



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ambtenaar, wo bestu bleben? Over de verdwijning van de procederende ambtenaar na normalisering

Barentsen, B.

Citation

Barentsen, B. (2023). Ambtenaar, wo bestu bleben?: Over de verdwijning van de procederende ambtenaar na normalisering. *Tijdschrift Recht En Arbeid*, 2023(8/9), 8-14. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3715492>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3715492>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

TRA 2023/78

Ambtenaar, wo bestu bleben?

Over de verdwijning van de procederende ambtenaar na normalisering

Prof. mr. B. Barentsen, datum 04-07-2023

Datum	04-07-2023
Auteur	Prof. mr. B. Barentsen ^[1]
JCDI	JCDI:ADS706837:1
Vakgebied(en)	Ambtenarenrecht / Algemeen Arbeidsrecht / Arbeidsovereenkomstenrecht Ambtenarenrecht / Bezoldiging Ambtenarenrecht / Disciplinaire straffen Ambtenarenrecht / Bijzondere onderwerpen Ambtenarenrecht / Functiewaardering
Wetgang	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren; Ambtenarenwet 2017

Sinds de normalisering procederen ambtenaren nog maar heel weinig tegen hun werkgever. Dat is voor een deel toe te schrijven aan de normalisering. Over ontslagen wordt nog altijd geprocedeerd, maar bepaalde zaken (inschaling, beoordelingen) worden door ambtenaren niet meer aan de rechter voorgelegd. Er zijn ook andere verklaringen, zoals de niet-normalisering van defensie en politie. Het lijkt erop dat de Wnra op dit punt werkt, zonder dat ambtenaren ten onrechte van de rechter worden afgehouden.

1. Inleiding^[2]

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren ((Wnra)^[3] heeft de gemoederen in ambtelijk Nederland flink beziggehouden. Toch betoogden de initiatiefnemers dat deze wet eigenlijk niets zou veranderen. Ook na 1 januari 2020 zouden we mogen rekenen op een betrouwbaar, professioneel en integer ambtenarenkorps. Hoewel ambtenaren op basis van een arbeidsovereenkomst moesten gaan werken, zouden voor medewerkers van de overheid en voor overheidswerkgevers dezelfde eisen blijven gelden. Overheidswerknemers blijven zelfs ambtenaar heten en voor hen is bovenop Boek 7 Titel 10 BW nog steeds de Ambtenarenwet 2017 van toepassing.

De Wnra is uniek: een nieuwe wet die belooft niets te veranderen. Nou ja: normalisering zou wel tot een imagoverbetering van ambtenaren moeten leiden. En de normalisering zou onnodige juridisering en onnodige procedures tussen overheden en hun medewerkers moeten voorkomen. In dit artikel wil ik nagaan of dat laatste doel behaald is. Wordt er minder geprocedeerd? Dat is het geval, dus vervolgens is de vraag: valt dit toe te schrijven aan de Wnra? Daarbij besteed ik ook aandacht aan de vraag of de normalisering niet te ver is doorgeslagen, in die zin dat ambtenaren ten onrechte van het voeren van juridische procedures worden afgehouden. Is de gang naar de burgerlijke rechter niet te moeilijk?

Het artikel is als volgt opgebouwd. Eerst schets ik de voorgeschiedenis en de inhoud van de Wnra (2). Daarna vergelijk ik de aantallen procedures voor en na normalisering (3). Vervolgens ga ik na of er andere verklaringen zijn voor de sterke daling van het aantal procedures dan de vervanging van het bestuursprocesrecht door het civiele (proces)recht (4). Dan komen aan het bestuursrecht gelieerde verklaringen aan bod (5). Daarna bespreek ik de vraag of ambtenaren ten onrechte van de rechter worden

afgehouden (6). Ik rond af met een korte conclusie (7).

2. Wnra en wat daaraan voorafging

Op 1 januari 2020 veranderde de rechtspositie van ambtenaren in één klap, in het jargon de big bang geheten. Hun ambtelijke aanstelling, gebaseerd op een eenzijdig publiekrechtelijk benoemingsbesluit, werd van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Als gevolg daarvan vallen ze niet langer onder het bestuurs(proces)recht van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar onder het materiële burgerlijke arbeidsrecht en het burgerlijke procesrecht. In plaats van de sector bestuursrecht en de Centrale Raad van Beroep, zijn de kantonrechtshoven, de gerechtshoven en de Hoge Raad nu bevoegd om te oordelen in geschillen tussen ambtenaren en hun werkgevers.

De Wnra volgt op decennia waarin veel werd gediscussieerd over nut en noodzaak van een aparte ambtelijke rechtspositie en waarin die rechtspositie steeds meer is gaan lijken op die van werknemers.^[4] Zeker vanaf 1980 verloor de ambtelijke rechtspositie steeds meer van haar bijzondere pluimen. Zo is het strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren afgeschaft. De Wet op de ondernemingsraden geldt sinds 1995 ook voor medezeggenschap bij de overheid, en ambtenaren vallen inmiddels onder de werkingsfeer van de werknemersverzekeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Na de Wet privatisering ABP hebben ambtenaren niet langer een van overheidswege gegarandeerd pensioen, maar vallen ze onder een gewoon bedrijfstakpensioenfonds. Met alle onzekerheden van dien. Ook de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet zijn van toepassing op werknemers én ambtenaren; voor werkgeversaansprakelijkheid voor werkgerelateerde gezondheidsschade gelden dezelfde regels.^[5]

Verder kan het formeel eenzijdige karakter van de rechtsverhouding tussen overheidswerkgevers en hun ambtenaren worden gerelativeerd. Die wordt dan wel vastgelegd in een eenzijdig door de werkgever genomen besluit in de zin van de Awb, maar daar gaan een sollicitatieprocedure en wilsovereenstemming aan vooraf. Ook andere onderdelen van die rechtsverhouding vertonen contractuele trekjes. Datzelfde geldt voor arbeidsvoorwaardenvorming op collectief niveau. Formeel werden die voorwaarden op grond van een wettelijke rechtspositieregeling, bijvoorbeeld het Algemeen Rijksambtenarenreglement, opgelegd aan het personeel. Sinds de invoering van het zogeheten sectorenmodel en het overeenstemmingsvereiste konden overheden die regelingen alleen aanpassen met instemming van de meerderheid van de betrokken ambtenarenbonden. Het kwam erop neer dat overheden een arbeidsvoorwaardenakkoord sloten met die bonden en dat dan vervolgens vertaalden in de rechtspositieregeling. Materieel golden er voor ambtenaren al jaren cao's. ^[6] Aan de andere kant mag het tweezijdige karakter van de arbeidsovereenkomst ook wel weer worden gerelativeerd. De werknemer staat in een gezagsverhouding tot de werkgever, die soms zelfs de arbeidsvoorwaarden eenzijdig mag wijzigen.

Daar komt bij dat het dienen van de publieke zaak, het verrichten van voor de samenleving essentiële diensten, niet was en is voorbehouden aan eenzijdig aangestelde ambtenaren. Een aantal zelfstandige bestuursorganen, bijvoorbeeld het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, heeft personeel dat op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst is. Een ander belangrijk voorbeeld is de gezondheidszorg. Met als belangrijkste uitzondering de openbare academische ziekenhuizen wordt daar al decennia lang gewerkt met werknemers, niet met ambtenaren. In het onderwijs waren zowel openbare instellingen (met ambtenaren) als bijzondere instellingen (met werknemers) actief.^[7]

Dit alles was aanleiding voor totstandkoming van de Wnra, die een groot deel van de ambtenaren onder de werking van het civiele arbeidsrecht bracht. Een belangrijke reden voor invoering van de Wnra was dat de materiële gelijkheid van de rechtspositie van ambtenaren en werknemers ook formeel zou worden vastgelegd. Daar zit het idee van gelijke behandeling van gelijke gevallen achter, maar ook de notie van het voorkomen van onnodige ingewikkeldheden. Bijvoorbeeld: waarom zou je met het sectorenmodel en het instemmingsvereiste 'nep-cao's' willen realiseren om recht te doen aan de vrijheid van collectief onderhandelen van ambtenaren, wanneer je ook simpelweg echte cao's af kunt sluiten als het arbeidsrecht van toepassing is?^[8] Het komt erop neer dat de publieke taken en bevoegdheden van ambtenaren werden

losgekoppeld van hun verhouding tot de werkgever. Die kan heel wel privaatrechtelijk worden vormgegeven. De gedachte achter de Wnra is dat de publieke taken en bevoegdheden van een overheidsmedewerker niet impliceren dat zijn arbeidsrelatie ook publiekrechtelijk moet zijn vormgegeven. De rechten en plichten die moeten waarborgen dat die taken correct worden uitgevoerd, kunnen ook in een arbeidsovereenkomst en een cao worden vastgelegd. Daarop is in de de Wnra wel een aantal belangrijke uitzonderingen opgenomen: defensiepersoneel, politiepersoneel en de rechterlijke macht inclusief het OM zijn niet 'genormaliseerd'. Deze groep wordt ook wel aangeduid als 'blijfambtenaren'. [9] Overigens worden 'genormaliseerde' ambtenaren, die nu een arbeidsovereenkomst hebben, nog steeds ambtenaar genoemd. Op deze ambtenaren is de Ambtenarenwet 2017 van toepassing, waarin normen opgenomen zijn voor overheidswerkgevers en overheidswerknemers die in aanvulling op het civiele arbeidsrecht gelden. De AW 2017 regelt onder meer voorwaarden en beleid ten aanzien van integriteit en beperking van grondrechten. Personeel van openbare onderwijsinstellingen is wél 'genormaliseerd' (het valt nu onder het arbeidsrecht), maar heeft niet meer de status van ambtenaar en valt niet onder de aanvullende normen.

Een belangrijk doel van de Wnra was het tegengaan van onnodige juridisering.[10] Het beeld bestond dat ambtenaren voor elk wissel bezwaar, beroep en hoger beroep instelden.[11] Een bezwaarprocedure is gratis, terwijl voor in beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter geen verplichte rechtsbijstand geldt en de kans op een verwijzing in de proceskosten van de werkgever zo goed als nihil is. Ook wordt wel beweerd dat de bestuursrechter meer beschermend en toegankelijker zou zijn voor degenen die tegen de overheid opkomen, zoals ambtenaren. Daarnaast dwingt of dringt de Awb tot procederen, door de combinatie van korte bezwaartermijnen en de leer van formele rechtskracht. Een besluit over een ambtenaar komt als juist en rechtsgeldig vast te staan, als hij daar niet binnen zes weken bezwaar tegen heeft ingesteld. Een vaak genoemd voorbeeld van deze bestuursrechtelijke procesdwang is dat van een beoordelingsbesluit. Om te voorkomen dat in rechte vast komt te staan dat een ambtenaar slecht heeft gefunctioneerd, moet een ambtenaar daar direct bezwaar tegen instellen. Anders dan onder het civiele recht, kon een ambtenaar eventuele bezwaren tegen dat oordeel niet even laten rusten. Na zes weken kwam immers vast te staan dat hij onvoldoende had gefunctioneerd. Bij de civiele rechter ligt dat anders. Natuurlijk is een slechte beoordeling ook daar niet behulpzaam voor een ambtenaar in een zaak over een disfunctioneringsontslag, maar het staat niet als een onomstotelijk feit vast dat hij slecht functioneerde. Op die manier fungeert het bestuursprocesrecht als een fuik, waarin meningsverschillen en geschillen welhaast onvermijdelijk richting een procedure worden gedreven. Daaraan moest een einde worden gemaakt.

3. Ambtelijk procederen na normalisering

'Genormaliseerde' ambtenaren komen maar hoogst zelden bij de rechter terecht. Het gaat om enkele tientallen procedures per jaar in eerste aanleg, terwijl appelprocedures met een lampje moeten worden gezocht.

Afgaand op de uitspraken in eerste aanleg uit de periode januari 2020 tot en met december 2022 die op [rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl) zijn gepubliceerd, is het aantal ambtenarenzaken bescheiden. Het betreft 78 uitspraken, afgerond 25 per jaar. In de laatste vijf jaar voor normalisering deed de bestuursrechter gemiddeld 156 gepubliceerde uitspraken per jaar.[12] (In 2019 werden er bijvoorbeeld 130 uitspraken van rechtbanken in ambtenarenzaken gepubliceerd.[13] In 2018 ging het om zo'n 166 uitspraken.) [14]

Nu worden niet alle uitspraken in eerste aanleg gepubliceerd. Volgens Jansen zijn er in 2019 door rechtbanken zo'n 630 uitspraken gedaan in ambtenarenzaken. [15] Zo bezien is de daling nóg veel groter, zij het dat ook kantonuitspraken niet allemaal worden gepubliceerd. Toch vormt de daling van het aantal gepubliceerde uitspraken een indicatie dat het aantal procedures daadwerkelijk is afgenomen. Bovendien mag zeker niet uitgesloten worden dat rechtbanken civiele ambtenarenzaken juist meer publiceerden, omdat zij wegens de Wnra nieuwswaardiger waren.

Een nog sterkere aanwijzing ligt in de cijfers over het aantal procedures in hoger beroep. De CRvB deed in de periode 2015-2019 gemiddeld ongeveer 436 uitspraken per jaar in ambtenarenzaken. In 2019 deed de CRvB [16]

bijvoorbeeld uitspraak in 506 ambtenarenzaken, hetgeen leidde tot ruim 260 gepubliceerde uitspraken. In 2018 deed de CRvB 426 uitspraken in ambtenarenzaken. Daar steekt het aantal appelprocedures van ambtenaren bij de civiele rechter schril bij af. In de periode januari 2020 tot en met december 2022 handelden de gerechtshoven slechts negentien ambtenarenzaken af.^[17] Dat wordt iets meer als uitspraken over openbare onderwijsinstellingen worden meegeteld die niet al in die eerste selectie waren opgenomen.^[18] In die periode deden de gerechtshoven overigens in totaal 529 gepubliceerde arbeidszaken uitspraak.

Zeker in vergelijking met de door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) verwachte vloedgolf aan procedures is er heel weinig geprocedeerd na normalisering. De Rvdr dacht in 2019 nog dat er zo'n 3500 ambtenarenzaken bij de kantonrechter voor zouden komen. De verwachting was dat als gevolg van het wegvallen van de verplichte bezwaarprocedure zelfs meer zou worden geprocedeerd dan bij de bestuursrechter. De Rvdr ging ervan uit dat voorafgaand aan de normalisering per jaar in zo'n 2500 ambtenarenzaken in eerste aanleg geprocedeerd werd. Ook verwachtte de Raad dat zeker in de eerste jaren na invoering van de Wnra veel meer ambtenaren hoger beroep zouden aantekenen bij de gerechtshoven dan werknemers in de private sector.^[19] Uitgaand van het appelpercentage waar de Rvdr van uitging (4% in arbeidszaken^[20]) is een aantal van ruim twintig uitspraken in appel tegenover ongeveer 80 uitspraken in eerste aanleg niet gering, maar vergeleken met het cijfer in bestuursrechtelijke ambtenarenzaken wél (50%).^[21] Het heeft er alle schijn van dat de ambtenaren die de weg naar de burgerlijke rechter niet hebben bewandeld, niet en masse hebben gekozen voor interne geschilbeslechting. In verschillende overheidscao's zijn geschillencommissies ingesteld waaraan ambtenaren arbeidsrechtelijke kwesties kunnen voorleggen.

Voor de overheidssector Rijk is er een geschillencommissie ingesteld. Het is volgens de CAO Rijk 'de bedoeling' dat werkgever en werknemer het oordeel van die commissie zo veel mogelijk volgen, maar bindend is dat niet. In 2020 werden er 93 zaken aan die commissie voorgelegd, in 2021 waren dat er 133.^[22] Dat is, gezien het aantal rijksambtenaren (bijna 140.000 in 2021), een bescheiden case-load.^[23] Op basis van gesprekken met enkele betrokkenen lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het bij gemeentelijke geschillencommissies ook niet echt storm loopt. De cao-ontslagcommissie van de sector gemeenten, die in plaats van het UWV aan gemeentes toestemming moet geven voor reorganisatie-ontslagen, heeft de afgelopen drie jaar in ieder geval weinig ontslagverzoeken gekregen.^[24] Dat zegt op zichzelf niets over de mate waarin er nog van interne procedures gebruik wordt gemaakt. Misschien is er weinig gereorganiseerd, of zonder ontslagen en overplaatsingen. Toch is dit een aanwijzing dat ook reorganisaties niet vaak uitmonden in een procedure. Tot nu toe is er maar één geval waarin is doorgeprocedeerd na het oordeel van de cao-ontslagcommissie.^[25]

4. Andere verklaringen

Zou de daling van het aantal procedures een andere oorzaak kunnen hebben dan de normalisering?

Een eerste alternatieve verklaring is dat juist de groepen ambtenaren die het meest procederen, van normalisering zijn uitgezonderd. Van de uitspraken van de ambtenarenrechter vóór 1 januari 2020 betrof bijna de helft defensie- en politieambtenaren, terwijl zij maar een derde van het ambtenarenkorps omvatten.^[26] Politieambtenaren en militairen zijn uitgezonderd van de normalisering. Als ervan uitgegaan wordt dat de burgerlijke rechter 'slechts' 50% van de ambtenarenzaken zou overnemen, is er nog steeds sprake van een forse daling. De kantonrechters deden in drie jaar tijd in een kleine 80 zaken uitspraak in ambtenarenzaken; dat is heel ruw afgerond de helft van het aantal gepubliceerde uitspraken dat de ambtenarenrechter voor 2020 *per jaar* deed. Het lage aantal zaken bij de civiele rechter is er ten dele aan toe te schrijven dat de bestuursrechter de 'blijfambtenaren' blijft bedienen. De 'genormaliseerde' ambtenaren procedeerden onder het oude recht aanzienlijk minder, maar ze zijn onder het arbeidsrecht nóg minder gaan procederen.

Een algemene daling van het aantal procedures, al dan niet veroorzaakt door corona-perikelen, vormt geen afdoende verklaring voor het gedaalde aantal ambtenarenprocedures.^[27] Het totaal aantal zaken bij de kantonrechter daalde weliswaar iets in 2020, maar dan gaat het ook om niet-arbeidszaken. In 2020 werden er zelfs méér ontbindingsverzoeken door werkgevers ingediend dan het jaar daarvoor.^[28] In 2021 kwamen er bij
[29]

de kantonrechter wel 13% minder handelszaken (waaronder arbeidszaken) binnen. In hoger beroep is echter geen significante daling te zien. De hoven deden in de periode 2015-2019 gemiddeld zo'n 184 uitspraken per jaar in arbeidszaken, in de periode 2020-2022 ongeveer 176. Het gemiddeld aantal gepubliceerde rechtbankuitspraken in arbeidszaken in de vijf jaar voor normalisering (2051 in totaal) ligt zelfs lager dan in de drie jaar erna (1938 in totaal). Dat zou te maken kunnen hebben met een ruimer publicatiebeleid.^[30] Van een algemene, laat staan sterke, dalende trend in arbeidsrechtelijke procedures is echter geen sprake geweest. Daarin is dan ook geen afdoende verklaring gelegen voor de zeer sterke daling van het aantal ambtenarenprocedures.

Ten slotte is het denkbaar dat de burgerlijke rechter heel anders oordeelt in ambtenarenzaken dan de bestuursrechter. Dat zou ertoe kunnen leiden dat werkgevers of juist ambtenaren nu van procederen afzien, omdat ze hun slaagkansen veel lager inschatten dan bij de bestuursrechter. Uit de eerste rechtspraakanalyses komt echter duidelijk naar voren dat er materieel niet verschillend wordt geoordeeld over ambtenaren voor en na 1 januari 2020.^[31] Het motto is: continuïteit.

5. Wnra-effecten

Ervan uitgaand dat procederen bij de civiele rechter duurder en ingewikkelder is dan bij de bestuursrechter, zou de Wnra ertoe geleid kunnen hebben dat er minder over 'kleine zaken' is geprocedeerd door ambtenaren. Daaraan verwant is de verklaring dat er over een aantal Awb-formaliteiten, zoals het besluit- en belanghebbendenbegrip, geen procedures meer hoeven te worden gevoerd bij de civiele rechter. Ook het wegvallen van de Awb-procedure dwang zou kunnen bijdragen aan een daling van het aantal procedures. Wellicht leiden relatief kleine meningsverschillen, bijvoorbeeld over een beoordeling, minder snel tot procedures, omdat een ambtenaar geen rechten meer verspeelt als hij niet binnen zes weken een procedure start.

Het is daarom interessant om te bekijken of het soort zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, voor en na normalisering wezenlijk verschilt. Zijn bepaalde soorten zaken wegevalen?

De uitspraken vanaf 2020 betreffen vooral ontslag wegens wangedrag en niet-integer handelen. Een deel van de ontslagen wegens een verstoorde arbeidsrelatie vindt ook zijn grondslag in een geschil over al of niet 'fout' handelen van de medewerker. Ongeveer de helft van de zaken betreft ontslag wegens wangedrag. Als andere ontslagzaken - onder andere over ontslagvergoedingen, reorganisatieontslag en disfunctioneren - daarbij wordt opgeteld, gaat ongeveer twee derde van de nieuwe ambtenarenzaken over ontslag. Opmerking verdient dat veel van deze ontslagprocedures door de werkgever zijn ingesteld: het gaat om ontbindingsverzoeken. Onder het bestuursrecht was het altijd de ambtenaar die tegen een ontslagbesluit in rechte moest opkomen.

Het aantal uitspraken van rechtbanken over disciplinair ontslag en/of bijkomende sancties was hoog in 2019. Het ging om ongeveer 37% van de zaken. In 14% van de zaken speelde een andere ontslagkwestie, waaronder leeftijdsontslag, disfunctioneringsontslag en ziekte-ontslag. In 2018 gaat ongeveer een kwart van de zaken over ontslag wegens plichtsverzuim. Als daar andere ontslagzaken bij worden opgeteld, gaat het om ongeveer 40% van de uitspraken. In 2018 zijn er verder betrekkelijk veel uitspraken over de remplaçantenregeling bij de politie gedaan (9%), die samenhangen met een reorganisatie bij de politie. De hoofdmoot van de zaken voor en na 2020 betreft ontslag, waarbij een flink deel daarvan plichtsverzuim betreft. Het aandeel ligt bij de civiele rechter echter wel veel hoger. Zaken in hoger beroep betreffen nagenoeg uitsluitend ontslag en ontslagvergoedingen.

Een relatief veelvoorkomend onderwerp onder het oude recht is dat van beroepsziekten en dienstongevallen (9% in 2018, 16% in 2019). Dat laatste onderwerp viel bij de civiele rechter nog nauwelijks waar te nemen (één uitspraak). Van dit onderwerp kan niet echt gezegd worden dat het over 'iets kleins' gaat dat de moeite van het civiel procederen niet waard is. Ook niet als in aanmerking wordt genomen dat veel van deze zaken niet om volledige schadevergoeding draaien, maar om aanvulling op het loon bij ziekte of op de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het lijkt niet waarschijnlijk dat het wegvallen van deze zaken op het conto

van de Wnra kan worden geschreven.

Over de omvang van de bezoldiging, functiewaardering of het recht op bepaalde toelagen werd betrekkelijk vaak geprocedeerd onder het oude recht (17% in 2018, 12% in 2019). Het gaat dan onder meer om de vraag of aan hondenbegeleiders een dienstauto toekomt voor woon-werkverkeer of dat kan worden volstaan met een hogere reiskostenvergoeding voor het vervoer met een privé-auto.^[32] Over salaris en toelagen is bij de civiele rechter niet geprocedeerd. Inschaling en functiewaardering komen bij de ambtenarenrechter een enkele keer voor, bij de civiele rechter op één keer na niet.^[33] Een zaak ging over de vraag of aan een ambtenaar al of niet een bepaalde toeslag was toegezegd, nog onder het oude recht.^[34] Zeker wanneer het om inschaling en bescheiden inkomenstoelagen gaat, is het niet onwaarschijnlijk dat ambtenaren nu terughoudender zijn om daarover te procederen. Opmerking verdient dat zowel in 2018 als in 2019 politie- en defensiepersoneel bij ruim meer dan de helft van de zaken over salarishoogte en toelagen betrokken was.

Beoordelingsbesluiten worden vaak genoemd als hét voorbeeld van zaken waar te veel over geprocedeerd werd. In 2019 zijn er echter maar twee rechtbankuitspraken gepubliceerd over een beoordeling. In 2018 gaat het om vier uitspraken. In 2019 oordeelde de CRvB in zeven zaken over onvoldoende beoordelingen. Het jaar daarvoor laat vergelijkbare aantallen zien, naast een flink aantal uitspraken over weigering van een bevordering op de grond dat de ambtenaar niet 'boven de norm' heeft gefunctioneerd. Na normalisering is er een voorbeeld te vinden van een uitspraak van de civiele rechter over een eis tot vernietiging van het verslag van een functioneringsgesprek.^[35] Gelet op de uitspraken in hoger beroep moeten beoordelingen een klein, maar niet verwaarloosbaar klein deel van de zaken bij de bestuursrechter hebben gevormd. Dat soort zaken is inmiddels zo goed als weggevallen en dat zou met de normalisering te maken kunnen hebben.

Een niet onaanzienlijk deel van de ambtenarenuitspraken betreft het opdragen van andere werkzaamheden, of juist een weigering om een ambtenaar te benoemen in een door hem gewenste andere functie. In 2019 ging het om zo'n 9% en in 2018 bijna 13% van de zaken. Op één uitzondering na, zijn dat soort geschillen niet aan de civiele rechter voorgelegd. Die zaak betrof een ambtenaar die wegens vermeend disfunctioneren van zijn functie was ontheven.^[36] Dit soort geschillen is echter niet aan de orde van de dag bij de burgerlijke rechter. Niet-bevorderingen en dergelijke zaken zijn niet aan de burgerlijke rechter voorgelegd.

Een aantal onderwerpen is na 2020 niet of nauwelijks aan de civiele rechter voorgelegd, terwijl die voorheen wel bij de bestuursrechter werden aangebracht. Een deel van die kwesties lijkt van een te gering belang om er een (duurdere) civiele procedure voor aanhangig te maken. Zeker nu de leer van formele rechtskracht niet meer geldt. Hier verdient wel aantekening dat uit de gepubliceerde rechtspraak van vóór 2020 niet blijkt dat er erg veel werd geprocedeerd over relatieve kleinigheden of over negatieve beoordelingen. Beoordelingszaken waren wel iets meer te zien bij de CRvB. Het nagenoeg wegvallen van zaken over functiewaardering, interne sollicitaties en afgewezen bevorderingen zou goed te maken kunnen hebben met de vervanging van de Awb door het burgerlijke procesrecht.

De Rvdr vreesde voor een groter beroep op de rechter door het wegvallen van de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure. In de bezwaarfase kan de ambtenaar tot het inzicht komen dat zijn zaak niet zo kansrijk is, of kan de werkgever juist aan zijn bezwaren tegemoetkomen. Met andere woorden: de bezwaarprocedure zou een zeeffunctie hebben. Het heeft er echter alle schijn van dat het wegvallen van die zeef geen effect heeft gehad. Het is misschien zelfs zo dat de afschaffing van de bezwaarprocedure juist heeft bijgedragen aan de daling van het aantal gerechtelijke procedures. Het is immers ook goed mogelijk dat de standpunten zodanig verhardden in een bezwaarprocedure, dat het geschil gejuridiseerd wordt. Nu bezwaar maken niet meer verplicht is, is deze mogelijke aanzuigende werking van bezwaarprocedures weggevallen.

Het flink gedaalde appelpercentage is een andere aanwijzing voor een normaliseringseffect. Bij de bestuursrechter lag dat rond de 50%, bij de civiele rechter is het naar schatting 30%.^[37] In hoger beroep bij de civiele rechter geldt verplichte rechtsbijstand. Ook speelt daar het proceskostenrisico. Dat heeft ambtenaren mogelijk terughoudender gemaakt met (door)procederen.

Misschien heeft de reputatie van de burgerlijke rechtsgang - duurder, ingewikkelder, minder beschermend ten opzichte van de zwakkere procespartij dan de bestuursrechtelijke procedure - aan terughoudend procedeedgedrag bijgedragen. Die reputatie berust grotendeels op vooroordelen, niet op feiten, maar ook van

6. Operatie geslaagd, ambtenaar overleden?

Ambtenaren komen minder bij de rechter dan voorheen. Dat moet voor een deel het gevolg zijn van de normalisering. Het nagenoeg wegvallen van bepaalde soorten zaken, zoals die over beoordelingen, afgewezen sollicitaties en functiewaardering, vormt een sterke aanwijzing dat ambtenaren terughoudender zijn geworden met procederen, omdat er een ander regime is gaan gelden.

Dit roept uiteraard de vraag op of ze niet té terughoudend zijn geworden. Is hun rechtsbescherming door de Wnra uitgekleeft? Het valt niet uit te sluiten dat ambtenaren bij de rechter zijn weggehouden. Dat is dan overigens wel een breder maatschappelijk probleem, want dan zouden ook 'gewone' werknemers met hetzelfde probleem te kampen hebben. Uiteraard is toegankelijke rechtsbescherming van belang, maar waarom dit voor ambtenaren extra zou gelden, is wel de vraag. Geruststellend is dat interne geschillencommissies, zoals die bij het Rijk, nog niet echt overladen worden met arbeidszaken. Er zijn geen aanwijzingen dat er een stuwmeer van arbeidszaken in de nieuwe bezwaarfase is ontstaan. Kennelijk zijn ambtenaren niet massaal intern gaan 'procederen', om vervolgens af te zien van ingewikkeldere vervolgstappen. Het kan zijn dat geschillencommissies, nu zij niet langer fungeren als een verplicht voorportaal voor een gerechtelijke procedure, selectief worden ingezet door ambtenaren. Namelijk: in zaken die er voor hen toe doen, terwijl zij een gerechtelijke procedure (nog) niet aangewezen achten. De procedures bij deze commissies zijn betrekkelijk eenvoudig; er is geen verplichte rechtsbijstand of een kans op veroordeling tot vergoeding van de proceskosten van de wederpartij. Ondanks die laagdrempeligheid wordt er niet heel veel gebruik van gemaakt. Dit biedt steun aan de gedachte dat ambtenaren zich minder dan voorheen gedwongen voelen om geschillen op te schalen tot een juridische procedure. Kennelijk blijven ambtenaren niet en masse bij de rechter weg, omdat zij hun geschil daar niet aan voor durven te leggen. Als de gang naar de rechter te belastend is voor ambtenaren, zou toch een veel groter gebruik van dit alternatief in de rede liggen. Het appelpercentage in ambtenarenzaken ligt aanzienlijk lager bij de burgerlijke rechter dan bij de bestuursrechter, maar het is niet onaanzienlijk. Bij ambtenaren is het percentage in de periode 2020-2022 flink hoger dan bij andere werknemers. In ruim de helft van de zaken is hoger beroep door de betrokken ambtenaar ingesteld. In de overige zaken voerden ze inhoudelijk verweer. Al met al kan niet gezegd worden dat zij massaal zijn afgeschrikt van appelprocedures.

7. Besluit

Wat heeft de normalisering gebracht? Voorlopig een flinke reductie in het aantal gerechtelijke procedures. Ook de procedures in de voorfase (voorheen bezwaar, nu geschillencommissies) zijn verminderd. Een sluitende verklaring daarvoor valt niet te geven, maar het is waarschijnlijk dat de vervanging van het bestuursprocesrecht door de civiele procedure daar een bijdrage aan heeft geleverd. Corona-effecten, algemene ontwikkelingen in de rechtspraak en in het bestuursrecht achtergelaten 'blijfambtenaren' verklaren die daling niet volledig. Mogelijk hebben ambtenaren zich, juist bij bepaalde soorten zaken, wel laten afschrikken door de hogere kosten van een procedure bij de burgerlijke rechter. Bij de civiele rechter ligt de nadruk op ontslagzaken, veel sterker nog dan bij de bestuursrechter. In hoger beroep al helemaal. Kennelijk is een aantal soorten zaken de moeite (en kosten) van het procederen niet waard. In zaken van minder groot belang wordt niet langer doorgeprocedeerd. Dat ambtenaren massaal van de rechter worden afgehouden, is echter niet waarschijnlijk. Het geringe gebruik van (gratis) geschillencommissies en dergelijke wijst daarop. Dat laatste is juist een aanwijzing dat de Awb-procesdwang is weggenomen. De Wnra, de wet die zo weinig mogelijk zou moeten veranderen, heeft misschien toch effect gehad.

Voetnoten

- [1] Prof. mr. B. Barentsen is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Leiden en medewerker van dit blad.
- [2] Dit artikel bouwt voort op B. Barentsen, 'Bijzondere tijden: een verkenning van twee jaar rechtspraak over genormaliseerde ambtenaren' (afscheidsrede Albeda Leerstoel), Den Haag: CAOP 2022.
- [3] Wet van 9 maart 2017, *Stb.* 2017, 123.
- [4] Zie over de voorgeschiedenis B. Barentsen, ' *The wounded soldiers of bureaucracy*' (oratie Leiden), Den Haag: CAOP 2012, Hoofdstuk 2 en C.R. Niessen & E.P. de Jong, 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?' (preadvies NJV 1982), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1982. Zie daarover C.R. Niessen, 'Mythen en legenden van onder de Haagse kaasstolp: deel zoveel', Den Haag: CAOP 2010, p. 7 en 35
- [5] Zie over deze normaliseringstrend o.a. B. Barentsen, 'Normalisering ambtelijke rechtspositie', *NJB* 2017/420, p. 508-509.
- [6] Vgl. [Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 6](#), p. 8.
- [7] Zie over onderwijs nader B. Barentsen & R. Janvier, 'Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 2016/2017(5), p. 427-440.
- [8] [Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 6](#), p. 11.
- [9] Zie daarover N. Hummel, 'De artikel 3-ambtenaren', in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar*, Weert: Celsus 2018, p. 213 e.v.
- [10] [Kamerstukken II 2010/11, 32550, nr. 6](#), p. 11-12.
- [11] Een voorbeeld is mogelijk een zaak over de declaratie van twee lunches buiten de deur tijdens een cursus (in totaal nog geen € 20), terwijl de ambtenaar ook op het politiebureau had kunnen eten, CRvB 27 februari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:656.
- [12] Op rechtspraak.nl selecteerde ik uitspraken van rechtbanken in de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2019, rechtsgebied ambtenarenrecht. Dat leverde 779 uitspraken op.
- [13] Op rechtspraak.nl selecteerde ik uitspraken van rechtbanken in de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019, rechtsgebied ambtenarenrecht.
- [14] Op rechtspraak.nl selecteerde ik uitspraken van rechtbanken in de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018, rechtsgebied ambtenarenrecht. Drie van de gevonden uitspraken betroffen echter geen ambtenarenrechtelijke kwesties.
- [15] L.H. Jansen, 'De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra', *TAR* 2021/1, onder 1.
- [16] Jaarverslag CRvB 2019. Een verklaring voor het verschil tussen het aantal zaken en het aantal uitspraken is dat in een uitspraak meer zaken kunnen worden afgedaan. Een uitspraak van 19 december 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:4235) betreft bijvoorbeeld zes hoger beroepen. Daarnaast kunnen zaken worden geschikt, waarna het hoger beroep wordt ingetrokken.
- [17] Uitspraken van gerechtshoven in de periode 2020-2022, rechtsgebied arbeidsrecht met als trefwoord 'ambtenaar' zijn gezocht op rechtspraak.nl. Een uitspraak tussen een (oud)ambtenaar en het ABP (in dat soort geschillen is de civiele rechter al jarenlang bevoegd) en over een rechterswissel zijn niet meegeteld.
- [18] Daar zouden bij kunnen worden opgeteld Hof Den Haag 3 mei 2022 (ECLI:NL:GHDHA:2022:671) dat het ontslag van een medewerker van een openbare universiteit betreft; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 juni 2022 (ECLI:NL:GHARL:2022:5128), dat over de ketenregeling gaat bij een werknemer die begin 2020 bij een

universiteit in dienst is gekomen na jarenlange detachering via verschillende private werkgevers. Ten slotte zou ook Hof 's-Hertogenbosch 21 juli 2022 (ECLI:NL:GHSHE:2022:2496) mee kunnen tellen, maar niet helemaal duidelijk is of deze onderwijsinstelling vóór 1 januari 2020 onder de Ambtenarenwet viel.

[19] Zie Advisering Raad voor de rechtspraak over werklast en kosten invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) 18 oktober 2018, bijlage bij [Kamerstukken II 2018/19, 32550, nr. 64](#).

[20] Advisering Raad voor de rechtspraak over werklast en kosten invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) 18 oktober 2018, bijlage bij [Kamerstukken II 2018/19, 32550, nr. 64](#), p. 2-3.

[21] Volgens het Jaarverslag 2021 van de Raad voor de rechtspraak (p. 65) ligt het appelpercentage in bestuursrechtelijke ambtenarenzaken op ruim 50 zij het dat een vijfde van die beroepen alsnog wordt ingetrokken. Zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag-Rechtspraak-2021.pdf>.

[22] Informatiebrochure Geschillencommissie Rijk 2022 (<https://www.geschillencommissierijk.nl/wp-content/uploads/2022/09/Geschillencommissie-Rijk-informatiebrochure-2022.pdf>), p. 10.

[23] Daar komt nog bij dat in het eerste kwartaal van 2021 44 zaken door medewerkers van het Ministerie van LNV aan de commissie werden voorgelegd, in de overige kwartalen geen of hooguit drie. Waarschijnlijk speelde hier een specifieke kwestie bij meer ambtenaren tegelijk, die de cijfers incidenteel verhoogden.

[24] Op de website zijn elf beslissingen uit de periode 2020-22 gepubliceerd, zie <https://www.caogemeenten.nl/cao-ontslagcommissie/uitspraken-cao-ontslagcommissie>.

[25] Ktr. Gouda 7 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9864, *JAR* 2021/254.

[26] Vgl. F van der Meer, *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat*, Den Haag: CAOP 2022, p. 258: in 2019 waren er afgerond 120.000 ambtenaren werkzaam bij het Rijk, 200.000 bij lokale overheden, 3300 bij de rechterlijke macht en 120.000 bij defensie en politie. In het openbaar onderwijs en de academische ziekenhuizen werkzame ambtenaren zijn niet meegeteld. Hummel gaat er op basis van de wetsgeschiedenis van uit dat de 'blijfambtenaren' 20% van de ambtenaren omvatten, N. Hummel, 'De artikel 3-ambtenaren', in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar*, Weert: Celsus 2018, p. 214.

[27] Vgl. L.H. Jansen, 'De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra', *TAR* 2021/1, onder 1.

[28] P. Kruit & I.H. Kersten, 'Statistiek ontbindingsprocedure 2020: een bijzonder WAB- en corona-jaar', *ArbeidsRecht* 2021/52, onder 2.

[29] Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2021, par. 3.1.1.

[30] Uit P. Kruit & I.H. Kersten, 'Statistiek ontbindingsprocedure 2020: een bijzonder WAB- en corona-jaar', *ArbeidsRecht* 2021/52, onder 2, blijkt dat het aandeel gepubliceerde ontbindingsuitspraken in het totaal aantal uitspraken over ontbinding de laatste jaren is toegenomen.

[31] Zie o.m. L.H. Jansen, 'De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra', *TAR* 2021/1; E. Dekkers & J. Bruinewoud, 'Drie jaar WNRA: hoe is het met de genormaliseerde ambtenaar?', *ArbeidsRecht* 2023/19.

[32] Rb. Noord-Nederland 14 augustus 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:3302.

[33] Ktr. Den Haag 4 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3001.

[34] Ktr. Utrecht 2 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:4664.

[35] Ktr. Rotterdam 3 juni 2021, *JAR* 2021/165, m.nt. Frederix-Gianotten.

[36] Ktr. Den Haag 25 november 2020, *JAR* 2021/1, m.nt. Korevaar & Boelens.

[37] Uitgaand van 23 uitspraken in hoger beroep ten opzichte van 78 uitspraken in eerste aanleg. Hier verdient nogmaals aantekening dat niet alle uitspraken in eerste aanleg worden gepubliceerd.

[38] Zie over de (kleine) verschillen tussen de procedures M.Y.H.G. Erkens & M.A. Schneider, 'Normalisering en rechtsbescherming: een proces 'in reverse'', in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar tot ambtenaar*, Weert: Celsus 2018, p. 112-116.