

————— Ontslag op staande voet als een ambtenaar een ‘bagateldelict’ begaat, is dat wel passend? Moet niet vooraf precies duidelijk zijn welke sanctie er volgt op een overtreding, zeker nu de cao Gemeenten nauwelijks nog sancties kent? ‘Ambtenaren kennen hun rechten beter dan hun plichten.’

## Zware sancties op overtredingen ambtenaren



# Klein vergrijp, grote gevolgen

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 47 | 2023

Het was een hard gelag voor de ambtenaar uit Zuidplas, nadat hij uit een opslaghok op het gemeentelijk afvaldepot een zadel had meegenomen dat hij had losgeschroefd van een afgedankte fiets. Het meenemen van het zadel, voor eigen gebruik, werd gekwalificeerd als diefstal.

De man werd op staande voet ontslagen, de kantonrechter kon zich in dat oordeel van de gemeente (als werkgever) goed vinden. Onder het pre-Wnra-regime had de bestuursrechter niet anders geoordeeld. In 2018 werd een caissière van de gemeente Rotterdam ook direct ontslagen, nadat ze een tientje in haar jaszak had gestopt. Een klant had een product gekocht, het geld moest in de kassalade belanden. Hetzelfde gebeurde met een beheerder van de

milieustraat in Zoetermeer, die spullen meepikte (2017). Plichtsverzuim heette dat, een term die tegenwoordig ‘dringende redenen’ heet (de fietsenzadelkwestie). De sanctie is hetzelfde: direct de laan uit – ook bij een ‘bagateldelict’, waarbij iets wordt ontvreemd dat weinig of geen financiële waarde heeft. De burgemeester van Heythuysen (tegenwoordig Leudal) betaalde in 2002 in een winkel niet voor lippenstift, voelde de bui al hangen en nam zelf ontslag.

### **HARDE AFSLAG**

**Volgens advocaat ambtenarenrecht Peter van Wegen is dit alles in lijn met de jurisprudentie sinds het zogeheten Bijenkorf-arrest uit 2012. Toen nam een medewerker van dat warenhuis uitver-**

koopartikelen, die fors waren afgeprijsd, zonder te betalen mee naar huis. Hoewel de advocaat-generaal bij de Hoge Raad een zachte lijn voorstond, nam de Hoge Raad zelf de harde afslag. Als huisregels goed zijn gecommuniceerd en het voor alle medewerkers duidelijk moet zijn dat diefstal niet wordt getolereerd, dan is de sanctie als er toch wordt gepikt: einde dienstverband. Ongeacht de waarde van het gestolene. ‘Wanneer de werknemer zich schuldig maakt aan diefstal, wordt hij het vertrouwen van de werkgever onwaardig’, aldus de Hoge Raad in 2012.

In het verleden zijn vaker medewerkers de laan uitgestuurd om dergelijke bagatelzaken. Bij een supermarkt nam een medewerker een hap uit een donut die toch zou worden weggegooid. Een KLM-medewer-

# Tussen waarschuwing en ontslag zit voor gemeenteambtenaren geen sanctie meer

ker at enkele pinda's uit een geopend zakje dat hij bij het schoonmaken in een vliegtuig vond. Een Hema-medewerkster nam een hotdog uit de vitrine en at deze op. In alle gevallen: ontslag op staande voet of ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens verwijtbaar handelen.

Dit geldt ook voor ambtenaren – hun aparte status maakt in ontslagkwesties niet veel meer uit, zegt Van Wegen. Overigens had de fietszadelambtenaar te maken met enkele strafverzwarende omstandigheden: naast diefstal was er sprake van braak (hard tegen het hek van het opslaghok duwen) én had hij tegenover zijn werkgever 'niet naar waarheid verteld'. Van Wegen: 'Er werden vaker spullen uit dat hok gestolen. Dat werd in de organisatie besproken, het kwam aan de orde bij werkoverleggen, iedereen moest weten dat dit niet mocht. Nu wilde de gemeente een duidelijk signaal afgeven, ter generale preventie.'

## RES NULLIUS

Ook Nataschja Hummel, docent arbeidsrecht (Universiteit Utrecht) en gepromoveerd op militair ambtenarenrecht, is niet verbaasd over de fietsenzadeluitspraak. Ze vergelijkt de kwestie met die van een gemeentelijke kringloopmedewerker die twee afgedankte sporttassen had meegenomen uit een klike. Strafrechtelijk was dat geen diefstal, want de tassen waren een zogenaemde 'res nullius', ze behoren aan niemand meer toe. En iets meenemen wat van niemand is, is formeel geen diefstal. Bij het fietsenzadel ging het verder: de ambtenaar verschaftte zich toegang tot het hok, twee keer zelfs (de eerste keer paste de sleutel niet om het zadel eraf te halen), en moeite doen om een zadel eraf schroeven is wat anders dan eenvoudigweg een tas uit een klike pakken. Hummel: 'Het is een fors vergrijp, de wetgever noemt diefstal 'evident ontoelaatbaar'. Dit is zodanig ernstig dat het tot ontslag kan leiden. Deze ambtenaar behoorde dat te weten.' Dat de civiele rechter dit zo zwaar sanctioneert, staat in schril contrast tot hoe de strafrechter zou oordelen – als dit al op zitting komt: diefstal van een klein en waardevol product levert misschien een lage boete op. 'Dit voelt misschien wat ongemakkelijk', zegt Hummel. 'Maar bij over-

heidsorganisaties gaat het om vertrouwen in de werknemer, dat is veel meer waard dan een zadel. Het zijn ook publieke goederen die op zo'n afvaldepot liggen. Ambtenaren die daar werken, moeten daar zorgvuldig mee omgaan en deze niet mee naar huis nemen.'

## RECHTSGEVOEL

Maar dan nog is de verwachte sanctie vooraf onduidelijk. Neem het Jaarverslag 2022 van Bureau Integriteit van de gemeente Den Haag. In dat jaar kwamen bij het Meldpunt Integriteit 176 meldingen binnen en werden er uiteindelijk dertien schendingen vastgesteld. Vijf keer werd een waarschuwing opgelegd, zes keer ontslag. Eén geval ('Een medewerker heeft (meerdere keren) met een bedrijfsauto tuinbenodigdheden aangeleverd bij een burger') wordt gekwalificeerd als 'misbruik bedrijfsmiddelen en diefstal'.

De sanctie: waarschuwing.

De een wordt gewaarschuwd na diefstal, de ander ontslagen. 'Ontslag op staande voet bij bagatel delicten gaat bij veel mensen in tegen het rechtsgevoel', zegt Van Wegen. 'De advocaat-generaal zat toen dicht bij die maatschappelijke opvatting dan de Hoge Raad. Een zo'n zware sanctie stuit veel mensen tegen de borst.'

Dat een zware sanctie (zoals ontslag op staande voet) niet overeenkomt met het 'rechtsgevoel', gelooft Marije Schneider niet. Zij is docent arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden en voorheen advocaat ambtenarenrecht. 'Wil je als gemeente dat zo'n ambtenaar, die denkt te kunnen inbreken in een opslaghok, namens jou naar buiten treedt? Ons rechtsgevoel vindt ontslag prima. Diefstal na inbraak, en dan hopen dat je er met een waarschuwing vanaf komt? Die ambtenaar had zich moeten bedenken dat dit helemaal niet kan. En dan ook nog geen openheid van zaken geven, liegen of niet willen verklaren? Dat zijn strafverzwarende omstandigheden. Zeker bij ambtenaren, van hen wordt integriteit verwacht.'

## KENBAAR

Marije Schneider erkent dat bagatel delicten stevig kunnen worden gesanctioneerd. 'De fietszadelkwestie heeft

twee kanten. Diefstal is een delict en moet worden bestraft. Tegelijkertijd is het ook 'maar' een afgedankt fietszadel, dus de vraag is of een stevige straf op z'n plaats is.' Het gaat Schneider niet zo zeer of ambtenaren vooraf moeten weten welke straf op een gedraging staat, wel dat ze moeten weten welke gedragingen door de werkgever gewenst zijn en welke niet. 'Het moet kenbaar zijn dat bepaald gedrag als niet-wenselijk wordt gezien', en ze somt drie manieren op waarop iets kenbaar kan zijn.

Een: het is evident dat iets niet mag, zelfs kinderen weten dat – denk aan mishandeling, fraude, diefstal. Twee: je weet dat iets niet mag omdat dit in een gedragscode staat. En drie: een waarschuwing van de werkgever dat je iets hebt gedaan wat niet mag, een volgende keer volgt een serieuze bestraffing.

Schneider: 'Bagatel delicten zitten in tussen evident – want diefstal – en wat in de gedragscode staat. Je moet ervan op de hoogte zijn dat zoiets "kleins" kan leiden tot straf, het is hoe dan ook een ernstige overtreding. Ik ben voor een goede kenbaarheid, een goede gedragscode, goede communicatie. In de Ambtenarenwet staat dat ook: zorg voor een gedragscode en geef er voorlichting over zodat het in de organisatie landt. Dat laatste wordt overigens niet altijd even serieus genomen.'

## LEX CERTA-BEGINSEL

De prangende vraag blijft: als duidelijk is wat niet mag, moet dan ook niet heel duidelijk zijn wat steeds de sanctie is bij een bepaalde overtreding? Met andere woorden: moet het uit het strafrecht afkomstige lex certa-beginsel ook niet een plaats krijgen binnen het ambtenarensanctierecht? Want nu kan mogelijk sprake zijn van willekeur.

Schneider is geen voorstander van 'lex certa' binnen het ambtenarentuchtrecht. 'Dat maakt sanctioneren onnodig ingewikkeld. Je kunt niet voorzien welke gekke dingen mensen allemaal doen. Een lijst met gedragingen en sancties werkt niet, want je moet altijd rekening houden met de omstandigheden van geval. De een overtreedt een regel en vertelt niet naar waarheid wat er is gebeurd, de ander wel. De een is net in dienst, de andere werkt er al jaren met ▶



## ‘Juist bij ambtenaren mag je uitgaan van een zeker normbesef’

Vooraf duidelijk maken welke straf past bij welke gedraging, is ook volgens docent Hummel ondoenlijk. ‘Er zijn zoveel soorten gedragingen die raken aan integriteit, dat je niet alles kunt omschrijven of voorzien. Ook gedragingen in privétijd kunnen laakbaar zijn, nevenwerkzaamheden, grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer.’ Zij wijst op artikel 7:678 van het Burgerlijk Wetboek, waar de meeste ambtenaren sinds de normalisering mee te maken hebben. Dat artikel bevat voorbeelden van dringende redenen voor ontslag op staande voet: de werkgever misleiden met valse diploma’s, dronkenschap, diefstal en nog negen andere gronden. Daarbij spelen steeds de omstandigheden van het geval een grote rol.

### CAO GEMEENTEN

**De Cao Gemeenten maakt het sanctiepakket er niet duidelijker op: daarin staat één ordemaatregel genoemd, de schorsing.** Zonde, zegt Schneider. ‘Er is een heel instrumentarium weggegooid. In de cao zouden meer sancties kunnen worden opgenomen.’ Aan de andere kant: sancties als berisping of overplaatsing kunnen ook worden opgelegd zonder dat ze in de cao staan, strafontslag staat – als ontslag op staande voet – in het Burgerlijk Wetboek. Het wijzigen van de arbeidsvoorwaarden kan bij voldoende belang op grond van het instructierecht van de werkgever of schriftelijk beding. En ook boetebedingen kunnen buiten de cao worden afgesproken – als ze maar schriftelijk zijn

vastgelegd, bijvoorbeeld in een gemeentelijk handboek, en vooraf ondertekend door de ambtenaar.

‘In civiele recht zijn er dus best wel opties die een deel van de geschrapte disciplinaire maatregelen uit de cao kunnen vervangen’, meent Schneider. Dat deel dat is verdwenen, vult zij aan, betrof sancties die eigenlijk nooit werden gebruikt.

Toch kan het ook anders, zegt advocaat Peter van Wegen. Hij wijst op de cao Rijk, waarin een heel hoofdstuk wordt gewijd aan ordemaatregelen en straffen: de schriftelijk berisping, geen periodieke salarisverhoging, overplaatsing, boete, ontslag.

Nataschja Hummel werkt nu aan een studie waarin zij onderzoekt waarom er zo weinig ambtenarensancties zijn geformaliseerd: tussen de waarschuwing en het ontslag zit voor gemeenteambtenaren niets meer, terwijl in de rechtspositiereglementen vóór de normalisatie een hele lijst met sancties en maatregelen stond, ook voorwaardelijk strafontslag. Met de Wet rechtspositie normalisering ambtenaren (2020) is de wettelijke basis van het ambtenarentucht recht komen te vervallen. ‘De meeste sancties zijn verdwenen. Andere maatregelen kun je regelen via de cao maar dat is na de normalisering nauwelijks gedaan. Een werkgever moet dan kiezen, waarschuwing of ontslag.’ De fietenzadelambtenaar heeft dit op een pijnlijke manier ervaren. In haar onderzoek gaat Hummel overheidswerkgevers vragen of ze bepaalde sancties missen en terug zouden willen. ●

goede beoordelingen. Dat maakt het moeilijk om vooraf de passende sancties vast te leggen. Overheden zijn ook te verschillend, wat bij de een zwaar wordt gestraft, neemt een andere overheid lichter op.’

‘Werknemers en ook ambtenaren zijn veel beter op de hoogte van hun rechten dan hun plichten’, zegt Van Wegen. ‘Ze denken misschien dat een kleine overtreding met een lichte sanctie worden afgedaan. Maar dat gaat niet op als je je plichten hoort te kennen. Het Bureau Integriteit Den Haag heeft veel gedaan aan bewustwording van omgangsvormen. Meer dan tweeduizend medewerkers hebben een leeractiviteit gevolgd. Dan mag je aannemen dat ambtenaren weten wat wel en niet mag. Ga je dan alsnog in de fout, dan wordt dat je zwaar aangerekend. Dat een sanctie vooraf duidelijk is, is de ideale situatie. Maar zeker bij ambtenaren mag je uitgaan van een zeker normbesef.’

ADVERTENTIE



Maar liefst **25%** van de beroepsbevolking wil aan de slag bij een gemeente

Bekijk ons onderzoek voor aanknopingspunten om het werkgeversimago van jouw gemeente te versterken.

Kijk op [aeno.nl/werkgeversimago](https://aeno.nl/werkgeversimago)

**A&O**  
fonds  
Gemeenten