



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotatie bij CRVB 3 april 1990
Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (1990). Annotatie bij CRVB 3 april 1990. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3420>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3420>

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

Doorwaans is dan ook een nieuwe zitting van de bezwarencommissie noodzakelijk om de ambtenaar de gelegenheid te geven op de nieuwe informatie te reageren. Vergelijk bijvoorbeeld CRvB 19 maart 1985 TAR 1985 98

I Zwennis

Annotatie bij CRvB 3 april 1990, TAR 1990, 128

Bezoldiging inhouding

Orgaan kon op het moment van uitbetaling geldende inhoudingspercentage ingevolge de Inhoudingswet 1982 wel toepassen. Hoger beroep van TAR 1988, 178

1. Gedaagden waren in het geval dat aanleiding gaf tot bovenvermelde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep reeds in 1987 door de Raad in het gelijk gesteld in hun beroep tegen het besluit van eiser om de bevestiging van hun salarisannekteit te verlangen. De uitspraak waarbij de Raad dit besluit vermetigde maakte nabetaling van het achterstallige salaris door eiser, i.c. het College van Bestuur van de Technische Universiteit Delft voor de duur van de onrechtmatige bevestiging noodzakelijk. De inzet van het geschil betrof in het onderhavige geval dan ook de berekening van de hoogte van die nabetaling met name de verplichte inhoudingen ingevolge de Inhoudingswet 1982 en het Inhoudingsbesluit 1982. Bij de door eiser verrichte nabetaling waren conform het advies van de minister van Binnenlandse Zaken in zijn circulaire van 23 december 1983, de inhoudingspercentages aangehouden zoals die golden in de maand van de nabetaling zelf en niet die percentages welke golden in het verleden. Gedaagden hadden zich al in eerste aanleg beklaagd bij het Ambtenarengerecht in 's-Gravenhage over deze berekeningswijze en stelden zich op het standpunt dat de inhoudingen berekend hadden dienen te worden volgens de maatstaven die daarvoor golden in de maand waarin de betaling eigenlijk verschuldigd was geweest. Per saldo pakte zo'n maandgewijze berekening van de verschillende deelsommen binnen de nabetaling gunstiger voor hen uit dan de inhouding ineens. Het Ambtenarengerecht in 's-Gravenhage achtte, met een beroep op de redelijkheidsoorm, de klacht van gedaagden gegrond. De Centrale Raad van Beroep stelde zich in hoger beroep echter op het standpunt dat nu eiser, zoals in alle vergelijkbare gevallen uitvoering had gegeven aan een — aan het advies van de minister ontleende — consequente beleidslijn, er geen reden was om aan de rechtmatigheid van die beleidslijn te twijfelen. Mitsdien werd de uitspraak van het Ambtenarengerecht in 's-Gravenhage nietig verklaard.

2. Dat het hebben en aanhouden van een beleidsregel of vaste beleidslijn zeer lonend kan zijn bewijst bovengenoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. De Raad stelt consistent beleid, blijkend uit een aangehouden beleidslijn een reeks besluiten of een op schrift gestelde beleidsregel op prijs zoals ook al

bleek uit de uitspraak van de Raad van 30 mei 1985 AB 1986, 577. Een aangehouden beleidslijn, beleidsregel of een consistente reeks besluiten legt een stevig fundament voor de legitimatie van het individuele besluit. Een en ander betekent nog niet per se dat de Raad voor de uitoefening van bestuursbevoegdheden aan de basis steeds een op schrift gestelde beleidsregel vordert (vgl. J II van Kreveld in zijn noot onder CRvB 30 mei 1985, AB 1986, 577). De Raad eist slechts dat 'een besluit moet kunnen worden gedragen door een daaraan ten grondslag liggende en inzichtelijke motivering gebaseerd op een beleid' (vgl. CRvB 23 februari 1987, TAR 1987, 110). Dit beleid, in de vorm van een aangehouden beleidslijn, op schrift gestelde beleidsregel of een consistente reeks besluiten dient uitdrukking te geven aan een redelijke belangenafweging die noch in strijd komt met de wet, noch met de beginselen van behoorlijk bestuur. Aan deze eisen zal een bestuursorgaan eerder tegemoet kunnen komen wanneer het zich bedient van een vooraf opgestelde beleidsregel of consistent aangehouden beleidslijn, dan wanneer het op het niveau van het individuele besluit hieraan, in de vorm van een livige motivering, gestalte tracht te geven. Toch levert het hanteren van beleidsregels (of beleid dat niet schriftelijk is neer gelegd) geen vrijgeleide op. Bestuursorganen zullen zich bij de voorbereiding van het individuele besluit, steeds af moeten vragen of er geen sprake is van een *bijzonder geval* die noodzaakt tot afwijking van de beleidsregel of beleidslijn (vgl. CRvB 16 april 1987 TAR 1987, 139). Door het opstellen van een beleidsregel, of het aanhouden van een beleidslijn kunnen bestuursorganen zichzelf niet de verantwoordelijkheid, die hen door de wetgever in de vorm van een bestuursbevoegdheid is toebedeeld, ontnemen. Deze verantwoordelijkheid of bevoegdheid wordt wel — in navolging van de benaming die Van Kreveld daarvoor in zijn proefschrift 'Beleidsregels in het recht' gebruikte (vgl. J II van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Deventer 1983, hoofdstuk 13 en 14) — de inherente afwijkingbevoegdheid genoemd. Is evenwel vastgesteld dat er geen sprake is van een bijzonder geval dan zal het bestuursorgaan bij het nemen van het individuele besluit in beginsel op grond van het verbod van willekeur en het gelijkheidsbeginsel gebonden zijn aan de beleidsregel of het aangehouden beleid, ongeacht of de werking van dat beleid in het geïndividualiseerde besluit nu ten voordele of ten nadele van de geadresseerde uitpakt.

3. In het onderhavige geval hebben we te maken met een consequent beleid van eiser (de navolging van het advies in de ministeriele circulaire) dat in dit geval, door de aangehouden berekeningswijze, ten nadele van de betrokken ambtenaren uitwerkt. Vooraleer over te gaan tot toetsing van het besluit, toetst de Raad ten eerste de beleidslijn zelf aan de wet en de eisen die de algemene beginselen van behoorlijk bestuur stellen. Naar aanleiding van die toetsing ziet de Raad geen aanleiding om aan de wet- of rechtmatigheid van de aangehouden beleidslijn te twijfelen. Vervolgens gaat de Raad na of er sprake is van een bijzonder geval dat tot afwijking van het in de beleidslijn (lees nagevolgde advies uit de circulaire) gestelde zou nopen. Ook hiertoe kan de Raad niet concluderen. Deze beide constatering brengen de Raad dan ook terecht tot

het oordeel dat het individuele besluit dan conform het bepaalde in de circulaire is genomen, rechtmatig tot stand is gekomen. Een andere handelwijze, zoals bijvoorbeeld een afwijking van de beleidsregel ten gunste van de gedaagden, zou het besluit van eiser immers licht in strijd hebben gebracht met het verbod van willekeur of het gelijkheidsbeginsel.

W. J. M. Voermans

Annotatie bij Centrale Raad van Beroep 23 mei 1990, TAR 1990, 167

ABPw
art. K 1
Herplaatsing

Art. K 1 ook van toepassing op degene die ambtenaar is in de zin van de ABPw omdat hij wachtgeld ontvangt

Vanaf 1 januari 1966 kent de pensioenregeling voor ambtenaren het instituut van de herplaatsbaarheid. De regeling van de herplaatsbaarheid is opgenomen in hoofdstuk K van de ABPw. Zij is in de loop der tijd één keer aan een grondige herziening onderworpen bij de Wet van 6 juli 1983, *Stb.* 385.

Het oogmerk van de herplaatsingsregeling is te bevorderen dat ambtenaren die voor hun betrekking uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt zijn bevonden, maar die nog over aanzienlijke mogelijkheden beschikken voor de vervulling van andere betrekkingen ook daadwerkelijk zo'n andere betrekking verwerven. De mogelijkheid tot herplaatsbaarverklaring werd aanvankelijk beperkt tot die ambtenaren die een volledige betrekking hadden vervuld en die in staat geacht werden een passende andere volledige betrekking te vervullen. Vanaf 1 september 1983 is het bereik van de regeling uitgebreid tot alle ambtenaren in de zin van de ABPw. Een ambtenaar is volgens art. K 2, lid 2, herplaatsbaar als hij geschikt is, dan wel na omscholing geschikt zal zijn voor het vervullen van een passende andere betrekking of van dezelfde betrekking onder andere voorwaarden en de kans om te worden herplaatst in een betrekking als vorenbedoeld redelijkerwijs aanwezig wordt geacht. Het derde lid van art. K 2 stelt aan de betrekking waarvoor de ambtenaar geschikt wordt geacht de eis dat zij tenminste de helft van een gebruikelijke arbeidsweek omvat.

Herplaatsbaarheid heeft een drietal ingrijpende gevolgen:

1. de herplaatsbaar verklaarde ambtenaar heeft na zijn ontslag geen recht op een invaliditeitspensioen;
2. in plaats daarvan heeft hij gedurende vijf jaren recht op wachtgeld ten laste van het lichaam uit de dienst waarvan hij is ontslagen;
3. de herplaatsbaar verklaarde ambtenaar die wordt herplaatst, heeft recht op een toelage ter overbrugging van een nadelig verschil tussen zijn oude en nieuwe salaris.

Door middel van dit samenstel van gevolgen beoogt de wettelijke regeling de voorwaarden voor een daadwerkelijke herplaatsing te optimaliseren. De ambte-

naar die is herplaatst behoudt zijn vóór de ongeschiktheidsverklaring bereikte salarisoniveau, terwijl bij het ontbreken van de herplaatsingsregeling herplaatsing enig inkomensverlies zou opleveren. Verder is van belang dat de werkgever naast een moreel ook een financieel belang heeft bij een gerealiseerde herplaatsing, omdat die hem immers ontslaat van de verplichting tot betaling van herplaatsingswachtgeld.

Naar uit het voorgaande volgt heeft de werkgever van een herplaatsbaar verklaarde ambtenaar een rechtstreeks belang bij de beslissing tot herplaatsbaarverklaring. Hij is derhalve bevoegd tegen de beslissing van de hooffdirectie bezwaar te maken bij het bestuur van het ABP en tegen een door het bestuur gehandhaafde herplaatsbaarheid beroep of hoger beroep aan te tekenen. In een dergelijke procedure staat gewoonlijk ter discussie of het ABP terecht heeft beslist dat de betrokken ambtenaar aan het wettelijk criterium voor de herplaatsbaarheid voldoet. Gezien de eerder weergegeven wettelijke definitie van herplaatsbaarheid is het inderdaad goed voorstelbaar dat daar discussie over bestaat. In de uitspraak van de CRvB van 23 mei 1990, *TAR* 1990, 167 komt echter voor het eerst in de jurisprudentie van de Raad ook nog de praalabele vraag aan de orde of de regeling van herplaatsbaarheid wel van toepassing kan zijn op de wachtgeldambtenaar.

De vraag is inderdaad op zijn plaats. Het ambtenaarschap van de wachtgelder dateert evenals de herplaatsbaarheid van 1 januari 1966. Vanaf die datum behoudt de ontslagen ambtenaar, aan wie door het bevoegd gezag een periodieke uitkering wegens onvrijwillige werkloosheid is toegekend, het ambtenaarschap in de zin van de ABPw. Het is denkbaar dat de wetgever van 1966 zich niet ten volle bewust is geweest van alle consequenties van de nieuwe vorm van ambtenaarschap en a fortiori geldt dat voor de situaties waarin zowel sprake was van wachtgeldambtenaarschap als van het eveneens nieuwe instituut van de herplaatsbaarheid. Art. B 6 geeft aan hoe het antwoord moet worden gevonden. Het bepaalt dat de wachtgelder als ambtenaar in de zin van de ABPw wordt beschouwd en dat alle wetsbepalingen die iets regelen voor de ambtenaar op de wachtgelder van toepassing zijn 'tenzij daaruit het tegendeel blijkt'.

Blijkt uit hoofdstuk K nu iets omtrent de toepasselijkheid ervan op wachtgelden? Het hoofdstuk begint met een definitie van ongeschiktheidsverklaring. Dat is de beslissing van het ABP dat een ambtenaar uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt is zijn betrekking te vervullen. Bij een dergelijke ongeschiktheidsverklaring beslist het ABP of de betrokken ambtenaar al dan niet herplaatsbaar is. De actief dienende ambtenaar heeft recht op invaliditeitspensioen wanneer hij uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt is zijn betrekking te vervullen. Voor de wachtgelder, van wie niet kan worden gezegd dat hij een betrekking vervult, ontstaat recht op invaliditeitspensioen, indien hij uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt is voor de betrekking waaruit hij met recht op wachtgeld is ontslagen (zie art. E 1, lid 2). In de afwijkende formulering van het recht op invaliditeitspensioen zou het bewijs van 'het tegendeel' kunnen worden gelezen.

Te weinig bewijs van het tegendeel oordeelt de CRvB. Die conclusie lijkt mij juist. Herplaatsbaarheid