

**Nr. 127 Nut en noodzaak van ambtelijke gedragscodes**

*Door mr. drs. L.H. Janssen<sup>1</sup> en drs. G.P.M. van Nunen<sup>2</sup>*

Op 15 juni 2020 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies uitgebracht over ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>3</sup> De Raad van State heeft onder meer geconstateerd dat er in toenemende mate onzekerheid bestaat bij ambtenaren over hun precieze rol en over de spelregels die gelden in hun relatie met bewindslieden en hun ambtelijke meerderen. Als oplossing daarvoor adviseert de Raad van State een gedragscode of protocol op te stellen met spelregels die gelden tussen ambtenaren en bewindslieden in hun onderlinge verhouding.

Deze bijdrage gaat niet over ministeriële verantwoordelijkheid of over de in het advies van de Raad van State beschreven knelpunten daaromtrent, maar over het nut en de noodzaak van ambtelijke gedragscodes. De Ambtenarenwet 2017 (AW 2017) kent immers de verplichting voor overheidswerkgevers om zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. In een dergelijke gedragscode zou ook aandacht geschonken kunnen worden aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dat geldt niet alleen op rijksniveau, maar ook ten aanzien van decentrale overheden en organisaties die een wettelijke overheidstaak uitvoeren.

Voordat nieuwe gedragscodes of protocollen worden gecreëerd of bestaande gedragscodes worden uitgebreid, is het wijs te bezien hoe ambtelijke gedragscodes op dit moment worden gebruikt. Is een ambtelijke gedragscode slechts een (verplichte) set regels of is het een 'levend document'?

In dit artikel wordt allereerst gekeken naar de juridische grondslag van ambtelijke gedragscodes en het belang ervan in de jurisprudentie na invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Vervolgens wordt uiteengezet hoe ambtelijke gedragscodes daadwerkelijk invloed kunnen hebben op integer en goed ambtelijk handelen in de werkpraktijk.

### 1. Juridische grondslag

Met ingang van 1 januari 2020 is de Wnra in werking getreden en is voor de meeste ambtenaren hun eenzijdige aanstelling vervangen door een al dan niet door hen ondertekende arbeidsovereenkomst. Dat de meeste ambtenaren nu onder het civiele arbeidsrecht vallen, betekent niet dat zij ineens 'gewone' werknemers zijn geworden. Voor hen gelden nog steeds specifieke regels, die hoofdzakelijk zijn vastgelegd in de AW 2017. Het gaat om het afleggen van de eed of belofte, integriteit in de meest brede zin, het vervullen van vertrouwensfuncties en de beperking van grondrechten.

In de memorie van toelichting bij de Wnra is uitgelegd dat deze regels geen arbeidsvoorwaarden zijn, maar de publiekrechtelijke randvoorwaarden voor het ambtelijk functioneren, die niet tot het domein van het arbeidsvoorwaardenoverleg behoren, maar tot dat van de wetgever. Daarom dienen deze regels publiekrechtelijk – eenzijdig, maar democratisch gelegitimeerd – vastgelegd te worden. De bepalingen in de AW 2017 tezamen moeten worden aangeduid als 'ambtelijke status', waarbij het afleggen van de eed of belofte het hart van de 'ambtelijke status' vormt.<sup>4</sup>

#### *Ambtelijke plichten*

Op grond van artikel 5 lid 1 AW 2017 draagt een overheidswerkgever zorg voor de aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn indiensttreding (sub a) en voor de registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren die de belangen van de dienst kunnen raken (sub b). Daarnaast voert een overheidswerkgever op grond van artikel 4 AW 2017 een integriteitsbeleid dat is gericht 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, belangenverstremming en discriminatie (lid 1). Een

1 Mr. drs. L.H. (Luc) Janssen is werkzaam bij Capra Advocaten.

2 Drs. G.P.M. (Gerard) van Nunen is werkzaam bij Stichting Beroepseer.

3 Bijlage *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300, nr. 78.

4 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550, nr. 4, p. 15.

overheidswerkgever dient ervoor te zorgen 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 (lid 2). Daarbij draagt een overheidswerkgever zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen (lid 3). Artikel 4 AW 2017 is een kopie van artikel 125quater van de oude Ambtenarenwet uit 1929 (AW 1929). De waarden en normen waarmee een ambtenaar rekening moet houden bij de vervulling van zijn functie en die de basis vormen voor goed ambtenaarschap, zijn deels neergelegd in wet- en regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan de AW 2017, cao's en rechtspositionele besluiten. In de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 125quater AW 1929 staat echter dat het ethisch afwegingskader waarbinnen een ambtenaar dient te handelen en de nadere concretisering ervan aan de orde moet komen in een gedragscode, en dat het bevoegd gezag voor de totstandkoming van een dergelijke gedragscode moet zorgen.<sup>5</sup> In de memorie van toelichting staat letterlijk het volgende:

“Een goede gedragscode zal een verstandige combinatie laten zien van een ethisch afwegingskader, concrete regels en voorbeeldsituaties. Men zal zich moeten realiseren dat moreel handelen nooit uitpuittend kan worden vastgelegd. Steeds zal een beroep gedaan moeten worden op het ethisch bewustzijn van de ambtenaar. Goed ambtenaarschap is een houding, een morele instelling. Een gedragscode is een middel om de discussie over normen en waarden te starten en permanent onder de aandacht te houden. Een goed ingebedde gedragscode vereist ook een permanent onderhoud door de politieke ambtsdragers, de leidinggevenden en de ambtenaren. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan trainingen en het bespreekbaar maken van morele dilemma's op de werkvloer. Een goede gedragscode zal de eigen ambtelijke verantwoordelijkheid centraal stellen. Het neerleggen van de belangrijke morele beginselen biedt ook duidelijkheid aan de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven weten wat het ethisch kader is waarbinnen ambtenaren handelen en wat ze wel of niet mogen verwachten. Op deze wijze kan een gedragscode de ambtenaren helpen om weerstand te bieden aan zaken die niet stroken met het «goed ambtenaarschap».”

Een gedragscode voor goed ambtelijk handelen dient dus meer te zijn dan een set uitgeschreven regels. De gedragscode moet ook ethische elementen bevatten. In het meest ideale geval is de gedragscode voor goed ambtelijk handelen een combinatie van een gedragscode en een ethische code.<sup>6</sup> Hoewel de termen 'gedragscode' en 'ethische code' vaak als synoniemen worden gebruikt, betekenen ze niet exact hetzelfde. Een gedragscode is erop gericht regels en voorwaarden vast te leggen, terwijl in een ethische code principes of uitgangspunten staan om het professionele gedrag van werknemers te sturen.<sup>7</sup> In de praktijk kan echter worden gekozen voor een combinatie van beide in één code, waarin de centrale waarden van een organisatie worden gedefinieerd, waarna bij iedere waarde concrete gedragsregels worden geformuleerd.<sup>8</sup> Overigens is het interessant dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wnra gesproken is over een ambtenarenstatuut, naast de verplichte gedragscode.<sup>9</sup> De toenmalige minister van BZK had eerder al zijn voornemen kenbaar gemaakt om de kernwaarden van het ambtenaarschap wettelijk te verankeren.<sup>10</sup> Althans, in de AW 2017 zou een verplichting voor overheidswerkgevers moeten worden opgenomen om een dergelijk statuut op de stellen. Deze verplichting zou breder zijn dan de huidige verplichting in de AW 2017 tot het opstellen van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. De minister van BZK is echter van zijn voornemen teruggekomen, omdat na een verkenning (die is besproken met “*vele betrokkenen*”

5 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 436, nr. 3, p. 21-22.

6 Zie ook L.H. Janssen (2014), 'Op weg naar een nieuwe ambtelijke status', *Bestuurskunde*, p. 5-14.

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

8 J. Maesschalck & F. Schram (2006), 'Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kern-element van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid', *Burger, Bestuur & Beleid*, p. 49-61.

9 *Handelingen I 2016/17*, 32 550, nr. 4, item 11.

10 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VII, nr. 52.

de werkvloer”)<sup>11</sup> gebleken was dat de noodzaak van verankering van kernwaarden in een statuut niet werd gevoeld. Daarnaast was op dat moment het debat over de vernieuwing van het ambtelijk vakmanschap nog volop gaande. Volgens de minister van BZK moesten de uitkomsten van dat debat en van het debat over het wetsvoorstel Wnra in de Eerste Kamer worden afgewacht, omdat beide richtinggevend zouden zijn voor de keuzes die met betrekking tot een verankering van kernwaarden zouden worden gemaakt.<sup>12</sup> De discussie over ambtelijk vakmanschap is volop gevoerd<sup>13</sup> en het debat in de Eerste Kamer is afgerond. De wet is immers aangenomen en inmiddels in werking getreden. Van een ambtelijk statuut of verankering van kernwaarden is echter nooit meer iets vernomen. Wel heeft de huidige minister van BZK naar aanleiding van het advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid aangegeven dat het kabinet de aanbeveling in het advies omarmt om te komen tot een code of protocol. Het kabinet ziet meerwaarde in het op toegankelijke wijze vastleggen van eenduidige uitgangspunten over de rol en positie van Rijksambtenaren en hoe ambtelijk vakmanschap het werken aan de publieke opgave versterkt.<sup>14</sup>

## 2. Jurisprudentie

Het belang van gedragscodes blijkt uit jurisprudentie. Er wordt veelvuldig naar verwezen. Dat was al zo voor de inwerkingtreding van de Wnra, maar zeker ook daarna. Het hanteren van gedragscodes lijkt ook goed aan te sluiten bij de arbeidsrechtelijke rechtspraak, waarin gedragsregels een belangrijke rol spelen bij de invulling van wat van een werknemer mag worden verwacht.<sup>15</sup> Hierna wordt dit geïllustreerd aan de hand van enkele recente uitspraken.

### *Gedragscodes, drugs en privésfeer*

Zelfs in op het eerste gezicht duidelijke gevallen van verwijtbaar handelen, spelen het bijzondere karakter van het ambtenaarschap en gedragscodes een rol. Bijvoorbeeld in de zaak waarin de kantonrechter de arbeidsovereenkomst heeft ontbonden van de operationeel manager van de administratie bij het Openbaar Ministerie (OM) die samen met haar dochter en haar vriend in Duitsland is aangehouden in een auto waarin twee kilo cocaïne, zes kilo amfetamine en 10.000 xtc-pillen werden aangetroffen.<sup>16</sup>

De kantonrechter heeft geoordeeld dat ongeacht of de operationeel manager wist dat de drugs zich in de auto bevonden, zij bij een druggerelateerd misdrijf betrokken is geraakt en zij daarmee het OM in diskrediet heeft gebracht. De operationeel manager heeft niet als een oplettend en integer ambtenaar gehandeld en zichzelf (en het OM) onnodig in een benarde positie gebracht. Daarbij acht de kantonrechter het verwijtbaar dat de operationeel manager is afgereisd naar het buitenland, zonder de werkgever daarvan op de hoogte te stellen. Ook het uitlenen van de diensttelefoon aan haar dochter, het opschonen van de iPad en het niet volledig meewerken aan het door de werkgever ingestelde onderzoek, worden de operationeel manager tegengeworpen. De kantonrechter heeft geoordeeld dat uit de omstandigheid dat de operationeel manager tijdens het onderzoek meermaals heeft verklaard onschuldig te zijn, niets verkeerd te hebben gedaan en zij de zaak bagatelliseert, volgt dat zij ongeschikt is voor haar functie bij het OM en dat zij geen enkel besef heeft van de ernst van de situatie.

Het belang van interne regels, waaronder gedragscodes, en kernwaarden blijkt uit rechtsoverweging 5.4. Daarin staat het volgende:

“De kantonrechter is van oordeel dat het handelen (dan wel nalaten) van [verweerster] als verwijtbaar in de zin van artikel 7:669 lid 3 aanhef en onder e BW moet worden aangemerkt en dat sprake is van een

11 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 VII, nr. 4.

12 *Idem*.

13 Zie o.a. T. Jansen & G. van den Brink (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. P. 't Hart (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Een zoektocht naar het handwerk van de Overheidsmanager*.

14 Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid d.d. 29 september 2020, kenmerk 2020-0000590111.

15 M.C.J. van den Brekel (2020), ‘Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?’, *ArbeidsRecht* 2020/4.

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

voldragen grond voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst. In dat verband wordt van groot belang geacht het reeds door De Staat geschetste kader ten aanzien van de bijzondere positie van de bij De Staat, en meer in het bijzonder bij het OM, te vervullen functies. Niet in geschil is dat van de medewerkers werkzaam bij het OM een hoge- en extra mate van professionaliteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en integriteit mag worden verwacht. Dat volgt ook uit de omstandigheid dat deze kernwaarden in de Ambtenarenwet, alsook in de van toepassing zijnde Gedragscodes, expliciet zijn vastgelegd. Door [verweester] is niet betwist dat zij bekend was met (het belang van) deze kernwaarden en temeer gelet op haar langdurige dienstverband en leidinggevende positie wordt zij hiermee ook bekend verondersteld. Het naleven en in acht nemen van deze kernwaardes is niet enkel beperkt tot het gedrag tijdens werktijd, maar strekt zich eveneens uit tot gedragingen (dan wel nalaten) in privé-tijd. Immers ook privé-gedragingen van bij het OM werkzame personen kunnen de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke handhaving aantasten, het aanzien van de organisatie schaden, voor belangenverstrengeling en veiligheidsrisico's zorgen en eraan bijdragen dat een medewerker chantabel wordt.”

De overweging van de kantonrechter dat de kernwaarden expliciet in de Ambtenarenwet zijn vastgelegd, is een wel zeer vrijelijke interpretatie van de bepalingen in de AW 2017. Meer dan dat een ambtenaar is gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt (artikel 6 lid 1 AW 2017), wordt namelijk niet vermeld. De boodschap van de kantonrechter is echter duidelijk: het overtreden van ambtelijke kernwaarden in gedragscodes<sup>17</sup> kan grote gevolgen hebben, ook als de overtreding buiten werktijd plaats heeft gevonden.

De ernst van het overtreden van de kernwaarden verdient evenwel enige nuancering. De operationeel manager ontvangt namelijk wel een transitievergoeding, omdat de kantonrechter van oordeel is dat de verweten gedragingen niet kwalificeren als ernstig verwijtbaar handelen of nalaten. Daarbij heeft de kantonrechter het langdurige dienstverband in ogenschouw genomen alsmede het feit dat de operationeel manager naar tevredenheid heeft gefunctioneerd en er geen eerdere incidenten zijn geweest. Ook is het van belang dat niet is komen vast te staan dat de operationeel manager wist dat er harddrugs in de auto lagen of dat zij op de hoogte was van de strafrechtelijke antecedenten van de vriend van haar dochter.

Uit twee aan elkaar gelieerde zaken die speelden bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) blijkt het belang van een zorgvuldig geformuleerde gedragscode. De rechtbank Midden-Nederland heeft de arbeidsovereenkomsten van de echtgenoten die beiden verantwoordelijk waren voor de bewaring en beveiliging van gedetineerden ontbonden vanwege ernstig verwijtbaar handelen.<sup>18</sup> De werkgever verwijt het beide werknemers dat zij in de privésfeer harddrugs in bezit hadden, de drugs hebben gebruikt en verhandeld en dat zij een vriendschapsband onderhielden met iemand die in het verleden vele malen gedetineerd is geweest en verdachte is van een strafbaar feit. In dat verband heeft de werkgever verwezen naar de Gedragscode Integriteit Rijk en de Gedragscode DJI. De kantonrechter is echter niet overtuigd en heeft in beide gevallen als volgt overwogen:

“De kantonrechter stelt vast dat in de artikel 6 van de Ambtenarenwet 2017, nader ingevuld in de Gedragscode Integriteit Rijk en gespecificeerd in de Gedragscode DJI, niet staat beschreven dat een rijksambtenaar, meer in het bijzonder een medewerker van een [,], privé geen hard drugs mag gebruiken. Uit de hiervoor in punt 4.6. weergegeven informatie die op de P-direkt site te vinden is, kan bovendien worden afgeleid dat privégebruik van drugs is toegestaan. Een duidelijke norm op dit punt is dus niet beschreven en kan ook niet zonder meer worden afgeleid uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep waarnaar [naam inrichting] heeft verwezen. Dat een dergelijke norm evident is in de functie van [verweerder] omdat dat volgt uit de integriteitseis die staat beschreven in de toepasselijke gedragscodes, is evenmin zonder meer gegeven in een tijd waarbij het gebruik van hard drugs op festivals ertoe heeft geleid dat van overheidswege ter plaatse drugstests voor XTC worden aangeboden. Daar komt bij dat een beperking die aan een werknemer vanuit de werkgever wordt opgelegd in zijn persoonlijke levenssfeer, zoals het verbinden van gevolgen aan het privé gebruik van drugs voor het

<sup>17</sup> In casu: Gedragscode Integriteit Rijk en Gedragscode Openbaar Ministerie.

<sup>18</sup> Rb. Midden-Nederland 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3306 en ECLI:NL:RBMNE:2020:3307.

voortbestaan van een arbeidsovereenkomst, aan voorwaarden is gebonden (zie HR 22 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:18340).”

De verwijzing van de werkgever naar de ambtelijke gedragscodes is dus onvoldoende om tot ontbinding van de arbeidsovereenkomsten te komen. De werkgever had duidelijkere normen moeten stellen. Overigens levert een overtreding van de Gedragscode DJI niet automatisch dusdanig verwijtbaar handelen op, dat de arbeidsovereenkomst moet worden ontbonden.<sup>19</sup> De kantonrechter heeft echter ten aanzien van de echtgenoten overwogen dat het niet door de beugel kan dat zij in de privésfeer contacten hebben onderhouden met iemand uit het criminele circuit die aan hen drugs leverde en waarvan het aannemelijk was dat ze hem in de werkomgeving konden tegenkomen. De DJI-medewerkers zijn door hun handelen chantabel. Daarbij komt dat de vrouwelijke DJI-medewerker haar ambtsgeheim heeft geschonden.

#### *Nog meer drugs en andere integriteitsschendingen*

Naast de hiervoor besproken uitspraken, zijn er recent meer integriteitsteksties geweest die hebben geleid tot het ontslag van ‘genormaliseerde’ ambtenaren. Zo is de arbeidsovereenkomst van de uitvoerend technisch medewerker van de gemeente Hardinxveld-Giessendam die een hennepplantage in zijn schuur had, door de rechtbank Rotterdam ontbonden.<sup>20</sup> De kantonrechter heeft als volgt overwogen:

“Vast staat dat [verweerder] een hennepkwekerij in zijn schuur had. [verweerder] heeft voorts erkend te hebben geweten dat dit door zijn werkgever niet was toegestaan, maar heeft aangegeven dat hij vanwege zijn schulden geen andere uitweg zag. De hennepkwekerij is derhalve een bewuste handeling geweest, die [verweerder] ondanks zijn ziekte kan worden toegerekend en waarvan hem, mede gezien de door hem gedane ambtsbelofte, de hem bekende gedragscode en het feit dat door zijn handelen de goede naam van de gemeente is geschaad, een ernstig verwijt kan worden gemaakt. (...)”

De kantonrechter heeft de arbeidsovereenkomst ontbonden vanwege ernstig verwijtbaar handelen, zonder rekening te houden met de opzegtermijn en zonder toekenning van een transitievergoeding. Rest de vraag waarom de gemeente de werknemer, die blijkens de uitspraak tijdens meerdere gesprekken heeft erkend dat hij betrokken was bij de hennepkwekerij en die heeft bevestigd dat hij inziet dat zulks niet verenigbaar is met het zijn van ambtenaar, geen ontslag op staande voet heeft verleend.

De rechtbank Den Haag heeft het ontslag van een frauderende controller die werkzaam was bij de gemeente Den Haag in stand gelaten.<sup>21</sup> De gemeente heeft de ambtenaar op staande voet ontslagen, onder meer omdat hij onder valse voorwendselen er (mede) voor had zorg gedragen dat op grote schaal frauduleuze facturen zijn gemaakt, ingediend en zijn betaald door de gemeente, terwijl daarvoor geen (volledige) prestatie is geleverd. In totaal heeft de gemeente een bedrag van 1,7 miljoen euro (onverschuldigd) aan bedrijven betaald. De kantonrechter overweegt als volgt:

“[werknemer] heeft hiermee in strijd gehandeld met de interne werkprocessen en de gedragscode van de gemeente. Hij heeft bij zijn handelen misbruik gemaakt van zijn positie van controller en het vertrouwen dat de gemeente en haar medewerkers in [werknemer] stelden. [werknemer] heeft de ambtelijke integriteit geschonden. De conclusie is dan ook dat de kantonrechter een dringende reden voor het ontslag op staande voet aanwezig acht.”

In de hiervoor genoemde kwesties is door de gemeenten gerefereerd aan ambtelijke gedragscodes. Echter ook zonder verwijzing naar de gedragscode is de kans groot dat de ambtenaar zou zijn ontslagen. Dat blijkt wel uit een recente uitspraak van de rechtbank Limburg.<sup>22</sup> Hier betrof het een ambtenaar van Rijkswater-

19 Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:7330.

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

21 Rb. Den Haag 1 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6156.

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

staat die betrokken was bij meerdere hennepplantages en daar zelfs in België voor was veroordeeld. Het aan hem verleende ontslag op staande voet is in stand gelaten.<sup>23</sup> In de uitspraak heeft de kantonrechter speciale aandacht voor de omstandigheid dat de werkgever een overheidsorgaan is en werknemer een ambtenaar:

“Uitgaande van de door [verzoekende partij, verweerder in het voorwaardelijk tegenverzoek] erkende betrokkenheid bij drie hennepplantages zoals onder r.o. 2.12 omschreven, was zonder meer sprake van een dringende reden voor RWS om de arbeidsovereenkomst met [verzoekende partij, verweerder in het voorwaardelijk tegenverzoek] op te zeggen. Het plegen van dergelijk ernstige strafbare feiten door een werknemer zal ook voor menig burgerlijke werkgever een dringende reden opleveren voor ontslag op staande voet omdat de werknemer daarmee het vertrouwen van zijn werkgever onwaardig wordt, maar dat geldt zelfs in nog grotere mate indien – zoals in het onderhavige geval – die werkgever een overheidsorgaan is en de betreffende werknemer een ambtenaar. De verplichting van een ambtenaar om zich zowel in als buiten diensttijd te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt (zoals neergelegd in art. 6 van de Ambtenarenwet 2017) – waartoe het zich onthouden van het plegen van strafbare feiten behoort – is door zijn betrokkenheid bij de onderhavige hennepplantages in grove mate geschonden.”

De kantonrechter vindt het kennelijk relevant om te onderstrepen dat de ontslagen werknemer een ambtenaar is en dat op hem zwaardere plichten rusten dan op ‘gewone’ werknemers, maar relativeert tevens het belang daarvan voor het ontslag.

Dat doet de rechtbank Amsterdam ook in een kwestie waarin bij de betreffende ambtenaar duidelijk sprake is (geweest) van vergaande en onaanvaardbare normvervaging bij de uitvoering van zijn werkzaamheden.<sup>24</sup> Een handhaver van de gemeente Amsterdam is onder andere tijdens werktijd afwezig geweest, heeft dienstvoertuigen voor zichzelf gebruikt en deze ten onrechte met ontheffing geparkeerd, heeft geritseld met voetbal- en festivalkaartjes, onheuse uitlatingen op Facebook geplaatst en cadeautjes aanvaard. De kantonrechter heeft overwogen dat er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen, maar heeft vanwege het lange dienstverband toch een gedeeltelijke transitievergoeding toegekend.<sup>25</sup> Het feit dat het een ambtenaar betreft, acht de kantonrechter niet van doorslaggevend belang:

“Dat [verweerder] ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 2017 is daarbij niet van doorslaggevend belang. Het vorenstaande zou voor elke werknemer gelden. Wel weegt mee dat gezien de aard van zijn functie, zijn kennis en ervaring en het feit dat hij een voorbeeld is voor jongere collega's, maakt dat van [verweerder] mag worden verwacht dat hij zich strikt houdt aan de reglementen rond integriteit. De eisen en regels zijn duidelijk vastgelegd in de verschillende reglementen en deze zijn regelmatig bij [verweerder] onder de aandacht gebracht.”

Dat aan ambtenaren wat betreft hun integriteitsbesef strengere eisen worden gesteld dan aan andere werknemers, blijkt duidelijk uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland.<sup>26</sup> Van misbruik van bedrijfsmiddelen door de Key Accountmanager van het Kadaster bestaande uit privégebruik van de leaseauto en NS Businesscard, is volgens de kantonrechter geen sprake. De toevoeging van de kantonrechter in dat verband is interessant, namelijk: “(...) ook niet gelet op de hogere maatstaf van integriteit die voor [werkneemster] als ambtenaar geldt (...)” Het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst is door de kantonrechter afgewezen.

<sup>23</sup> Overigens zou de omstandigheid dat de werknemer veroordeeld is tot een langdurige gevangenisstraf ook op zichzelf reden kunnen zijn voor ontslag. Zie Rb. Den Haag 10 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5446.

<sup>24</sup> Rb. Amsterdam 21 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3903.

<sup>25</sup> Voor de kantonrechter vormde het tijdsverloop (tussen het vaststellen van de feiten en het ontbindingsverzoek zaten bijna vier maanden) kennelijk geen reden om niet tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst vanwege ernstig verwijtbaar handelen te komen.

<sup>26</sup> Rb. Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3594.

### Vrijheid van meningsuiting

De laatste te bespreken uitspraak betreft geen drugsgerelateerd ontslag, maar wel een kwestie waarbij de ambtelijke gedragscode een prominente rol speelde. De gemeente Nijmegen heeft een trouwambtenaar op staande voet ontslagen, omdat zij zich – ondanks dat ze gewaarschuwd was zulks niet te doen – op Facebook en in de lokale media negatief heeft uitgelaten over het in haar ogen onverantwoorde coronabeleid bij huwelijksvoltrekkingen.<sup>27</sup> De rechtbank Gelderland heeft het ontslag op staande voet in stand gelaten en heeft onder meer het volgende overwogen:

“4.5. Voor [werkneemster] gelden, naast de gebruikelijke werknemersverplichtingen, aanvullende verplichtingen als ambtenaar. Zo dient [werkneemster] de op haar rustende en uit haar functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich ook overigens te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt (op grond van artikel 6 lid 1 AW). Als ambtenaar dient zij zich (onder meer) te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien bij openbaring de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met haar functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd (artikel 10 lid 1 AW).

4.6. Met Nijmegen is de kantonrechter van oordeel dat [werkneemster] deze verplichtingen heeft geschonden. Hoewel het zonder meer te prijzen valt dat [werkneemster] zich de volksgezondheid heeft aangetrokken en haar zorgen daarover onder de aandacht heeft willen brengen, heeft zij dat niet op de juiste wijze gedaan. Bedenkingen aangaande het gemeentebestuur behoort een ambtenaar intern aan te kaarten. Dat volgt ook uit de gedragscode van Nijmegen waarin is neergelegd dat een ambtenaar de positie van de bestuursorganen moet respecteren en eventuele klachten moet melden bij de leidinggevende of een vertrouwenspersoon (artikelen 10 en 11 van paragraaf 48 (Gedragscode voor ambtenaren) van het Personeelshandboek Gemeente Nijmegen). Dat [werkneemster] niet heeft ingestemd met de toepasselijkheid van het Personeelshandboek en daar ook niet mee bekend was, doet daar niet aan af. Immers, [werkneemster] had kunnen en moeten weten dat Nijmegen als overheidswerkgever dient zorg te dragen voor een gedragscode (zie artikel 4 lid 3 AW) en dat zij zich daaraan dient te houden. Bovendien is zij er door de burgemeester persoonlijk op gewezen dat zij haar zorgen met haar direct leidinggevende diende te delen. Omdat [werkneemster] daar geen steun vond in haar opvattingen, heeft zij er bewust voor gekozen om de discussie extern aan te zwengelen. (...)”

Uit deze uitspraak blijkt het bijzondere karakter van het ambtenaarschap. Op grond van artikel 10 AW 2017 kan namelijk de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren worden beperkt als deze het functioneren van de openbare dienst raakt. Overigens is het opvallend dat de kantonrechter de verplichting voor de overheidswerkgever om zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen, de werknemer tegenwerpt. Dat op de gemeente deze verplichting rust, wil immers niet per definitie zeggen dat er een gedragscode is of dat deze bij alle werknemers in volle omvang bekend is.

### 3. De ambtelijke werkpraktijk

Uit het voorgaande blijkt het belang van ambtelijke gedragscodes. Rechters verwijzen expliciet naar de gedragscodes en benadrukken dat er hoge eisen aan het gedrag en handelen van ambtenaren mogen worden gesteld. Van hen mag een meer dan gemiddeld integriteitsbesef worden verwacht.<sup>28</sup> Deze hoge verwachtingen roepen de vraag op hoe ambtelijke gedragscodes werkelijk effect kunnen sorteren in de ambtelijke werkpraktijk door het gedrag van individuele en groepen ambtenaren te beïnvloeden. Hoe kan worden voorkomen dat een gedragscode ‘een dode letter’ is, een papieren werkelijkheid die slechts is ingesteld om aan een wettelijke verplichting te voldoen en om met terugwerkende kracht (verwijtbaar) ambtelijk handelen te beoordelen tijdens een rechtsgang? Bestaande gedragscodes bestaan veelal uit ‘*regels met betrekking tot integriteit*’. Ambtelijke kernwaarden die richting kunnen geven aan het ambtelijk

<sup>27</sup> Rb. Gelderland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3599.

<sup>28</sup> G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

handelen ontbreken vaak. De 'ideale' gedragscode is dan ook een combinatie van ambtelijke kernwaarden die positief sturen en regels die duidelijke grenzen stellen.

Kan een dergelijke gedragscode een 'levend document' worden dat een preventieve werking heeft door invloed uit te oefenen op de ambtelijke cultuur en het gedrag van individuele overheidsdienaren? Voorkomen is immers beter dan genezen. Het afleggen van de eed of belofte en het instellen van een ambtelijke gedragscode is onvoldoende om goed ambtenaarschap en integer handelen invulling te geven in de praktijk. Als er door overheidsorganisaties geen concrete activiteiten worden ontplooid waarin aandacht wordt besteed aan goed ambtenaarschap en integriteit, dan blijven gedragscodes een lege huls met slechts symbolische waarde.

In het navolgende zullen wij dan ook pleiten voor het continu aandacht schenken en invulling geven aan de term 'goed ambtenaarschap' door middel van programma's *ambtelijk vakmanschap* die concreet betekenis moeten geven aan gedragscodes. Dit sluit aan bij de verplichting voor overheidswerkgevers om aan de werknemers scholing en vorming op het gebied van integriteit aan te bieden. In een programma ambtelijk vakmanschap gaat het niet alleen om het bevorderen van integriteitsbewustzijn om bijvoorbeeld misbruik van bevoegdheden of belangenverstremming te voorkomen. Een gedragscode zou samen met een programma ambtelijk vakmanschap namelijk niet alleen gericht moeten zijn op wat een ambtenaar moet nalaten, maar tevens (en vooral) op wat een ambtenaar wél moet doen en zijn.<sup>29</sup> De AW 2017 benadrukt immers niet voor niets dat een overheidswerkgever een gedragscode moet opstellen die bijdraagt aan goed ambtelijk handelen.

#### 4. Naar een concreet programma ambtelijk vakmanschap

*Meer dan regels: een morele houding en een breed programma*

De wetgever heeft benadrukt dat goed ambtenaarschap een morele houding is, een ethisch bewustzijn.<sup>30</sup> Een gedragscode kan het moreel handelen van een ambtenaar niet uitputtend vastleggen en met een gedragscode is het gewenste ethische bewustzijn en waardengedreven handelen allerm minst gegarandeerd. De wetgever benadrukt dat een morele houding van ambtelijk personeel voortdurend aandacht en onderhoud vergt. Een gedragscode is daarmee eerder het begin dan het einde van het gesprek over goed ambtenaarschap en integer handelen binnen overheidsorganisaties. Er is meer nodig dan een set van regels om ethisch bewustzijn en integer gedrag te bevorderen.<sup>31</sup> Een citaat uit een in 2008 verschenen adviesrapport van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is in dit kader sprekend:

“De invoering van een beroepscode is geen eenmalige exercitie maar een continu proces. De code is richtinggevend, het stimuleert professionaliteit en is voor medewerkers praktisch toepasbaar in de dagelijkse werkzaamheden. De code vertegenwoordigt waarden en moet blijvend worden 'uitgedragen'.<sup>32</sup>

Een gedragscode zou dus een onderdeel moeten zijn van een breder programma.<sup>33</sup> Aan de hand van een 'ideale' gedragscode die bestaat uit ambtelijke kernwaarden en concrete gedragsnormen, kan het gesprek worden gevoerd wat er binnen de organisatie moet gebeuren om die waarden en normen te concretiseren in waarneembaar gedrag (houding en handelen).<sup>34</sup>

29 Idem.

30 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 436, nr. 3, p. 21-22.

31 D.J.C.D. Giauque (2006), 'Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations', *International Journal of Public Sector Management*, (19)6, p. 543-555; M. Kaptein (2015), 'The effectiveness of ethics programs: The role of scope, compositions, and sequence', *Journal of Business Ethics*, 132(2), p. 415-431.

32 Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (2008), 'Professioneel handelen in het publieke domein', *ROP*, Advies nummer 30.

33 G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

34 H. Wilmink (2016), 'Ontmoedigt Plasterk de ambtelijke dienst?', artikel verschenen op *Platform O* op 12 december 2016.



*Een open en reflectieve cultuur*

Ondanks de nadruk die de wetgever legt op goed ambtenaarschap, is het gesprek over ambtelijk vakmanschap en integriteit in Nederland te vrijblijvend. Het publieke debat over ambtelijk vakmanschap heeft te weinig gevolgen voor de feitelijke ambtelijke praktijk.<sup>35</sup> Binnen overheidsorganisaties zou er permanent aandacht besteed moeten worden aan ambtelijk vakmanschap. Dat kan alleen als er sprake is van een open en reflectieve cultuur waarin tijd wordt ingeruimd voor (zelf)reflectie.<sup>36</sup> Onderzoek laat namelijk zien dat het moreel besef onder individuele ambtenaren vooral wordt bepaald door het ethische klimaat binnen de ambtelijke organisatie.<sup>37</sup> De organisatiecultuur is een bepalende factor voor goed ambtelijk en integer handelen. De gewenste cultuur kan niet eenvoudigweg van boven- of buitenaf worden afgedwongen door een gedragscode die uitsluitend bestaat uit 'regels met betrekking tot integriteit'. Een ambtelijke gedragscode waar zorgvuldig over is nagedacht en die bestaat uit ambtelijke kernwaarden en concrete gedragsnormen kan wel dienen als startdocument en de basis vormen voor reflectiegesprekken. Aan de hand van inzichten en bevindingen die voortkomen uit reflectieve bijeenkomsten, kan de gedragscode worden aangepast. Op deze manier kan er een 'lerende omgeving' ontstaan waarin code en ambtelijke praktijk als het ware continu op elkaar inwerken.<sup>38</sup> Zo wordt het ethisch bewustzijn op basis van ambtelijke kernwaarden onder het ambtenarenapparaat versterkt.

*Internalisering*

Een programma ambtelijk vakmanschap heeft het doel om ambtelijke kernwaarden en het daaruit voortvloeiende integriteitsbewustzijn te internaliseren bij individuele ambtenaren. De beoogde internalisering betreft een actief bewustzijn waardoor een ambtenaar intrinsiek gemotiveerd is om in de eigen werkpraktijk invulling te geven aan ambtelijke kernwaarden en gedragsnormen. De internalisering van ambtelijke waarden en normen zal meer effect sorteren dan het eenzijdig van bovenaf opleggen van een juridisch instrument zoals een gedragscode.<sup>39</sup> Internalisering is gericht op de beleefde ervaring van de ambtenaar zelf en daarmee op concrete gedragsverandering. Het wordt dan 'een concreet richtsnoer voor het denken en doen'.<sup>40</sup> De ambtenaar of afdeling waarop hij werkzaam is, is zich dan bewust van de eigen bijzondere ambtelijke rol binnen het (lokaal) bestuur en ten opzichte van burgers. Dit rolbewustzijn is van groot belang en werkt door in houding en het concrete doen en laten.<sup>41</sup> De beoogde internalisering lijkt meer potentie te hebben dan een louter regelgerichte aanpak waarin ambtenaren zich aan een gedragscode moeten houden 'omdat die er nu eenmaal is'.

*De inhoud van een ideale gedragscode: waarden en normen*

Een gedragscode voor ambtenaren zou moeten bestaan uit twee onderdelen: ethische waarden en concrete gedragsnormen. De meeste gedragscodes bevatten vooral 'regels betreffende integriteit', terwijl

35 G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer; H. Wilmink (2016), 'Ontmoedigt Plasterk de ambtelijke dienst?', artikel verschenen op *Platform O* op 12 december 2016.

36 H. Wilmink & T. Jansen (2016), 'Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut', in: *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 40-48). Den Haag: BIOS.

37 R.R. Heintzman (2007), 'Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation?', *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 50(4), p. 573-602; J. W. Langford (2004), 'Acting on values: An ethical dead end for public servants', *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 47(4), p. 429-450.

38 A. van Veldhuisen & D. Snel (2014), 'Integriteit in ontwikkeling', *Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*, Utrecht: Andersson, Elffers, Felix.

39 N. Bellè & P. Cantarelli (2010), Public service motivation: The state of the art. *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*, edited by Giovanni Tria, and Giovanni Valotti, p. 96-125; G. van den Brink (2012). *De Lage Landen en het hogere: de betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. hfdst. 11-12 Amsterdam: Amsterdam University Press.

40 G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

41 H. Wilmink (2020), *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

goed ambtenaarschap of ambtelijk vakmanschap meer behelst dan integriteit. Deze codes hebben een negatief karakter aangezien zij vooral zijn gericht op gedragsbepalende normen. Het opstellen van regels is echter onvoldoende om goed ambtelijk handelen en integriteit in het openbaar bestuur te waarborgen.<sup>42</sup> Een ambtenaar die geen regels overtreedt geeft daarmee immers nog geen invulling aan goed ambtenaarschap. Een gedragscode dient dus ook waarden te bevatten waaruit positieve meer activerende gedragsnormen voortvloeien.<sup>43</sup> Die waarden gaan over de vraag: wat moet een ambtenaar wél zijn en doen? Hoogleraar Bestuurskunde Paul 't Hart benoemt waardengedreven inzet als de eerste van de tien gouden kenmerken van de ambtelijke organisatie.<sup>44</sup> Waarden benadrukken het bijzondere karakter van het ambtenaarschap en stimuleren het gewenste rolbesef. Meerdere auteurs in het wetenschappelijke debat over ambtelijk vakmanschap wijzen erop dat waarden en regels elkaar in de praktijk versterken.<sup>45</sup> De concrete gedragsnormen vloeien logisch voort uit de ambtelijke waarden en bieden duidelijke grenzen aan het doen en laten. Daarnaast kunnen ambtelijke waarden richting geven aan het handelen van beleidsambtenaren en uitvoerende (contact)ambtenaren als zij belangenafwegingen moeten maken waarbij wet- en regelgeving geen uitsluitel bieden.

Er is voldoende inspiratie en materiaal voorhanden om het waardengedeelte van ambtelijke gedragscodes voor overheidsorganisaties vorm te geven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Daarnaast wordt er in de literatuur gewezen op het belang van democratisch en rechtsstatelijk besef bij ambtenaren en het belang van waarden voor dit besef.<sup>46</sup> Naast deze theoretische invalshoeken is er ook empirisch onderzoek gedaan naar welke waarden volgens ambtenaren zelf cruciaal zijn voor hun beroepsuitoefening. Uit dit soort onderzoek komen onder andere de waarden deskundigheid, eerlijkheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie, dienstbaarheid en onafhankelijkheid sterk naar voren.<sup>47</sup>

#### *Programma ambtelijk vakmanschap*

De besproken jurisprudentie en inzichten uit de literatuur laten zien dat een ambtelijke gedragscode alleen werkzaam kan zijn als deze bestaat uit ambtelijke kernwaarden en gedragsnormen, en als deze is ingebed in een breder programma ambtelijk vakmanschap bestaande uit meerdere activiteiten die ambtelijke professionaliteit stimuleren.<sup>48</sup> Het is namelijk onmogelijk om alle morele dilemma's en integriteitsdilemma's te ondervangen met regels.<sup>49</sup> Het risico op overnormering ligt op de loer en in de literatuur wordt ook wel gesproken over de risico-regelreflex. Daarbij kan overnormering leiden tot handelingsverlegenheid of

42 A. van Veldhuisen & D. Snel (2014), *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*, Utrecht: Andersson, Elffers, Felix.

43 G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

44 P. 't Hart (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, Haastrecht: IKPOB.

45 K. Kernaghan (2003), 'Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece', *Public Administration Review*, 63(6), p. 711-719; R. R. Heintzman (2007), 'Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation?', *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 50(4), p. 573-602; A. Van Veldhuisen & D. Snel (2014), *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*.

46 E. Karssing & R. Niessen (2007), 'Geroepen om het algemeen belang te dienen. De idealen van ambtenaren', in: J. Kole & D. De Ruyter (red.), *Werkzame Idealen. Ethische reflecties op professionaliteit* (p. 139-151), Assen: Van Gorcum; H. Wilminck (2020), *Voorbij boos en achteloos. Rechtsstatelijk besef als kompas voor overheid en burger*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

47 Z. van der Wal (2012), 'Waarden en integriteit', in: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit. Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (p. 87-102), Deventer: Kluwer.

48 M. Kaptein (2015), 'The effectiveness of ethics programs: The role of scope, compositions, and sequence', *Journal of Business Ethics*, 132(2), p. 415-431; H. Wilminck & T. Jansen (2016), 'Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut', in: *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 40-48). Den Haag: BIOS.

49 R.R. Heintzman (2007), 'Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation?', *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 50(4), p. 573-602.

een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel.<sup>50</sup> Daarnaast moeten ambtenaren – zowel beleidsambtenaren als beleidsuitvoerende (contact)ambtenaren – in de werkpraktijk vaak lastige afwegingen maken. Bij het maken van beleidskeuzes en praktische keuzes van uitvoerende ambtenaren (bijvoorbeeld bij regeltoepassing of handhaving) kan er sprake zijn van botsende of conflicterende belangen en waarden.<sup>51</sup> Het is dan aan de individuele ambtenaar of een groep ambtenaren om met deze inherente spanning om te gaan en een lastige afweging te maken.<sup>52</sup> Voor het maken van deze afwegingen zijn geen standaardregels op te stellen, en een ambtenaar heeft daarin een zekere professionele of discretionaire ruimte.<sup>53</sup> Een ambtenaar heeft een gedegen professioneel-ethisch kompas nodig om deze belangenafwegingen zorgvuldig te kunnen maken. Dit gegeven benadrukt het belang van kernwaarden in een ambtelijke gedragscode nogmaals. De opgenomen waarden kunnen namelijk als handvat dienen bij het maken van de lastige afweging.<sup>54</sup>

#### *Een palet aan reflectieve activiteiten*

De waarden en normen die zijn opgenomen in de ‘ideale’ gedragscode vormen de basis voor ‘het goede gesprek’ over ambtelijk vakmanschap. Dit gesprek moet gefaciliteerd worden door middel van een programma ambtelijk vakmanschap: een palet aan reflectieve activiteiten binnen de (gemeentelijke) organisatie.<sup>55</sup> Een dergelijk programma dient een continu proces van reflectie en verbeteren op gang te brengen en kan het professionele kompas van ambtenaren verbeteren.<sup>56</sup>

Een programma ambtelijk vakmanschap moet in ieder geval bestaan uit vaste reflectiebijeenkomsten die intervisie en casuïstiekbespreking bevatten. Tijdens de bijeenkomsten bespreken ambtenaren (beleidsmakend en uitvoerend) praktijksituaties en relevante theoretische inzichten.<sup>57</sup> De ambtelijke kernwaarden en gedragsnormen worden idealiter tijdens de sessies geconfronteerd met de feitelijke werkpraktijk.<sup>58</sup> De ambtenaren reflecteren op en werken aan lastige morele dilemma’s aan de hand van feitelijke en fictieve casussen, specifieke gespreksoefeningen en gesprekstechnieken. Zij leren door deze professionele afstemming met en van elkaar.<sup>59</sup> Tijdens de bijeenkomsten staan leren en oefenen met botsende waarden en belangen in praktijksituaties centraal. De verschillende verantwoordelijkheden en handelingsperspectieven van ambtenaren komen aan bod. Op die manier wordt het professionele kompas van ambtenaren aangescherpt en leren zij gefundeerde en zorgvuldige belangenafwegingen te maken door waarden en normen toe te passen in de praktijk.<sup>60</sup> Daarnaast kan aan de hand van de uitkomsten van de

50 A. van Veldhuisen & D. Snel (2014), *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*; H. Aardema (2005), *Stille waarden: een reflectie op overnormering in publiek management*, Open Universiteit Nederland.

51 G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

52 H. Wilmink (2016), ‘Ontmoedigt Plasterk de ambtelijke dienst?’, artikel verschenen op *Platform O* op 12 december 2016.

53 R.R. Heintzman (2007), ‘Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation?’, *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 50(4), p. 573-602.

54 K. Kernaghan (2003), ‘Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece’, *Public Administration Review*, 63(6), p. 711-719.

55 H. Wilmink & T. Jansen (2016), ‘Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut’, in: *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 40-48). Den Haag: BIOS.

56 A. van Veldhuisen & D. Snel (2014), *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*.

57 Het is tevens verstandig regelmatig reflectieve bijeenkomsten te organiseren samen met politieke ambtsdragers en leidinggevenden.

58 G. Rijnja & H. Wilmink (2010), *Beroep: beleidsambtenaar. Over ambtelijk besef en professioneel lef*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken; G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.

59 H. Wilmink & T. Jansen (2016), ‘Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut’, in: *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 40-48), Den Haag: BIOS.

60 H. Wilmink (2016), ‘Ontmoedigt Plasterk de ambtelijke dienst?’, artikel verschenen op *Platform O* op 12 december 2016.

bijeenkomsten de ambtelijke gedragscode worden bijgeschaafd. Een open en veilige organisatiecultuur is een voorwaarde om deze reflectieve bijeenkomsten effectief te laten zijn.

Een overheidsorganisatie kan eventueel een gekwalificeerde (P&O-)medewerker verantwoordelijk maken voor de uitvoering van het programma, zodat de aandacht voor goed ambtenaarschap en integriteit wordt gewaarborgd. Ook kan er tijdens de reflectiebijeenkomsten gebruikgemaakt worden van externe gespreksbegeleiders, coaches en inhoudelijke experts (bijvoorbeeld wetenschappers en andere deskundigen). Het is van belang dat er binnen (lokale) overheden door middel van een periodiek terugkerend programma blijvend aandacht is voor ambtelijk vakmanschap en integriteit. Aangezien het om een continu leerproces van onderhoud en ontwikkeling gaat, kan alleen structurele aandacht ambtelijk vakmanschap stimuleren en bijdragen aan goed ambtelijk en integer handelen.<sup>61</sup>

## 5. Conclusie

Ambtenaren blijven ook na de inwerkingtreding van de Wnra bijzondere werknemers. Terecht worden hoge eisen gesteld aan hun integriteit en de kwaliteit van hun werk en daarvoor is de nodige aandacht. Het belang van ambtelijke gedragscodes blijkt uit de rechtspraak, hoewel ze bij overduidelijke integriteitsschendingen geen doorslaggevende betekenis hebben. Van groter belang is het bijzondere karakter van de overheidswerkgever, en als logisch gevolg daarvan de als vanzelfsprekende eisen die aan ambtenaren worden gesteld. Ongeacht of deze in een gedragscode zijn vastgelegd.

Gedragscodes voor goed ambtelijk handelen hebben hoofdzakelijk de vorm van 'regels met betrekking tot integriteit', en dienen niet zozeer als ethisch kader. Ambtelijke kernwaarden ontbreken vaak. De ideale gedragscode is een combinatie: ethische waarden die het bijzondere karakter van het ambtenaarschap uitdragen en daarmee positief sturend zijn, en regels die duidelijke grenzen en eisen stellen. De waarden voeden het bewustzijn van ambtenaren, terwijl de normen een beperking behelzen.

Tegen de achtergrond van de in dit artikel besproken juridische grondslag voor ambtelijke gedragscodes, de jurisprudentie en de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur rondom ambtelijk vakmanschap, zouden overheidsorganisaties er goed aan doen ambtelijke gedragscodes op te stellen die bestaan uit ambtelijke kernwaarden en concrete gedragsnormen. Die gedragsnormen gaan idealiter niet alleen over wat een ambtenaar moet nalaten maar tevens over wat een ambtenaar wél moet doen. De literatuur en de praktijk leren dat het een illusie is om te denken dat ambtelijk vakmanschap of goed ambtenaarschap daarmee is geborgd. Om te voorkomen dat een gedragscode slechts een van bovenaf opgelegd juridisch instrument blijft, is in iedere gemeente een inbedding nodig in een structureel programma ambtelijk vakmanschap. Een dergelijk programma ambtelijk vakmanschap kan er in een open en reflectieve organisatiecultuur voor zorgen dat een ambtelijke gedragscode en de feitelijke ambtelijke werkpraktijk op elkaar inwerken.

Onderhoud plegen op het ambtelijk vakmanschap moet niet alleen gebeuren 'als er tijd voor is' maar zou moeten behoren tot de kern van het ambtelijk werk van beleidsambtenaren en beleidsuitvoerende (contact) ambtenaren. Reflectie is geen luxe, maar noodzaak.<sup>62</sup> Structureel reflecteren op ambtelijk handelen zou een standaardonderdeel van de werkorganisatie moeten zijn omdat het professioneel zelfbewustzijn stimuleert en helpt tot zorgvuldige belangenafwegingen te komen.<sup>63</sup> Dit zelfbewustzijn zal integer handelen en behoorlijk bestuur bevorderen en uiteindelijk significant bijdragen aan kwalitatieve publieke dienstverlening, een geloofwaardig optreden en daarmee aan lokaal overheidsgezag.<sup>64</sup> Gedragscodes en een programma ambtelijk vakmanschap verdienen dan ook meer aandacht, en zelfs een centrale positie binnen overheidsorganisaties.

61 Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (2008), 'Professioneel handelen in het publieke domein', *ROP*, Advies nummer 30.

62 A. Meijer, M. Noordegraaf & K. Geuijen (2011), 'Publieke managers: Een quick fix is er niet', artikel verschenen op *Sociale Vraagstukken* op 24 november 2011.

63 H. Wilmink & T. Jansen (2016), 'Bouwstenen voor een krachtig ambtenarenstatuut', in: *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 40-48). Den Haag: BIOS.

64 D.J.C.D. Giauque (2006), 'Civil servant identity at the crossroads: new challenges for public administrations', *International Journal of Public Sector Management*, (19)6, p. 543-555; G. van den Brink & T. Jansen (2016), *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*, Culemborg: Stichting Beroepseer.