

ECLI:NL:CRVB:2003:AF8422

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	17-04-2003
Datum publicatie	12-05-2003
Zaaknummer	00/6700 AW + 00/6704 AW
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Ambtenarenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl TAR 2003/123 met annotatie van T.A. Karssen

Uitspraak

00/6700 AW en 00/6704 AW Q.

UITSpraak

in de gedingen tussen:

[appellante], wonende te [woonplaats], appellante,

en

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedaagde 1,

het College van de Algemene Rekenkamer, gedaagde 2.

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN DE GEDINGEN

Namens appellante is op de daartoe bij aanvullende beroepschriften aangevoerde gronden hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 15 september 2000, nummers SBR 99/1349 AW en 00/800 AW, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Namens gedaagden zijn verweerschriften ingediend, waarna gedaagde 2 nog nadere stukken heeft ingezonden.

De gedingen zijn gevoegd behandeld ter zitting van 23 januari 2003. Aldaar is appellante in persoon verschenen, bijgestaan door mr. W.J.M. van Tongeren, advocaat te Utrecht, als haar raadsman. Gedaagde 1 heeft zich laten vertegenwoordigen door

mr. A.M.G. Klooswijk, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gedaagde 2 heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J.J. Blanken, verbonden aan CAPRA.

II. MOTIVERING

1. Bij zijn oordeelsvorming gaat de Raad uit van de volgende gegevens. De Raad zal gedaagde 1 ook aanduiden als inlener en gedaagde 2 als uitlener.

1.1. Gedaagden en appellante, ambtenaar in vaste dienst van de Algemene Rekenkamer, hebben een Overeenkomst Interim Functievervulling Algemene Rekenkamer (hierna: IF-overeenkomst) gesloten, ook wel aangeduid als detacheringsovereenkomst. Ingevolge deze overeenkomst werd appellante met het oog op haar loopbaanontwikkeling voor het tijdvak 1 maart 1998 tot 1 maart 1999 de interim-vervulling (hierna: IF) opgedragen van de functie van coördinator bij de afdeling Formatie management Rijksdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het ministerie).

1.2. Naar aanleiding van een brief van appellante van 25 november 1998 aan het hoofd van deze afdeling, heeft gedaagde 1 appellante mondeling op 26 november 1998 en vervolgens bij brief van 2 december 1998 meegedeeld, dat voortzetting van de IF-overeenkomst in redelijkheid niet kan worden geveerd omdat de verhouding tussen appellante en het hoofd van de afdeling Formatie management Rijksdienst verstoord is en dat de overeenkomst met ingang van 26 november 1998 wordt beëindigd (hierna: beslissing 1). Hierin is tevens vermeld dat aan gedaagde 2 is verzocht appellante weer rechtstreeks onder zijn gezag te brengen.

1.3. Gedaagde 1 heeft appellantes bezwaar tegen beslissing 1, na appellante op 1 april 1999 te hebben gehoord, bij beslissing van 31 mei 1999 doorgezonden naar gedaagde 2. Gedaagde 1 was van oordeel dat alleen gedaagde 2 als uitlener bevoegd was om de IF-overeenkomst te beëindigen. Gedaagde 1 meende er vanuit te mogen gaan dat hij beslissing 1 namens gedaagde 2 had genomen (hierna: beslissing 2).

1.4. Gedaagde 2 heeft beslissing 1 niet voor zijn rekening genomen. Bij beslissing van 22 november 1999 heeft hij de aan appellante opgedragen werkzaamheden bij het ministerie met ingang van 26 november 1998 beëindigd en appellante vanaf die datum bij de Algemene Rekenkamer teruggeplaatst (hierna: beslissing 3). Bij zijn beslissing op bezwaar van 16 maart 2000 heeft gedaagde 2 onder meer appellantes bezwaar tegen de beëindiging van de detachering ongegrond verklaard (hierna: beslissing 4).

2. Bij de aangevallen uitspraak zijn de beroepen van appellante tegen de beslissingen 2 en 4 gegrond verklaard, is beslissing 1 herroepen en is het bezwaar tegen beslissing 3 alsnog niet-ontvankelijk verklaard. Voorts heeft de rechtbank gedaagden opdrachten gegeven inzake onder meer vergoeding van griffierecht en proceskosten.

2.1. Appellantes hoger beroep is gericht tegen de vernietiging van de beslissingen 2 en 4 en tegen de uitkomst van de rechtbank ten aanzien van de beslissingen 1 en 3. Het hoger beroep strekt er toe dat de beëindiging van de IF met ingang van 26 november 1998 ongedaan wordt gemaakt.

3. De beslissingen 1 en 2 (beëindiging door de inlener; doorzending bezwaar naar de uitlener)

3.1. De rechtbank heeft het beroep tegen beslissing 2 gegrond verklaard en met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beslissing 1 herroepen, omdat gedaagde 1 als inlener niet bevoegd kon worden geacht om de detachering van appellante te beëindigen.

3.2. Appellante is van opvatting dat een inlener zoals gedaagde 1 wel eigen bevoegdheden heeft jegens een gedetacheerde als appellante en dat gedaagde 1 derhalve zelf aanspreekbaar is op het gebruik van die bevoegdheden.

3.3.1. Naar vaste jurisprudentie van de Raad blijft tijdens de detachering van een ambtenaar het dienstverband met het bestuursorgaan, dat de ambtenaar heeft aangesteld, bestaan. Dat is ook hier het geval. De gelegenheid tot interim-functievervulling die gedaagde 2 als uitlenend bestuursorgaan aan appellante bood, impliceerde dat gedaagde 2 appellante voor de IF-periode buitengewoon verlof verleende. De gezagsrelatie die tussen gedaagde 2 als bevoegd gezag en appellante bestond, bleef tijdens de IF-periode bestaan en gedaagde 2 bleef uit dien hoofde bevoegd jegens appellante rechtspostionele

besluiten te nemen, voorzover een en ander met de detachering verenigbaar was.

3.3.2. Gedaagde 1 heeft als inlenend bestuursorgaan aan appellante de interim-vervulling van de functie van coördinator bij de afdeling Formatiemanagement Rijksdienst van het ministerie opgedragen. Gegeven de aard en inhoud van die opdracht dient deze op één lijn te worden gesteld met een tijdelijke aanstelling. Appellante heeft aldus gedurende de IF-periode naast haar ambtelijke rechtsverhouding met gedaagde 2 ook een tijdelijke ambtelijke rechtsverhouding met gedaagde 1 verkregen.

3.3.3. De inhoud van deze laatste rechtsverhouding, uit hoofde waarvan er ook tussen gedaagde 1 en appellante een gezagsrelatie was ontstaan, werd bepaald door het karakter van de onderhavige IF-relatie. Gelet op inhoud en strekking van de IF-overeenkomst bracht de IF-aanstelling mee, dat appellante in de uitoefening van haar interim-functie een bijdrage moest leveren aan de nadere uitwerking van de positionering van de afdeling Formatiemanagement Rijksdienst met als aandachtsgebied de kerntaak "kwaliteit van het apparaat" en haar werkzaamheden onder leiding van haar chef op het ministerie en met inachtneming van diens aanwijzingen moest verrichten. Volgens de IF-overeenkomst moest appellante voorts ziekte, ongeval en herstel aan haar chef op het ministerie melden en met hem over het opnemen van verlof overleggen. Deze chef diende aan het einde van de IF-periode met appellante een functioneringsgesprek over de gehele IF-periode te voeren. Daartegenover bleven appellantes bezoldiging als vastgesteld door gedaagde 2 en (de regeling van) haar verlofaanspraken jegens gedaagde 2 volgens de IF-overeenkomst tijdens de IF-periode ongewijzigd.

3.3.4. Uit hoofde van de IF-aanstelling was gedaagde 1 niet alleen bevoegd appellante aanwijzingen omtrent de uitoefening van haar interim-functie te geven, maar evenzeer om haar - bijvoorbeeld wegens disfunctioneren - vóór het verstrijken van de afgesproken IF-periode uit de interim-functie te ontheffen. Beslissing 1 strekt tot zodanige ontheffing. Vanwege haar IF-aanstelling is appellante als ambtenaar belanghebbende bij dat besluit.

3.3.5. De Raad volgt appellante dan ook in haar stelling dat gedaagde 1 een eigen bevoegdheid had om beslissing 1 te nemen. Dit betekent dat het inleidend beroep tegen beslissing 2 weliswaar terecht gegrond is verklaard maar op onjuiste gronden, alsmede dat de rechtbank beslissing 1 op grond van onjuiste overwegingen heeft herroepen.

3.4. Appellantes hoger beroep is erop gericht een inhoudelijke beoordeling van beslissing 1 te verkrijgen. Zij meent dat gedaagde 1 haar zonder goede gronden de mogelijkheid heeft ontnomen haar werk op het ministerie voort te zetten en daarmee heeft belemmerd dat zij aan het einde van de IF-periode in aanmerking kon komen voor een vaste aanstelling bij het ministerie. Nu de Raad zich door de beschikbare stukken voldoende voorgelicht acht, zal hij de vraag beantwoorden of beslissing 1 in rechte stand kan houden.

3.4.1. In de onder 1.2. genoemde brief heeft appellante kritiek gegeven op beslissingen van haar chef met betrekking tot door haar verrichte en nog te verrichten werkzaamheden. Zij heeft diens handelwijze geplaatst in het licht van een vrouw-onvriendelijke bejegening door het mannelijk management bij de rijksoverheid die erop gericht zou zijn om vrouwen uit hogere functies te weren.

3.4.2. Deze chef heeft bij brief van 26 november 1998 uitvoerig gereageerd op appellantes kritiek met betrekking tot het werk en voorts aangegeven dat hij appellantes interpretaties en vergelijkingen ongegrond, ongehoord en ernstig beledigend acht. Hij heeft - mede onder verwijzing naar eerdere gesprekken - kenbaar gemaakt dat hij het niet meer goed mogelijk acht om het met appellante eens te worden over een zinvolle bijdrage van haar aan het werk van de afdeling en de wens uitgesproken de werkrelatie van appellante met zijn afdeling te beëindigen. Hierna heeft gedaagde 1 beslissing 1 genomen.

3.4.3. In de bezwaarschriftprocedure tegen beslissing 1 heeft appellante onder meer aangegeven dat zij niet bedoeld heeft haar chef te beschuldigen van een vrouw-onvriendelijke bejegening, maar dat haar opmerkingen daarover veeleer een signaal waren aan de rijksoverheid in het algemeen. Appellante heeft

de aanwezigheid van verstoorde verhoudingen ontkend. In hoger beroep heeft appellante vooral kritiek geuit op de snelheid waarmee gedaagde 1 tot zijn besluit is gekomen.

3.4.4. De Raad is van oordeel dat gedaagde 1 aan de inhoud en de toonzetting van appellantes brief, mede in aanmerking genomen de reactie van appellantes chef van 26 november 1998, de conclusie mocht verbinden dat er sprake was van verstoorde verhoudingen. De Raad wijst erop dat appellantes brief van 25 november 1998 niet anders te begrijpen was dan als een beschuldiging van vrouw-onvriendelijke bejegening door de chef en dat de wijze waarop appellante één en ander verwoord had als volstrekt ongepast moet worden aangemerkt. De omstandigheid dat appellante geruime tijd nadien (op 1 april 1999) afstand heeft genomen van haar beschuldigingen kan daar niet aan afdoen. Onder deze omstandigheden valt niet in te zien dat het besluit van gedaagde 1 om de IF-aanstelling te beëindigen in strijd komt met het geschreven dan wel het ongeschreven recht.

3.4.5. Het vorenstaande brengt mee dat gedaagde 1 het bezwaar tegen beslissing 1 ongegrond had moeten verklaren. De Raad zal dit, onder vernietiging in zoverre van de aangevallen uitspraak, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb alsnog doen.

4. De beslissingen 3 en 4 (beëindiging en terugplaatsing door de uitlener)

4.1. Bij beslissing 4 heeft gedaagde 2 de beëindiging van de tijdelijke werkzaamheden bij het ministerie en de terugplaatsing bij de Algemene Rekenkamer met ingang 26 november 1998 gehandhaafd.

4.2. Ter zitting bij de rechtbank heeft gedaagde 2 nader het standpunt ingenomen dat beslissing 3 niet als een besluit in de zin van de Awb kan worden aangemerkt, omdat deze beslissing niet op rechtsgevolg is gericht. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank deze zienswijze overgenomen en het bezwaar alsnog niet-ontvankelijk verklaard.

4.3. De Raad deelt het oordeel van de rechtbank niet. Beslissing 3 impliceerde dat gedaagde 2 het in 3.3.1. bedoelde buitengewoon verlof van appellante per 26 november 1998 beëindigde. Nu beslissing 3 daarmee gericht was op wijziging van appellantes rechtspositie, was sprake van een op rechtsgevolg gerichte beslissing. Dat ten tijde van het nemen van beslissing 3 de einddatum van de IF-periode reeds verstreken was doet hieraan niet af. De aangevallen uitspraak kan derhalve niet in stand kan blijven, voorzover daarbij het bezwaar tegen beslissing 3 niet-ontvankelijk is verklaard.

4.4. Aangezien appellante heeft laten blijken dat zij ook de inhoudelijke houdbaarheid van beslissing 4 beoordeeld wenst te zien, en gedaagde 2 in hoger beroep subsidiair de juistheid van beslissing 4 heeft gesteld, zal de Raad thans de vraag beantwoorden of deze beslissing in rechte ook inhoudelijk stand kan houden.

4.4.1. Appellante heeft ten aanzien van dit besluit met name opgeworpen dat gedaagde 2 in onvoldoende mate getracht heeft om de detachering voort te zetten. Gelet op het belang van appellante bij voortzetting daarvan teneinde de kans te krijgen op een vaste aanstelling in dienst van het ministerie, had gedaagde 2 bijvoorbeeld de IF-coördinator van de Algemene Rekenkamer moeten inschakelen om te trachten die voortzetting te bereiken.

4.4.2. De Raad kan appellante niet volgen. In aanmerking genomen dat voor het voort-duren van de detachering van appellante bij het ministerie de bereidheid en bereid-willigheid van gedaagde 1 om appellante tijdelijk op het ministerie werkzaamheden te laten verrichten noodzakelijk was, en gelet op het feit dat gedaagde 1 de meergenoemde brief van appellante op goede gronden als volstrekt onaanvaardbaar heeft aangemerkt, kan niet gezegd worden dat gedaagde 2 gehouden was gedaagde 1 er toe te bewegen om de verstoorde verhoudingen op te lossen. Dit brengt mee dat beslissing 4 in rechte stand kan houden en dat het inleidend beroep daartegen 4 alsnog ongegrond moet worden verklaard.

5. Aangezien de aangevallen uitspraak grotendeels niet in stand kan blijven, acht de Raad het geraden om deze - behoudens de bij het dictum aan gedaagden gegeven opdrachten - in haar geheel te vernietigen en te doen hetgeen de rechtbank had behoren te doen. In het vorenstaande vindt de Raad aanleiding gedaagden op grond van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de proceskosten van appellante in hoger beroep ten bedrage van 966,- wegens kosten van rechtsbijstand. De Raad beslist derhalve als volgt.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak, behoudens voorzover hierin opdrachten aan gedaagden zijn gegeven;

Verklaart het inleidend beroep tegen de beslissing op bezwaar van 31 mei 1999 van gedaagde 1 gegrond;

Vernietigt dat besluit van 31 mei 1999;

Verklaart het bezwaar tegen het besluit van 2 december 1998 van gedaagde 1 alsnog ongegrond;

Verklaart het inleidend beroep tegen de beslissing op bezwaar van 16 maart 2000 van gedaagde 2 alsnog ongegrond;

Veroordeelt gedaagden in de proceskosten van appellante in hoger beroep tot een bedrag van 966,-, te betalen door de Staat der Nederlanden;

Bepaalt dat de Staat der Nederlanden aan appellante het door haar in hoger beroep betaalde griffierecht van 154,29 (voorheen f 340,-) vergoedt.

Aldus gegeven door mr. J.C.F. Talman als voorzitter en mr. T. Hoogenboom en

mr. J.H. van Kreveld als leden, in tegenwoordigheid van M. Pijper als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 17 april 2003.

(get.) J.C.F. Talman.

(get.) M. Pijper.

HD

17.04