en de marktsector zoveel mogelijk worden opgeheven en waarbij de regelingen uit de marktsector als richtsnoer dienen voor de regeling van de rechtspositie van het overheidsperoneel.⁴⁹⁵ Met het normaliseringsproces gaat een discussie gepaard waarbij de vraag centraal staat of de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers gehandhaafd dan wel opgeheven moeten worden.

Wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren'

Het voorlopige hoogtepunt in de normaliseringsdiscussie wordt gevormd door het

⁴⁹³ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 284.

⁴⁹⁴ Verhulp, E. (2010). 'Inleiding'. In: Verhulp, E., Beltzer, R.M., Lanting, B.B.B., Mulder, G.J., Riphagen, J. & Sprengers, L.C.J. (2010). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 13-26.

⁴⁹⁵ Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 8.

initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’.⁴⁹⁶ Dit wetsvoorstel heeft tot doel het publiekrechtelijke en eenzijdige karakter van de ambtelijke aanstelling en de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden te vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst, waarop in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is.⁴⁹⁷ Kort gezegd betekent dit dat ambtenaren ‘gewone’ werknemers worden bij de overheid. Althans, in rechtspositionele zin. Het wetsvoorstel beoogt immers niet een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaarschap of de benaming ‘ambtenaar’ in de ban te doen. Zodoende blijft de Ambtenarenwet deels gehandhaafd, maar slechts op die onderdelen van de ambtelijke status die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het arbeidsvoorwaardenoverleg behoren. Eén van die specifieke onderdelen betreft de ambtelijke integriteit. Dit is zo niet verwonderlijk, gezien het gegeven dat de overheid als enige bevoegd is geweld te gebruiken, de vrijheden van burgers te beperken, hen te verplichten belasting te betalen of dienstplicht te vervullen. Het feit dat burgers zich niet kunnen onttrekken aan de uitoefening van deze bevoegdheden zorgt ervoor dat aan de werknemers bij de overheid strenge eisen worden gesteld ten aanzien van hun integriteit. Eén integriteitsschending van een individuele ambtenaar kan immers de geloofwaardigheid van de overheid dusdanig schenden dat het vertrouwen van burgers in die overheid ernstig wordt aangetast.

Doordat de specifieke vereisten ten aanzien van de ambtelijke integriteit gehandhaafd worden in de genormaliseerde situatie komt de derde en laatste Jeukens-component vol in de schijnwerpers te staan. Naast het formeel- en materieel-juridische status-begrip kan namelijk de ‘sociale status’ van ambtenaren worden onderscheiden. Aanvankelijk was dit een combinatie van het maatschappelijk aanzien dat ambtenaren genoten en de bijzondere eisen ten aanzien van integriteit, loyaliteit en eerlijkheid die de overheidswerkgever aan hen kon stellen op grond van de eenzijdige aanstelling. Tegenwoordig behelst de sociale status echter alleen nog maar de specifieke ambtelijke verplichtingen. Het is immers twijfelachtig of ambtenaren nog wel zo veel

⁴⁹⁶ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 2.

⁴⁹⁷ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 3, p. 1.

maatschappelijk aanzien hebben en als dit al zo is, dan vormt dat hoe dan ook geen belemmering voor de normalisering van hun rechtspositie.⁴⁹⁸

Integriteitsborging

Net zoals nu het geval is, zal de ambtelijke integriteit in de genormaliseerde situatie onder andere worden geborgd in de Ambtenarenwet. De huidige wetsartikelen daaromtrent worden nauwelijks gewijzigd. Zo moet de overheidswerkgever op grond van sub c van artikel 125quater, dat gehandhaafd wordt in het derde lid van het nieuwe artikel 4⁴⁹⁹, zorgdragen voor de totstandkoming van een gedragscode ten aanzien van goed ambtelijk handelen. In paragraaf 4.3 is geconstateerd dat de huidige gedragscodes vaak te restrictief zijn en een te negatieve insteek hebben. Daarom is bepleit de gedragscodes te transformeren in een beroepscode voor rijksambtenaren. Hoewel in de literatuur regelmatig een onderscheid wordt gemaakt tussen ethische codes en gedragscodes, blijkt in de praktijk dat deze elkaar vaak aanvullen.⁵⁰⁰ Daarom verdient een deontologische code de voorkeur. Deze zou algemeen geldend moeten zijn en kan indien dat gewenst is per departement worden gespecificeerd. In een dergelijke code worden allereerst publieke kernwaarden geformuleerd. Aan de hand van algemeen geformuleerde waarden kan het nu nog te abstracte ‘goed ambtenaarschap’ worden ingekleurd. Op basis van het nieuwe artikel 6 Ambtenarenwet dient een ambtenaar de uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook voor het overige te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt.⁵⁰¹ Wat dit precies behelst is onduidelijk. Op dit moment wordt het goed ambtenaarschap ingevuld aan de hand van de voorschriften uit de gedragscodes.⁵⁰² Deze hebben een nuttige functie en dienen dan ook behouden te blijven in de te ontwikkelen beroepscode, maar ze mogen niet de boventoon voeren omdat de code dan een te negatieve lading krijgt.

⁴⁹⁸ Becking, K.M. (2001). *'Grand design': Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 55.

⁴⁹⁹ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2.

⁵⁰⁰ Gilman, S.C. (2005). ‘Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons’, Washington: PREM, World Bank, p. 70, via <http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.

⁵⁰¹ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 3.

⁵⁰² Janssen, W.H. & Verhoeven, A.J.F.A. (2008). *Rechten en plichten van de ambtenaar*. Apeldoorn: Maklu Uitgevers, p. 73.

Het formuleren van een beroepscode werkt overigens niet alleen intern, maar is er tevens op gericht om burgers ervan te overtuigen dat hun vertrouwen in de overheid gerechtvaardigd is.⁵⁰³ Daarnaast kan door het formuleren van een beroepscode de bijzondere status van ambtenaren worden verduidelijkt. Volgens de ROP kan een beroepscode bijdragen aan de beroepstrots van ambtenaren, diens professionele ruimte en hun motivatie voor de publieke zaak.⁵⁰⁴ Karssing: “Het is de vraag of die aparte juridische status nodig is om de integriteit of beroepstrots te laten floreren. (...) De ambtelijke status moet worden ingevuld door, ik noem het even heel simpel, de normen en waarden van het goed ambtenaarschap.” Hiermee raakt hij de spijker op de kop. Het verdient dan ook aanbeveling om in navolging van Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra te focussen op een ambtenarenstatus nieuwe stijl, waarbij de inhoud van het ambtenaarschap centraal staat.⁵⁰⁵ In paragraaf 3.4 is echter geconcludeerd dat hiervoor geen eenzijdige aanstelling nodig is.

De beroepscode voor rijksambtenaren zou gekoppeld kunnen worden aan de verplicht af te leggen ambtseed of belofte. Artikel 125quinquies Ambtenarenwet blijft namelijk grotendeels gehandhaafd in de genormaliseerde situatie. Het eerste lid van het nieuwe artikel 5 stelt dat de overheidswerkgever zorg draagt voor de verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding en artikel 7 bepaalt dat de ambtenaar de ambtseed volgens bepaalde regels aflegt.⁵⁰⁶ Het is aan te bevelen om de ambtseed te verbinden aan de beroepscode, omdat hierdoor de symbolische waarde ervan wordt versterkt. De nieuwbakken ambtenaar heeft immers kennis kunnen nemen van de belangrijkste waarden van de overheid en de specifieke gedragsregels die daaraan verbonden zijn, voordat hij de eed of belofte aflegt. Dit past in de visie van de indieners van het wetsvoorstel, die het afleggen van de eed of belofte als het hart van de ‘nieuwe ambtelijke status’ zien.⁵⁰⁷

⁵⁰³ Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press, p. 214

⁵⁰⁴ Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake Professioneel handelen in het publieke domein, Advies nummer 30, 23 mei 2008, p. 3.

⁵⁰⁵ Meer, van der, F.M., Berg, van den, C. & Dijkstra, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Leiden: Universiteit Leiden, p. 79.

⁵⁰⁶ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 9, p. 2-3.

⁵⁰⁷ *Kamerstukken II* 2010-2011, 32 550, nr. 4, p. 15.

Publiek professionalisme

De aanbevelingen ten aanzien van de beroepscode voor rijksambtenaren en de daaraan te koppelen ambtseed of belofte sluiten aan bij de doelstelling van de WRR om de publieke professionaliteit van ambtenaren te versterken. Het creëren van een code waarin aandacht wordt geschonken aan de kernwaarden van de overheid kan een belangrijke stap betekenen in de ontwikkeling van het beroep tot een professie. Volgens Davis kan een beroepsgroep namelijk al als een professie worden aangeduid wanneer deze een eigen morele code heeft met standaarden die hoger liggen dan wat de wet, de markt en de gebruikelijke moraal vereist.⁵⁰⁸ Deze opvatting is echter erg breed. Andere auteurs onderscheiden meer eigenschappen en gaan uit van een logisch professionaliseringsproces. Zo ontwaart Wilensky zes kenmerken die een beroep achtereenvolgens moet verwerven om als professie bestempeld te kunnen worden.⁵⁰⁹ Allereerst moet het beroep in voltijd worden uitgeoefend. Daarnaast zijn er regels over hoe men zich moet gedragen of hoe er gehandeld dient te worden. Ook Van Aken constateert – op basis van Greenwood⁵¹⁰, Barber⁵¹¹ en Freidson⁵¹² – dat de beroepskrachten zich aan bepaalde gedragsregels dienen te houden en dat dit onder meer wordt geborgd door de mogelijkheid van tuchtrecht.⁵¹³ Met betrekking tot het laatste rijst overigens de vraag op welke wijze de ambtelijke integriteit en in de toekomst ook de andere bepalingen uit de beroepscode voor rijksambtenaren gehandhaafd kunnen worden. Vervolgens is er bij een professie sprake van een specifieke opleiding, verenigen de beroepskrachten zich in een beroepsvereniging en wordt het monopolie op een bepaalde vaardigheid wettelijk beschermd. Als sluitstuk van de professionalisering dient de beroepsgroep te beschikken over een eigen ethische code.

Hoewel de kenmerkenbenadering vaak wordt gebruikt om te bepalen of een beroep als een

⁵⁰⁸ Davis, M. (2005). 'Professional codes'. In: Werhane, P.H. & Freeman R.E. (red.) (2005). *The Blackwell encyclopedic dictionary of business ethics. Second edition*. Oxford: Blackwell, p. 432-434.

⁵⁰⁹ Wilensky, H.L. (1964). 'The Professionalization of Everyone?'. *The American Journal of Sociology*, 70, 2, p. 137-158.

⁵¹⁰ Greenwood, E. (1957). 'Attributes of a Profession'. *Social Work*, 2, 3, p. 45-55.

⁵¹¹ Barber, B. (1963). 'Some Problems in the Sociology of the Professions'. *Political Science Quarterly*, 93, 4, p. 599-615.

⁵¹² Freidson, E. (1973). *The professions and their prospects*. Beverly Hills: Sage Publications.

⁵¹³ Aken, van, J. (2000), 'De Body of Knowledge van de organisatieadviseur. Mogelijkheid tot profilering van een prille en lichte professie'. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 54, 6/7, p. 237-251.

professie kan worden beschouwd, bestaat hier geen algemene consensus over. Dubar stelt dat er geen universeel model bestaat van wat een professie exact is en dat er geen eenduidige wetenschappelijke definitie van gegeven kan worden. Desalniettemin ontwaart hij twee criteria die nagenoeg altijd aan een professie worden gekoppeld.⁵¹⁴ Ten eerste vormen professies gemeenschappen die zich verenigen rondom dezelfde waarden en dezelfde ‘dienstenethiek’. In dit verband is Jeukens’ opmerking interessant dat de specifieke eisen die aan ambtenaren worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van loyaliteit, belangeloosheid, onpartijdigheid en onkreukbaarheid, de basis vormen voor de ambtsethiek.⁵¹⁵ Deze kan worden gecodificeerd in de aanbevolen beroepscode voor rijksambtenaren. Ten tweede is het gezag van een professie gebaseerd op wetenschappelijke kennis en niet slechts op praktijkervaring. Of de overheid aan dit criterium voldoet is echter de vraag. Een algemene opleiding die zich specifiek op de rijksambtenarij richt ontbreekt. Er is weliswaar sprake van een vormend Rijkstraineeprogramma, maar het doorlopen daarvan is geen voorwaarde om te kunnen werken bij het Rijk. Desalniettemin meent Van der Meer een geleidelijke ontwikkeling waar te nemen richting een meer geprofessionaliseerde overheid. Ter illustratie wijst hij onder andere op mogelijkheden die er zijn ten aanzien van bijscholing. “Ik wil niet zeggen dat het [de overheid] geprofessionaliseerd is volgens de kenmerken van de professies, maar je ziet wel dat men van een ambtenaar steeds meer een vakman probeert te maken.”

Handhaving van de ambtelijke integriteit

In hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat een eventuele normalisering van de ambtelijke rechtspositie in juridische zin geen problemen met zich meebrengt ten aanzien van de handhaving van de ambtelijke integriteit. Het is echter wel de vraag of alle componenten van het civielrechtelijke handhavingsmodel even geschikt zijn voor de publieke sector. Het is immers duidelijk geworden dat het arbeidstuchtrecht schraal afsteekt ten opzichte van het ambtenarentuchtrecht. Om de wettelijke handhavingsmogelijkheden aan te vullen kunnen evenwel bij cao aanvullende afspraken worden gemaakt omtrent het opleggen van disciplinaire maatregelen. In de bancaire sector blijkt vooral de mogelijkheid tot schorsing, al dan niet met inhouding van het salaris,

⁵¹⁴ Dubar, C. & Tripier, P. (2005). *Sociologie des professions*. Parijs: Armand Colin, p. 82 e.v.

⁵¹⁵ Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n., p. 297.

populair. Hoewel het arbeidstuchtrecht duidelijk minder uitgebreid is dan het ambtenarentuchtrecht, schuilt hierin geen groot probleem. Indien dat gewenst is kunnen de bepalingen uit het ARAR immers worden overgeheveld naar cao's. Daarover zal uiteraard eerst onderhandeld moeten worden met de vakbonden. Een belangrijk punt dat meer aandacht verdient, is de rechtsbeschermingsprocedure. De eerste fase daarvan wordt in de genormaliseerde situatie namelijk onderdeel van het collectief overleg. Dit heeft tot gevolg dat de 'bezwaarfase' uiteenlopend geregeld kan worden en bij iedere onderhandeling over een nieuwe cao aangepast kan worden. Het is de vraag of dit wenselijk is voor de publieke sector. Het vastleggen van een dergelijke procedure in de Ambtenarenwet verdient dan ook de voorkeur.

Recent is in de bancaire sector een ontwikkeling opgang gekomen om een sectoraal tuchtrecht te creëren om de bankierseed en in de toekomst ook de bepalingen uit de beroepscode af te kunnen dwingen. Kennelijk volstaat het huidige arbeidstuchtrecht niet helemaal voor de bancaire sector. Dit zal in de genormaliseerde situatie niet anders zijn voor de overheid die ongeveer dezelfde borgingsinstrumenten ten aanzien van integriteit hanteert. Het is dan ook aan te raden de mogelijkheden omtrent ambtelijk tuchtrecht nader te onderzoeken. Van Hijum, mede-indiener van het wetsvoorstel 'Normalisering rechtspositie ambtenaren', ziet in ieder geval wel iets in een eventueel ambtelijk tuchtrecht, dat in zijn ogen vooral een rol kan spelen in "professionele kwesties, waarin je elkaar herinnert aan de waarden die je belangrijk vindt in de sector". In dit licht draagt de normalisering van de ambtelijke rechtspositie bij aan het proces van ambtelijke professionalisering.

Aanbevelingen

Ongeacht of de normalisering van de ambtelijke rechtspositie al dan niet doorgang vindt, is het gewenst dat rijksambtenaren zich ontwikkelen tot zogenaamde publieke professionals. Hierdoor zal de ambtelijke integriteit nog hoger in het vaandel komen te staan. Doordat publieke professionals behoefte hebben aan een eigen discretionaire beslissingsruimte⁵¹⁶, zal immers een sterker beroep op hun morele competenties worden gedaan. Hoe deze het beste ontwikkeld kunnen worden is een interessante, maar lastige vraag, waarop hoe langer hoe meer

⁵¹⁶ Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum, p. 137.

uiteenlopende – al dan niet wetenschappelijk gefundeerde – antwoorden worden gegeven en die meer onderzoek vereist. De ambtelijke integriteit is in deze masterscriptie benaderd aan de hand van het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’. Daarom zijn in hoofdstuk 4 de integriteitsborgingsinstrumenten die in de hervormde Ambtenarenwet blijven staan uitgebreid voor het voetlicht gebracht. Integriteitsborging blijft echter niet beperkt tot hetgeen in de wet wordt opgesomd. Er is veel meer nodig dan alleen het ontwikkelen van een – papieren – integriteitsbeleid, een gedrags- of beroepscode en het afleggen van de ambtseed of belofte. Integriteit zit namelijk hoofdzakelijk tussen de oren. Daarom is het goede voorbeeld van een leidinggevende, het opleiden en trainen van werknemers en bovenal de cultuur die in een organisatie heerst van cruciaal belang. Aan deze thema’s is in deze masterscriptie slechts beperkt aandacht geschonken. Hoewel er in de afgelopen jaren tal van publicaties over het thema ‘integriteit’ zijn verschenen, zal dat in de nabije toekomst niet minder worden. Vanwege het belang van het onderwerp en gezien de actualiteit is daar ook geen enkele aanleiding toe.

Om de ontwikkeling van het publiek professionalisme en de daaraan verbonden ambtelijke integriteit te stimuleren is aanbevolen om een beroepscode voor rijksambtenaren te creëren. Dit vraagt echter om nadere studie. Het is immers nog onduidelijk welke kernwaarden in een dergelijke code opgenomen moeten worden en hoe deze het beste geformuleerd kunnen worden. Hiervoor kan gekeken worden naar voorbeelden uit het buitenland, maar men zou ook kunnen besluiten om zelf onderzoek te doen en consultatiesessies te organiseren om zodoende tot een unieke Nederlandse beroepscode voor rijksambtenaren te komen. Een ander belangrijk punt is welke juridische status de beroepscode zou moeten krijgen. Indien de ethische code wordt gekoppeld aan de gedragscode, zoals hierboven is bepleit, maakt deze onderdeel uit van de arbeidsovereenkomst. De algemeen geformuleerde uitgangspunten hebben echter nauwelijks juridische waarde. Het is dan ook de vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat de beroepscode daadwerkelijk effect zal sorteren en hoe dit vervolgens gemeten kan worden. De mogelijkheid van borging middels een sectoraal tuchtrecht, zoals dat momenteel wordt opgetuigd in de bancaire sector, zou daarom zeker nader bekeken moeten worden.

In deze masterscriptie is onderzocht hoe de ambtelijke integriteit geborgd en gehandhaafd kan worden indien het wetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’ wordt aangenomen

door de Tweede Kamer. In navolging van de WRR is bepleit om de publieke professionaliteit van ambtenaren te versterken. Vanuit dit perspectief zou de normaliseringsdiscussie verder gevoerd moeten worden. Over de tekortkomingen van het wetsvoorstel is in de literatuur al het nodige gezegd, maar ook aan sommige argumenten die tijdens de normaliseringsdiscussie worden aangehaald schort het een en ander. Zo is in paragraaf 3.4 geconstateerd dat verschillende veel gehoorde argumenten onvoldoende worden gemotiveerd. Bijvoorbeeld, regelmatig wordt op de emotionele lading van de ambtelijke status gewezen, terwijl het onduidelijk is welk percentage van het ambtenarenkorps daadwerkelijk aan de afzonderlijk geregelde rechtspositie hecht. Nader onderzoek, ook ten aanzien van andere mager onderbouwde argumenten, is daarom gewenst. Daarnaast is geconcludeerd dat principiële en pragmatische argumenten veelal door elkaar lopen, waardoor de normaliseringsdiscussie enigszins troebel wordt. Daarom is aanbevolen het debat voort te zetten in twee separate discussies. Eerst moet de daadwerkelijke ‘status’ van ambtenaren in kaart worden gebracht, waarbij onder andere aandacht geschonken moet worden aan de waarden van de overheid en de verplichtingen die dat met zich meebrengt voor het personeel, bijvoorbeeld ten aanzien van integriteit. Daaropvolgend kan worden gediscussieerd over de vraag welke rechtspositie daar het beste bij aansluit. Op die manier worden daadwerkelijk stappen gezet op weg naar een nieuwe ambtelijke status.

Bronnen

Literatuur

Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Abbott, A. (1983). 'Professional Ethics', *The American Journal of Sociology*, 88, 5, p. 855-885.

Aken, van, J. (2000). 'De Body of Knowledge van de organisatieadviseur. Mogelijkheid tot profilering van een prille en lichte professie'. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 54, 6/7, p. 237-251.

Anheier, H.K. & List, R.A., (2005). *A dictionary of civil society, philanthropy, and the non-profit sector*. Londen: Routledge.

Arend, van der, A.J.G. (1992). *Beroepscode: Morele kanttekeningen bij een professionaliseringsaspect van de verpleging* (dissertatie Maastricht). Nijkerk: Intro.

Bachiene, P.J. (1848). *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle staatsdienaars*. Den Haag: Belinfante.

Bakker, B. (2013). 'Hans Ludo van Mierlo: "De bankierseed behoeft exegese. Daar moet over gepraat worden."'', *Bank- en Effectenbedrijf*, 63, 3, p. 3-8.

Barber, B. (1963). 'Some Problems in the Sociology of the Professions'. *Political Science Quarterly*, 93, 4, p. 599-615.

Barentsen, B. (2012). *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Becker, M. & Hoekstra, A. (2010). 'De integriteitsdiscussie in het openbaar bestuur en deugdethiek'. In: Becker, M., Tongeren, van, P., Hoekstra, A., Karssing, E., Niessen, R. (2010). *Deugdethiek en integriteit*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 3-17.

Becker, de, A.H.L. & K. Deckers (2013). 'Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie', *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 33, 4, p. 5-11.

Berenbeim, R. (1987). *Corporate ethics*. New York: Conference Board.

Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel.

Berge, ten, J.B.J.M. & Michiels, F.C.M.A. (2001). *Besturen door de overheid*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Berger, M. & Zwikker, N. (2010). 'Professionalisering van de jeugdzorg'. *Jeugd En Co Kennis*, 4, 2, p. 38-48.

Berger, M., Kleine, K. & Zwikker, N. (2012). 'Professionalisering van jeugdprofessionals: leven lang leren'. In: Berk, M., Hoogenboom, A., Kleermaeker, de, M. & Verhaar, K. (red.) (2012). *De jeugdprofessional in ontwikkeling: Handboek voor professionals in het jeugddomein*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 223-236.

Berlo, van, D. (2012). *Wij, de overheid: Cocreatie in de netwerksamenleving*. S.l.: Programma Ambtenaar 2.0.

Biemans, P.J. (1999). *Professionalisering van de personeelsfunctie: Een empirisch onderzoek bij twintig organisaties*. Delft: Eburon.

Blanken, J.J. (2012). 'Opening themabijeenkomst van 26 maart 2012'. In: Blanken, J.J., Lanting, B.B.B. & Vermeulen, K.P.D. (red.) (2012). *Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren: Themabijeenkomst 2012 van de Vereniging Ambtenaar & Recht: inleidingen en discussie*. Tilburg: Celsus juridische uitgeverij, p. 3-6.

Braam, A. (1957). *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*. Den Haag: Excelsior.

Becker, M., Tongeren, van, P., Hoekstra, A., Karssing, E. & Niessen, R. (2010). *Deugdethiek en integriteit*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Becking, K.M. (2001). *'Grand design': Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000* (dissertatie Utrecht). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Bentham, J. (1817/2005). *"Swear not at all": containing an exposure of the mischievousness as well as antichristianity of the ceremony of an oath*. Londen: Elibron Classics.

Boeije, H.R. (2009). 'Kwalitatief onderzoek'. In: Boeije, H.R., Hart, 't, H. & Hox, J. (red.) (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs, p. 246-281.

Bon, van, B. (2006). 'Het ambtenarenrecht en het arbeidsrecht, wiens gras is het groenst?' *Tijdschrift Voor Ambtenarenrecht*, 23, 10, p. 531-541.

Bovend'Eert, P.P.T., Bunschoten, D.E., Fleuren, J.W.A., Kortmann, C.A.J.M. & Nat, van der, M.N.H. (2004). *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden: de tekst van de Grondwet, voorzien van commentaar*. Deventer: Kluwer.

Bovens, M. (2006). 'Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid', *Bestuurskunde*, 11, 1, p. 64-74.

- Brenkert, G.G. (2004). *Corporate Integrity and Accountability*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Brosens, T. & Weel, ter, B. (2008). 'Keuzes in gedragstoezicht op de financiële markten', *Economisch Statistische Berichten*, 93, 4543, p. 17-22.
- Bruin, de, B. & Dolfsma, W. (2013). 'Oaths and Codes in Economics and BusinessIntroducing the Special Issue'. *Review of Social Economy*, 71, 2, p. 135-139.
- Coolen, G.L. (2006). 'De ambtelijke status : verder normaliseren of afschaffen?', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 23, 1, p. 3-10.
- Condren, C. (1995). Code Types: Functions and Failings and Organizational Diversity. *Business & Professional Ethics Journal*, 14, 4, p. 69-87.
- Dam, van, C. & Vlaar, P. (2007). *Quick scan beroepsverenigingen Sociaal Agogisch Werk*. Utrecht: Movisie Beroepsonwikkeling.
- Davis, M. (2005). 'Professional codes'. In: Werhane, P.H. & Freeman R.E. (red.) (2005). *The Blackwell encyclopedic dictionary of business ethics. Second edition*. Oxford: Blackwell, p. 432-434.
- Drongelen, J. & Fase, W.J.P.M. (2009). *Individueel arbeidsrecht, Deel 1. De overeenkomsten tot het verrichten van arbeid: Vakantie en verlof*. Zutphen: Paris.
- Dubar, C. & Tripier, P. (2005). *Sociologie des professions*. Parijs: Armand Colin.
- Duursma, T. (1990). 'Plichtsverzuim en de – soms – verschuivende grenzen van de persoonlijke vrijheid', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 7, 9, p. 507-513.
- Eijlander, P. & Voermans, W. (2000). *Wetgevingsleer*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Ferf, H. (1864). *De regten der ambtenaren* (dissertatie Leiden). Leiden: Van der Hoek.

Fokker, E. (1897). 'Welke is de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak?', *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging 1897*, 28, I, p. 136-255.

Fortuyn, W.S.P. (1991). *Een toekomst zonder ambtenaren* (oratie Rotterdam). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.

Freidson, E. (1973). *The professions and their prospects*. Beverly Hills: Sage Publications.

Goede, de, M., Boeije, H.R. & Hart, 't, H. (2009). 'Het onderzoeksplan'. In: Boeije, H.R., Hart, 't, H. & Hox, J. (red.) (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Onderwijs, p. 37-63.

Gómez-Mejía, L.R., Balkin, D.B., Cardy, R.L., Brouwer, D. & Roozenboom, T. (2008). *Personeelsmanagement*. Amsterdam: Pearson Prentice Hall.

Greenwood, E. (1957). 'Attributes of a Profession'. *Social Work*, 2, 3, p. 45-55.

Harinck, F.J.H. (2007). *Basisprincipes praktijkonderzoek*. Antwerpen: Garant.

Hazewinkel-Suringa, D. & Remmelink, J. (1991). *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Heerma van Voss, G.J.J. (2007). 'Schadevergoeding en goed werkgeverschap: over het gat in de aansprakelijkheidsregeling van het arbeidsrecht', *ArbeidsRecht*, 40, 8-9, p. 15-23.

Heerma van Voss, G.J.J. (1998). 'Juridische aspecten van de ambtelijke status'. In: *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*. Den Haag: College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, p. 15-18.

Heijden, van der, P.F. (2008). 'Ambtelijke status: nuttig, noodzakelijk of overbodig?', *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 30-35.

Helsen, H.W.J. (2011). *Ambtenarenwet en Algemeen Rijksambtenarenreglement*. Deventer: Kluwer.

Henn, E. & Aspegren L. (2009). *Offentlig arbetsrätt*, Stockholm: Norstedt.

Herwijer, M. (1996). 'Inleiding: te paard of te voet'. In: Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper, p. 5.

Heuvel, van den, J.H. J., Huberts, L.W.J.C., Wal, van der, Z. & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Heuvel, van den, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid: Waarden, normen en beleid*. Utrecht: Lemma.

Heuvel, van den, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & Verberk, S. (1999). *Integriteit in drievoud: Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Hoekstra, A. (2005). 'Integriteitsbeleid binnen de publieke sector: Hype, luxe of noodzaak?' *Bestuurskunde*, 14, 7/8, p. 68-77.

Hooghiemstra, J. (2013). 'Hans Ludo van Mierlo: "Persoonlijk leiderschap, daar moet elke verandering het van hebben."', *De Compliance Officer*, 10, p. 4-9.

Hoyle, E. & John, P.D. (1995). *Professional knowledge and professional practice*. Londen: Cassell.

Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past....* (oratie Amsterdam). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Huberts, L.W.J.C. (1996). 'De essentie en achterkant van het gelijk'. In Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper, p. 12-13.

Hummels, H. & Karssing, E. (2006). 'Ethiek organiseren'. In: Jeurissen, R. (2006). *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, p. 273-301.

Hutschemaekers, G. (2001). 'De professionalisering is dood... leve de professionalisering'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 17, 1, p. 239-248.

Janssen, W.H. & Verhoeven, A.J.F.A. (2008). *Rechten en plichten van de ambtenaar*. Apeldoorn: Maklu Uitgevers.

Jellinghaus, S.F.H. (2012). 'De ambtenaar'. In: Houweling, A.R. & Voet, van der, G.W. (2012). *Bijzondere arbeidsverhoudingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 25-68.

Jellinghaus, S.F.H. & Lanting, B.B.B. (2012). 'Ambtenarenbonden buitenspel bij het initiatiefwetsvoorstel Wet normalisering rechtspositie ambtenaren'. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 29, 4, p. 195-204.

Jeukens, H.J.M. (1959). *Burgerlijke openbare dienst: Beschouwingen over de grondslagen van het Nederlandse ambtenarenrecht*. S.l.: s.n.

Jeurissen, R., Karssing, E., Wirtz, R. & Hoekstra, A. (2006). 'Integriteitsbeleid dient leerproces te bevorderen'. *Goed bestuur*, 2, 4, p. 37-44.

Jong, de, E.P. (1982). 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?' In: *Handelingen NJV*. Zwolle: Tjeenk Willink, p. 5-124.

Jonge, de, E. (2011). 'Een kijkje in de Amerikaanse keuken'. *Maatwerk*, 12, 3, p. 18-21.

Kaptein, M. (2004). 'Business codes of multinational firms: What do they say?'. *Journal of Business Ethics*, 50, 1, p. 13-33.

Kaptein, M. (2002). *De integere manager: Over de top, dilemma's en de diamant*. Assen: Van Gorcum.

Kaptein, M. & Buiters, F. (2001). *De integere organisatie 2: handreiking voor een sluitend vangnet voor ongewenst gedrag*. Den Haag: Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie.

Kaptein, M. & Schwarz, M.S. (2007). 'The effectiveness of business codes: A critical examination of existing studies and the development of an integrated research model'. *Journal of Business Ethics*, 77, 2, p. 111-127.

Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Assen: Van Gorcum.

Klinckhamers, J.W. (2009). 'Goed werkgeverschap in het ambtenarenrecht', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 26, 5, p. 245-255.

Koevoets, M.M. (2006). *Wangedrag van werknemers: De bevoegdheid van werkgevers tot opsporing en sanctionering*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Korsten, A.F.A. & Janssen, J.I.H. (2002). 'Integriteit van ambtenaren'. In: Bestebreuer, A. (red.) (2002). *Management in overheidsorganisaties*, Kluwer: Alphen aan de Rijn, p. 1- 46.

Korteweg-Wiers, M.J.S., Schrijvers, P.M.B. & Weijling, K.F.A.M. (2003). *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Krabbe, H. (1897). 'Welke is de aard der rechtsverhouding van den Staat tot zijn ambtenaren; moet zij wettelijk worden geregeld; en zoo ja, hoe in hoofdzaak?', *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging 1897*, 28, I, p. 68-102.

Krabbe, H. (1883). *De burgerlijke staatsdienst in Nederland* (dissertatie Leiden). Leiden: Van Doesburgh.

Kwakman, K. (2003). *Anders leren, beter werken*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

Lanting, B.B.B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het sociaalzekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs* (dissertatie Tilburg). Apeldoorn: Maklu Uitgevers.

Leede, de, L.J.M. (1982). 'Historie en ideologie van de bijzondere rechtspositie van ambtenaren'. In: Leede, de, L.J.M. (red.) (1982). *Ambtenarenrecht en arbeidsrecht: een vergelijking*. Den Haag: VULGA, p. 9-18.

Luijk, H., Schilder, A. & Bannink, M. (1997). *Patronen van verantwoordelijkheid: Ethiek en corporate governance*. Amsterdam: Academic Service.

Maesschalck, J. & Schram, F. (2006). 'Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid', *Burger, Bestuur & Beleid*, 3, 1, p. 49-61.

Mannoury, J. (1960). 'De status der ambtenaren'. *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 243-248.

Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.

Meer, van der, F.M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren* (oratie Leiden). Leiden: Universiteit Leiden.

Meer, van der, F.M. (2008). 'Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers', *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 36-54.

Meer, van der, F.M., Berg, van den, C. & Dijkstra, G. (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Leiden: Universiteit Leiden.

Menzel, D C. (2007). *Ethics management for public administrators: Building organizations of integrity*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.

Merens, M.J.D. (1912). *De ambtenaar en de staat*. Amsterdam: Scheltema & Holkema.

Messer-Dinnissen, P.E.M. (1995). *De rijksarbeidscontractant: Een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid* (dissertatie Leiden). S.l.: s.n.

Meulenbergs, T. (2003). 'Beroepsethiek, status en strategie: Een herijking van het functioneren van beroepscode's', *Ethiek & Maatschappij*, 6, 1, p. 13-25.

Mierlo, H.L. (2010). *Bankiers zweren bij geld: Achtergrond, betekenis en toekomst van de bankierseed*. Schiedam: Scriptum.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2003). *Handboek Integriteitsonderzoek*. Den Haag: AIVD, MinBZK.

Mok, A.L. (2004). *Arbeid, bedrijf en maatschappij*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Montefiore, A. & Vines, D. (1999). *Integrity in the public and private domains*. Londen: Routledge.

Montfort, van, C.J., Oude Vrielink, M.J. & Bokhorst, M. (2011). 'Codes as hybrid regulation'. In: *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 978-1005.

Montfort, van, C.J. & Oude Vrielink, M.J. (2009). 'Codes of Ethics and Codes of Practice'. In: Anheier, H.K. & Toepler, S. (2009). *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer, p. 492-497.

Musschenga, B. (2004). *Integriteit: Over de eenheid en heilheid van de persoon*. Utrecht: Lemma.

Niessen, C.R. (2011). 'Eigen aard is eerbied waard'. In: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (2011). *Het eigene van de overheid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 149-156.

Niessen, C.R. (2010). *Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp, deel zoveel*. Den Haag: s.n.

Niessen, C.R. & Karssing, E. (red.) (2008). *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Niessen, C.R. (2003). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer.

Niessen, C.R. (1982). 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?'. In: *Handelingen NJV*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 125-239.

Peijpe, van, T. & Riphagen, J. (1998). *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*. Deventer: Kluwer.

Peper, B. (2000). 'Op zoek naar samenhang en richting', *Socialisme en Democratie*, 56, 9, p. 388-401.

Pirson, M. & Malhotra, D. (2008). 'Unconventional insights for managing stakeholder trust', *Mit Sloan Management Review*, 49, 4, p. 43-50.

Poelje, van, G.A. (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Rehorst, P. (1975). 'De Grondwet en de ambtelijke rechtspositie', *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 141-146.

Renodeyn, I. (1994). 'Het persoonlijk dossier van de werknemer en de bescherming van de privacy', *Or.*, 1, p. 18-26.

Rohr, J.A. (1989). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.

Rohr, J.A. (1986). *To run a constitution. The legitimacy of the administrative state*. Lawrence: University Press of Kansas.

Rood, M.G. (1989). *Collectief ambtenarenrecht*. Den Haag: VUGA.

Rutgers, M.R. (2010). "De ambtseed als waarborg of als instrument voor integriteitsbewustzijn?". In: Berg, van den, J.Th.J., Verhulp, E. & Visser, R.K. (2010). *Zoals een goed ambtenaar betaamt*. Den Haag: Ien Dales Leerstoel, p. 161-178.

Rutgers, M.R. (2010). 'The Oath of Office as Public Value Guardian'. *American Review of Public Administration*, 40, 4, p. 428-444.

- Rutgers, M.R. (2008). 'Meten met twee maten: over de morele dimensie van het normalisatiedebat', *Bestuurswetenschappen*, 62, 1, p. 69-86.
- Schaap, P.J. (2006). 'Weg met het ambtenarenrecht?'. *Sociaal Recht*, 21, 7/8, p. 217-219.
- Schuit, S.R. (2007). 'Onderneming en integriteit: de bestuurder.' In: Asscher-Vonk, I.P. (2007). *Onderneming en integriteit*. Deventer: Kluwer, p. 7-34.
- Sharp Paine, L. (1994). 'Managing for Organizational Integrity'. *Harvard Business Review*, 72, 2, p. 106-117.
- Sjerps, C.M. (2005). 'Bijzonder normaal. Over ambtelijke trots, eigen verantwoordelijkheid en gewoon doen.' In: Sprengers, L.C.J. (red.) (2005). 'Heeft de ambtelijke status nog toekomst?', *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 36-39.
- Sprengers, L.C.J. (2011). 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar'. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 35, 3, p. 13-20.
- Sprengers, L.C.J. (2008). '25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik.' *Tijdschrift Voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 729-737.
- Sprengers, L.C.J. (red.) (2005). 'Heeft de ambtelijke status nog toekomst?', *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.
- Steeg, M. (2004). *Politietucht recht: Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Steijn, A.J. (2009). 'Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar'. In: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van BZK, p. 30-45.

Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1, 1813-1940*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Stevens, B. (1994). 'An analysis of corporate ethical code studies: "Where Do We Go From Here?"'. *Journal of business ethics*, 13, 1, p. 63-69.

Sociaal-Economische Raad (1993). *Advies arbeidstuchtrecht: Advies inzake de artikelen 613, 614 en 678 van het kabinetsvoorstel inzake Titel 7.10 NBW (arbeidstuchtrecht)*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Thorbecke, J.R., nieuwe uitgave van C.W. Vries (1948). *Bijdrage tot de herziening der grondwet van J.R. Thorbecke*. Den Haag: M. Nijhoff.

Tros, F.H., Albeda, W. & Dercksen, W. (2004). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Uyl, den, X.J., 'Materiële gelijkwaardigheid van rechtspositie moet uitgangspunt normalisatie zijn'. In: Sprengers, L.C.J. (2005). 'Heeft de ambtelijke status nog toekomst?', *Overheid & Arbeid*, Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, p. 40-43.

Velo, T.A. (2008). *Inzicht in het ambtenarenrecht*. Apeldoorn: Maklu Uitgevers.

Verhulp, E. (2010). 'Inleiding'. In: Verhulp, E., Beltzer, R.M., Lanting, B.B.B., Mulder, G.J., Riphagen, J. & Sprengers, L.C.J. (2010). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 13-26.

Vermeulen, K.P.D. & Gent, van, C.I. (2011). 'Ambtenaren worden gewone werknemers', *Tijdschrift Arbeidsrechtspraktijk*, 2, p. 50-57.

Verschuren, P.J.M. (1988). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Spectrum.

Vonhoff, H.J.L. (1996). *Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen?* (oratie Rotterdam). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Vos, R. & Beentjes, H. (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk: Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Waegeningh, van, S. (2008). 'De afbakening van het ambtenaarschap ten opzichte van andere arbeidsverhoudingen', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 685-693.

Wilensky, H.L. (1964). 'The Professionalization of Everyone?'. *The American Journal of Sociology*, 70, 2, p. 137-158.

Wilke, M.L. (1996). *Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform?* (oratie Rotterdam). Den Haag: Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel.

Witte-van den Haak, de, M.B. (2008). 'Het beste van twee werelden', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht*, 25, 12, p. 677-684.

Wirtz, R. (2004). 'De moresprudentie van de auditor', *Audit Magazine*, 3, 3, p. 14-17.

Wood, G. & Rimmer, M. (2003). 'Codes of ethics: What are they really and what should they be?', *International Journal of Value-Based Management*, 16, p. 181-195.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zijlstra, S.E. (2009). *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer.

Zondag, W.A. (2008). 'Disciplinaire maatregelen'. In: Verhulp, E. & Zondag, W.A. (2008). *Disfunctioneren en wangedrag van werknemers*. Deventer: Kluwer, p. 7-61.

Zondag, W.A. (2003). 'De bevoegdheid tot schorsing en het recht op doorbetaling van loon', *Arbeidsrechtelijke Annotaties*, 2, p. 26-61.

Zutphen, van, A.H. (1991). *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag* (dissertatie Leiden). Den Haag: VUGA.

Digitale bronnen

Berends-Schellens, P.R.M. (2013). 'Falende ambtenaar is nu al stevig aan te pakken', via http://www.capra.nl/4_788_Falende_ambtenaar_is_nu_al_stevig_aan_te_pakken.aspx.

Bekker, R. (2010). 'Startbijeenkomst Vereniging Ambtenaar en Recht', 16 maart 2010, http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Albeda_Leerstoel/Publicaties/Bekker/Toespraak_Ambtenaar_Recht_16-03-2010.pdf.

Blanken, J.J. (2011). 'Wet verrommeling rechtspositie ambtenaren?', via http://www.capra.nl/4_283_Wet_verrommeling_rechtspositie_ambtenaren.aspx.

De Volkskrant (1998). 'Dijkstal bepleit code voor beroepsethiek ambtenaren', De Volkskrant, 28 mei 1998, via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/465911/1998/05/28/Dijkstal-bepleit-code-voor-beroepsethiek-ambtenaren.dhtml>.

Dubbink, W. (2013). 'Moreel wangedrag en zelfbedrog van managers', *Sociale Vraagstukken*, via <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/08/06/moreel-wangedrag-en-zelfbedrog-van-managers/>.

Gilman, S.C. (2005). 'Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons', Washington: PREM, World Bank, p. 70, via <http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.

Niessen, C.R. (2001). 'De Renaissance van de ambtelijke status'. Lezing voor de Amsterdamse Universiteits Vereniging, 17 november 2001, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Ien_Dales_Leerstoel/Publicaties/Niessen/De_Renaissance_van_de_ambtelijke_status.pdf.

Sprengers, L.C.J. (2010). 'Startbijeenkomst Vereniging Ambtenaar en Recht', 16 maart 2010, via http://www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Albeda_Leerstoel/Publicaties/Sprengers/Inleiding_sprengers_ambtenaar_en_recht_20100316.pdf.

Stellinga, M. (2012). 'Nieuw geweten voor bankiers?', NRC, 26 september 2012, via <http://archieff.nrc.nl/index.php/2012/September/26/ECONOMIE/nhnl02021/Een+nieuw+geweten+voor+bankiers/check=Y>.

Teunis, H.S. (2012). 'De Jager onderzoekt tuchtcollege banken', BNR, 24 september 2012, via <http://www.bnr.nl/nieuws/725130-1209/cda-wil-tuchtcollege-voor-financile-sector>.

Zondag, W.A. (2006). 'Disciplinaire straf voor werknemer', via http://www.refdag.nl/nieuws/economie/disciplinaire_straf_voor_werknemer_1_161305.

Rapporten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). '2012. Werken in de publieke sector. Feiten en cijfers'. Den Haag: Ministerie van BZK.

Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake Professioneel handelen in het publieke domein, Advies nummer 30, 23 mei 2008.

Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de Ambtelijke Status, Advies nummer 17, 16 december 1998.

Raad voor het Overheidspersoneel, Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel, Advies nummer 27, 16 december 1996.

Rapport-Kranenburg (1958). 'Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren', Den Haag: Staatsdrukkerij en uitgeversbedrijf.

Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel', Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, 'Buitengewoon normaal', nr. 6.

SEO Economisch onderzoek & Regioplan Beleidsonderzoek (2006). '*Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*', SEO-rapport nr. 935.

Parlementaire stukken

Kamerstukken I 1980-1981, 15 048, nr. 17.

Kamerstukken II 2012-1013, 32550, nr. 42.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 14.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 9.

Kamerstukken II 2011-2012, 32 550, nr. 8

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 14.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 4.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 3.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 2.

Kamerstukken II 2011-12, 33 235, nr. 12.

Kamerstukken II 2010-2011, 32 550, nr. 2.

Kamerstukken II 2009-2010, 32 341, nr. 1-2.

Kamerstukken II 2004-2005, 30 087, nr. 1-2.

Kamerstukken II, 2004-2005, 29 801, nr. 2.

Kamerstukken II 2003-2004, 29 436, nr. 3.

Kamerstukken II, 2003-2004, 29 204, nr. 2.

Kamerstukken II 2001-2002, 28 002, nr. 1-2.

Kamerstukken II, 1997-1998, 25 282, nr. 8.

Kamerstukken II 1995-1996, 24 400 VII, nr. 46.

Kamerstukken II 1995-1996, 23 974, nr. 16.

Kamerstukken II 1994-1995, 23 974.

Jurisprudentie

HR 21 maart 2003, JAR 2003/91.

HR 21 januari 2000, JAR 2000/45.

Bijlage

Interviews en bijeenkomsten

Ad Verbrugge – Universitair docent sociale- en culturele filosofie en filosofie van de economie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Tevens voorzitter van de vereniging Beter Onderwijs Nederland.

18 juni, 11.00 uur, telefonisch interview

Edgar Karssing – Universitair hoofddocent aan het European Institute for Business Ethics van Nyenrode Business Universiteit.

18 juni, 13.00 uur, Nyenrode Business Universiteit, Breukelen

Ron Niessen – Voormalig bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Tevens in 1982 preadviseur voor de Nederlandse Juristenvereniging.

19 juni, 12.00 uur, Stadsbrasserie de Ooievaer, Den Haag

Caspar van den Berg – Universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.

21 juni, 15.30, telefonisch interview

Steven Jellinghaus – Universitair docent sociaal recht en sociale politiek aan de Universiteit van Tilburg. Tevens advocaat en mediator bij Advocatenkantoor De Voort Advocaten | Mediators.

24 juni, 9.30, Advocatenkantoor De Voort Advocaten | Mediators, Tilburg

Harm Reit – Eigenaar van Adviesbureau Reit B.V., dat gespecialiseerd is op het terrein van het ambtenarenrecht en het sociale zekerheidsrecht voor overheidspersoneel. Daarnaast auteur van verschillende PS-specials.

2 juli, 15.00 uur, telefonisch interview

Loe Sprengers – Voormalig bijzonder hoogleraar op de Albeda Leerstoel aan de Universiteit Leiden. Tevens advocaat bij Sprengers Advocaten.

3 juli, 14.00, telefonisch interview

Jan Blanken – Advocaat bij Capra Advocaten. Tevens bestuurslid bij de Vereniging Ambtenaar en Recht.

9 juli, 9.30 uur, telefonisch interview

Alexander de Becker – Bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Tevens hoofddocent aan de Universiteit Hasselt.

9 juli, 10.30 uur, telefonisch interview

Annemarie van Engelen – Senior adviseur, Afdeling Arbeidsrecht, Integriteit en Kennismanagement bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Limke Tukker – Senior beleidsspecialist, Afdeling Arbeidsrecht, Integriteit en Kennismanagement bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

9 juli, 15.00 uur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Frits van der Meer – Bijzonder hoogleraar op de Comparative Public Sector and Civil Service Reform Leerstoel aan de Universiteit Leiden.

10 juli, 11.30 uur, telefonisch interview

Alain Hoekstra – Coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

10 juli, 15.30 uur, telefonisch interview

Leo Huberts – Hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

12 juli, 15.00 uur, telefonisch interview

Jean Debie – Bestuursvoorzitter van het Ambtenarencentrum en voorzitter van de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel.

25 juli, 13.00 uur, telefonisch interview

Renate Bos – Beleidsadviseur Rijk bij Abvakabo FNV.

25 juli, 15.15 uur, telefonisch interview

Barend Barentsen – Bijzonder hoogleraar op de Albeda Leerstoel aan de Universiteit Leiden. Tevens hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Leiden en raadsheer-plaatsvervanger bij de Centrale Raad van Beroep.

8 augustus, 10.30 uur, telefonisch interview

Eddy van Hijum – Tweede Kamerlid voor het CDA en indiener van het initiatiefwetsvoorstel ‘Normalisering rechtspositie ambtenaren’.

26 augustus, 11.00 uur, telefonisch interview

Brainstorm ‘Borgen van ambtelijk vakmanschap’, georganiseerd door de Directie Arbeidszaken Publieke Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Expertisecentrum Organisatie en Personeel (onderdeel van de Werkmaatschappij Rijk) en de Ien Dales Leerstoel.

11 maart, 11.30 - 14.00 uur, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, Den Haag

Symposium Leerstoelen ‘Speaking truth to power’.

27 juni, 15.00 - 17.00 uur, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, Den Haag