

In het geval dat aanleiding gaf tot deze uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 15 mei 1990 kwam de Raad tot de conclusie dat eisers geval onder vigeur van de circulaire in beginsel als een 'normaal' geval – niettegenstaande enkele bijzondere kenmerken – kon worden aangemerkt. Mede op grond van het gelijkheidsbeginsel (een aantal van eisers collega's waren per 1 maart 1985 ten gevolge van de circulaire wel zonder meer ingeschaald volgens de bij hun functie behorende salarisschaal) vloeide hiervoor voor de betrokken bestuursinstantie de gehoudenheid voort om conform de circulaire te beslissen.

4. Een laatste vraag die bij deze uitspraak rijst is of bestuursinstanties die een beleidsregel(ing) hebben vastgesteld, en in deze regeling zelf reeds aangegeven hebben welke gevallen een 'uitzondering' vormen op de hoofdregel van de regeling (inschaling volgens de corresponderende functieschaal), niet daardoor de ruimte om in bijzondere gevallen ten nadele van burgers te beslissen grotendeels hebben verspeeld? De Centrale Raad van Beroep merkt in het geval van deze uitspraak immers met zoveel woorden op dat het ontbreken in de circulaire van de uitzondering op het inpassingsbeleid wegens het feitelijk functioneren van betrokkene, in de weg staat aan het maken van een uitzondering in die gevallen waarin vóór de inwerking-treding van de circulaire wel uitzonderingen op de inpassingsregel van art. 5, tweede lid, BBRA 1984 werden gemaakt.

Tegen de achtergrond van de door Van Kreveld onderscheiden categorieën zou men hierin met enige fantasie een 'bijzonder', niet in de regeling zelf begrepen, geval kunnen ontdekken. Toch bindt de Centrale Raad van Beroep in dit geval de bestuursinstantie strak op haar eigen beleidsregel in werkelij van het vroeger door haarzelf gevoerde beleid. Wellicht speelt hier de enumeratie van enkele uitzonderingen op de hoofdregel 'inschaling volgens functieschaal' een rol. De Centrale Raad van Beroep maakt duidelijk dat indien op deze hoofdregel uitzonderingen worden gemaakt, deze niet nu eens binnen het bestek van de beleidsregeling zelf, dan weer via de 'bijzonder'-gevalconstructie plaats kunnen vinden. Door het opstellen van de circulaire zou immers bij betrokkene de gerechtvaardigde verwachting post kunnen hebben gevat dat de genoemde uitzonderingen uitputtend zijn bedoeld. Al kunnen uitzonderingen in de specifieke context van dit geval niet zonder meer op een lijn worden gesteld met bijzondere gevallen die afwijking van een beleidsregel(ing) rechtvaardigen of noodzakelijk maken, aangenomen moet worden dat bestuursorganen die uit eigen beweging overgaan tot het enumereren van bepaalde soorten 'bijzondere' gevallen – zoals bijvoorbeeld uitzonderingsgevallen – in (schriftelijke) beleidsregels daarmee hun marge om in ex post voorkomende bijzondere gevallen ten nadele van de burger van de eigen regeling af te wijken in de ogen van de ambtenarenrechter aanzienlijk reduceren. Dergelijke gewijzigde beleidsinzichten met betrekking tot ex post 'bijzondere' of uitzonderingsgevallen zullen veelal slechts via de voorkeur van de wijziging van de beleidsregeling zelf kunnen worden doorgevoerd (vgl. ook CRvB 10 maart 1988, TAR 1988, 106).

W. J. M. Voermans

Annotatie bij CRvB 14 juni 1990, TAR 1990, 165

Algemeen beginsel
behoorlijk bestuur
opgewekt vertrouwen
Vakantie en verlof

De minister is op grond van het vertrouwensbeginsel aan de oude beleidsnormen gebonden nu hij de wijziging van die normen niet bekendgemaakt heeft

1. Sinds jaar en dag verlenen commandanten, op grond van de bevoegdheid die art. 86, aanhef en onder a, van het Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR) hen toedeelt, buitengewoon verlof aan militairen die, vanwege ziekte van hun echtgenoten, zelf de gezinsverzorging ter hand moeten nemen, indien deze situatie niet op andere wijze kon worden voorkomen (bijvoorbeeld door het inschakelen van gezins-hulp). Ook de minister van Defensie placht, in geval van langdurige afwezigheid van de militair wegens plaatsvervangende gezinsverzorging, buitengewoon verlof voor die langere duur te verlenen op grond van de hem toekomende bevoegdheid ex art. 86, aanhef en onder b, AMAR. Al werd aan dit beleid nimmer schriftelijk bekendheid gegeven, toch kon het gelden als 'vast beleid'.

Door de groeiende verloftegoeden en daarmee samenhangende overschottenproblematiek zag het Ministerie van Defensie zich echter genoodzaakt om dit beleid, dat op grond van art. 86, onder b, AMAR werd gevoerd, te wijzigen en wel in die zin dat in de toekomst slechts buitengewoon verlof voor langere (in tegenstelling tot het korte buitengewone verlof) afwezigheid wegens plaatsvervangende gezinsverzorging zou worden verleend indien er voor de militair te weinig regulier verlof over zou schieten om van een redelijke vakantie te genieten. De kern van de beleidswijziging bestond dus in de verplichting voor de militair om regulier verlof op te nemen in geval van noodzakelijk plaatsvervangende gezinsverzorging tot het reguliere verlofpeil was gedaald tot op het minimum van één redelijke vakantie per jaar.

Gedaagde was in dit geval een van de eersten om de wrange vruchten van de beleidswijziging te mogen plukken. Al werd hem door zijn commandant nog wel voor de korte duur van tien dagen buitengewoon verlof verleend voor plaatsvervangende gezinsverzorging, het surplus (vier hele en vier halve dagen) van zijn afwezigheid, waarvoor de minister van Defensie buitengewoon verlof zou hebben moeten verlenen op grond van art. 86, aanhef en onder b, AMAR, werd hem geweigerd. Deze dagen dienden op het eigen reguliere verlof in mindering te worden gebracht.

De militair verzette zich voor het Ambtenarenrecht 's-Gravenhage met succes tegen dit besluit, nu dit gerecht van mening was dat het aantal resterende reguliere verlofdagen geen rol mocht spelen bij de toekenning van buitengewoon verlof. De Centrale Raad van Beroep meende daarentegen dat de beleidswijziging weliswaar inhoudelijk de redelijkheidstoets kon doorstaan, maar dat bij gebrek aan een behoorlijke bekendmaking van een dergelijke ingrijpende beleidswijziging, het vertrouwensbeginsel ten opzichte van de gezinsverzorgende militair was geschonden. De door

de minister van Defensie bestreden uitspraak van het Ambtenarengerecht in 's-Gravenhage werd i.c. dan ook bevestigd, in die zin dat eiser een nieuwe beslissing diende te nemen met inachtneming van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

2. In de bovenstaande uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is onder meer de vraag aan de orde in hoeverre bestuursorganen vrij zijn om eenmaal uitgevaardigde beleidsregels (waaronder ik hier naast uitdrukkelijk en impliciet aangehouden beleid, ook op schrift gestelde beleidsregels zal verstaan) te wijzigen. Nadat de Centrale Raad van Beroep heeft vastgesteld dat er met betrekking tot de verlening van buitengewoon verlof bij plaatsvervangende gezinsverzorging sprake is van een consequente beleidslijn, gaat de Raad allereerst na of deze bestendige beleidslijn niet in strijd komt met de wet of hetgeen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vorderen. Waar het Ambtenarengerecht de beleidslijn kennelijk onredelijk achtte, en mitsdien het daarop gebaseerde besluit nietig verklaarde, kan de Centrale Raad van Beroep blijkbaar dat, gezien de zwaarwegende belangen die de betrokken bestuursinstantie heeft bij een effectief en efficiënt verlofbeleid, buitengewoon verlof met betrekking tot plaatsvervangende gezinsverzorging niet voetstoots meer wordt verleend, maar voor de toekomst wordt geclausuleerd en in mindering wordt gebracht op het reguliere verlof. Een en ander blijft binnen de grenzen van een redelijke beleidsbepaling.

Pas dan rijst de vraag — waaraan de ambtenarenrechter in eerste aanleg niet toekwam — of de onereuze beleidswijziging in dit stadium en op deze wijze ten opzichte van de betrokken militair rechtmatig kon worden toegepast.

3. Beleid, en daarmee ook beleidsregels, moet(en) gewijzigd kunnen worden (vgl. E. M. H. Hirsch Ballin: *Recht op beleidsregels en beleidsregels als recht*, annotatie bij CRvB 30 mei 1985 en HR 11 oktober 1985, in: *Ars Aequi* 35 (1986) 7/8, blz. 493 e.v.). Om echter *beleidsregels rechtmatig te kunnen wijzigen zijn drie (toetsings)aspecten van belang.*

Ten eerste het bevoegdheidsaspect: slechts het bestuursorgaan of de bestuursinstantie waaraan de bestuursbevoegdheid is toegekend, zal bevoegd en rechtmatig over kunnen gaan tot het wijzigen van een beleidsregel(ing) die op die toegekende bestuursbevoegdheid steunt. In dit geval van de gezinsverzorgende militair besteedt de Centrale Raad van Beroep geen aparte aandacht aan de bevoegdheid tot wijziging van de beleidsregel. Het is evident dat in dit geval de minister van Defensie, aan wie in art. 86, aanhef en onder b, AMAR de bevoegdheid tot het verlenen van het verlengde buitengewone verlof is toegekend, de vroeger aangehouden beleidslijn bij het verlenen van dergelijk verlof bevoegd kan wijzigen.

Ten tweede speelt de aard van de wijziging een rol: is de wijziging naar zijn aard belastend voor burgers, of juist begunstigend? Een wijziging die naar zijn aard belastend is, zal, evenals bij de wijziging in belastende zin van een beschikking, naar mijn mening nadrukkelijk moeten worden gemotiveerd, behoorlijk en dus voldoende onder de aandacht van betrokkenen en/of belanghebbenden moeten worden gebracht (bijvoorbeeld door middel van publikatie; vgl. CRvB 21 april

1989, *TAR* 1989, 134), tijdig moeten worden aangekondigd opdat belanghebbenden zich kunnen instellen op de nieuwe situatie, en, indien nodig, zal er een overgangsvoorziening in het leven moeten worden geroepen, bijvoorbeeld in de vorm van een overgangstermijn (vgl. CRvB 8 april 1982, AB 1982, 407, m.nt. Van der Net en CRvB 10 augustus 1988, *TAR* 1988, 201). Een en ander is vereist om de gerechtvaardigde verwachtingen die belanghebbenden konden ontlenen aan de oude regeling te kunnen ontzien. Bij wijzigingen die naar hun aard begunstigend zijn spelen deze rechtmatigheidsvereisten een minder belangrijke rol. Toch verdient het aanbeveling om bij wijziging van beleidsregels goed in het oog te houden dat een dergelijke wijziging, vanwege het algemene regelingskarakter van een beleidsregel, onvermoede belastende gevolgen kan hebben voor bepaalde derden-belanghebbenden. Een zorgvuldige voorbereiding en voldoende motivering van iedere wijziging van een beleidsregel(ing) kan voorkomen dat het niet vermoede onereuze karakter van de wijziging op het niveau van de individuele en concrete besluiten pas opduikt en daar voor problemen in het kader van de toetsing van een dergelijk besluit zorgt.

Naast het begunstigende karakter, dan wel belastende karakter van de wijziging speelt de mate waarin de wijziging in de bestaande situatie ingrijpt een rol. In geval van wijzigingen van ondergeschikte betekenis zal men geen uitgebreide motivering, voorbereiding en overgangsregeling mogen verwachten. De Centrale Raad van Beroep zinspeelt op dit onderscheid door in het onderhavige geval uitdrukkelijk te overwegen dat het bij de door de minister doorgevoerde beleidswijziging gaat om een wijziging van ingrijpende aard en niet om een louter administratieve ordeningsmaatregel.

Het derde aspect dat bij (de toetsing van) wijzigingen van beleidsregels een rol speelt is dat van de rechtmatigheid van de wijziging zelf. Vanzelfsprekend zal een wijziging niet in strijd mogen komen met de wet (vgl. CRvB 3 maart 1988, *TAR* 1988, 111) en overigens niet met de eisen die het ongeschreven recht in de vorm van de beginselen van behoorlijk bestuur stelt aan bestuurshandelen (vgl. CRvB 14 september 1988, *TAR* 1988, 219 en CRvB 21 april 1989, *TAR* 1989, 134). Het vertrouwensbeginsel speelt hierbij, evenals bij de wijziging of intrekking van beschikkingen, de eerste viool en daarnaast kan zowel aan het gelijkheidsbeginsel (in samenhang met het vertrouwensbeginsel), het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel een rol toekomen (vgl. H. D. van Wijk/W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, 6de bewerkte druk, Culemborg 1988, blz. 240, blz. 259-264 en blz. 285).

In het onderhavige geval hebben we te maken met een eenvoudig geval van geschonden gerechtvaardigd vertrouwen. De militair mocht en kon er in dit geval op vertrouwen dat hij, nu aan de beleidswijziging geen kenbaarheid was gegeven, onder het oude regime zou worden behandeld. Van dispositie — een van de vereisten om gerechtvaardigd vertrouwen te kunnen ontlenen aan bestuurshandelingen — blijkt niet uit de overwegingen van de Raad, maar het wordt kennelijk wel ondersteld. Het feit dat zonder kenbare voorankondiging plotseling ingeteerd moet worden op reguliere verlofdagen is wat dat betreft een feit dat nau-

welijks bewijs of nadere overweging behoeft. Tevens is het aan de oude beleidslijn ontleende vertrouwen concreet genoeg om rechtvaardig en dus beschermingswaardig te kunnen heten (vgl. R. M. van Male, Rechter en bestuurswetgeving, diss. KUB, Zwolle 1988, blz. 417-428).

Opmerking verdient nog de omstandigheid dat er verschil bestaat tussen het vertrouwen dat men aan individueel gerichte en concrete besluiten en handelingen van bestuursorganen kan ontleenen en het vertrouwen ontleend aan algemene regelingen. Het vertrouwen opgewekt door algemene regels, zoals beleidsregels, zal door de rechter worden geobjectiveerd. Niet de concrete verwachting van de vertrouwende, maar het vertrouwen dat een redelijk oordelend persoon naar aanleiding van de objectieve strekking van de regel mocht koesteren zal worden aangemerkt als gerechtvaardigd vertrouwen (vgl. H. D. van Wijk/W. Konijnenbelt, a.w., blz. 284).

W. J. M. Voermans

Centraal Medisch Tuchtcollege 18 oktober 1990, TAR 1991, 31

Inzage stukken *Processtukken*

Terbeschikkingstelling van medische dossiers door arts van Abp-fonds aan niet-arts zijnde jurist van Abp-fonds in geval van gerechtelijke procedure. Verplichte inzending van tot de zaak betrekkelijke stukken brengt wel uitzondering op medische geheimhoudingsplicht met zich mee

P, een cliënt van het Abp, heeft zich in het kader van het tuchtrecht voor medici erover beklaagd dat B, hoofd Medische Dienst AOV, op P betrekking hebbende medische gegevens zonder diens toestemming ter beschikking heeft gesteld van hoofd Juridische Zaken Pensioenen. Deze laatste heeft deze stukken op uitdrukkelijk verzoek van de voorzitter van het Ambtenarengerecht aan het gerecht overgelegd in verband met een door P tegen het Abp aangespannen procedure. In afwijking van de visie van het medisch tuchtcollege in eerste aanleg is het Centraal Medisch Tuchtcollege (CMT) van oordeel dat de klacht van P over B ongegrond is. Een orgaan als het Abp is op grond van de Ambtenarenwet 1929 in een procedure voor het ambtenarengerecht verplicht de 'tot de zaak betrekkelijke stukken' over te leggen. Dit schept naar de mening van het CMT een uitzondering op de medische geheimhoudingsplicht. In het onderhavige geval had inzending van één van de medische stukken echter beter achterwege kunnen blijven, omdat het in de ogen van het CMT louter aanvullende en toelichtende informatie bevatte en daarmee niet kon worden gerekend tot de 'tot de zaak betrekkelijke stukken' (?). Niet geheel duidelijk wordt of het CMT aanvaardt dat de uitzondering op de geheimhoudingsplicht met zich brengt dat behalve de rechter ook de juridische afdeling van het Abp van de medische stukken kennis neemt.

Het CMT gaat aanzienlijk minder ver dan het tuchtcollege in eerste aanleg. Dit was de mening toc-

gedaan dat B maatregelen had dienen te treffen om te voorkomen dat derden, waaronder mede te verstaan niet-medische functionarissen in dienst van het Abp, zonder toestemming van P van diens medisch dossier kennis konden nemen. Het is duidelijk dat een dergelijke opvatting met name in het kader van gerechtelijke procedures tot aanzienlijke problemen aanleiding zou geven. Niettemin roept ook het standpunt van het CMT een spanningsveld op tussen de voor de beroepsgroep van medici geldende norm en de eisen van een behoorlijke administratiefrechtelijke procedure. Het is immers goed denkbaar dat de jurist een medisch gegeven tot de op de zaak betrekking hebbende stukken rekent, terwijl de medicus de mening is toegegaan dat hij verplicht is tot geheimhouding.

Het beroepsgeheim van de medicus

De ratio van het beroepsgeheim van de arts is gelegen in het maatschappelijk belang van de onbelemmerde toegang tot de medische hulpverlening. Dientengevolge zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen behandelende en niet-behandelende artsen. Alleen de eersten zouden op grond van de vertrouwensrelatie met hun patiënt tot geheimhouding verplicht zijn. De niet-behandelend arts, de arts die keurt, controleert of adviseert, heeft (in de bewoordingen van J. J. I. Verburg, 'Het beroepsgeheim', 1985, blz. 49) 'geen patiënten, maar cliënten'. Het CMT ziet dit evenwel anders. De geheimhoudingsplicht van een arts bestaat niet slechts ingeval een patiënt zijn hulp inroept ten aanzien van hetgeen hem alsdan is toevertrouwd, maar ook ten aanzien van hetgeen hem anderszins bij de uitoefening van zijn beroep bekend is geworden (uitspraak CMT van 18 oktober 1990, gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 9 januari 1991). Geheel in deze lijn verklaart het wetsvoorstel betreffende de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Tweede Kamer nr. 21 561) in het ontwerp-art. 1653t de regels met betrekking tot de geneeskundige behandeling - waaronder de verplichting tot geheimhouding, neergelegd in het ontwerp-art. 1653 l - van overeenkomstige toepassing indien een arts anders dan krachtens een behandelingsovereenkomst handelingen op het gebied van de geneeskunde verricht. De bijbehorende toelichting geeft aan dat art. 1653 t onder meer het oog heeft op werkzaamheden in het kader van de sociale verzekeringsgeneeskunde.

De verplichting tot geheimhouding is niet absoluut. Er kan zich een situatie voordoen waarin het belang dat de waarheid aan het licht komt, moet prevaleren boven het belang dat het beroepsgeheim bewaard blijft (HR 6 maart 1987, NJ 1987, 1016). Maar een niet-behandelend arts mag ook in minder uitzonderlijke situaties mededelingen doen over zijn cliënten. Dat een verzekeringsgeneeskundige ter uitvoering van een aan hem gegeven opdracht aan zijn opdrachtgever de resultaten van zijn onderzoek mag medelen is onomstreden. Aldus ook het CMT in zijn zojuist genoemde uitspraak. Daarin geeft het college aan dat een arts in het kader van de uitvoering van de Ziekwet aan zijn opdrachtgever mocht mededelen of de onderzochte persoon al dan niet arbeidsongeschikt was met aanduiding van de aard van het onderzoek dat hij had verricht om tot zijn oordeel te komen. Hoe het CMT de bevoegdheid van de verzekeringsgenes-