

onder a van de Wro, voor zover niet begrepen onder art. 8.2 lid 1 onder f en onder b en c van de Wro. Het gaat in casu om art. 8.2 lid 1 onder f van de Wro. Dat bepaalt dat een belanghebbende beroep kan instellen bij de Afdeling tegen een aanwijzing als bedoeld in art. 4.4 lid 1 van de Wro voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is. In tegenstelling tot art. 8.2 lid 1 aanhef en onder a van de Wro omvat deze formulering niet het weigeringsbesluit. Uit art. 6:2 van de Awb volgt echter dat voor zover er beroep tegen een positief besluit kan worden ingesteld, ook het weigeringsbesluit appellabel is.

Uit de uitspraak blijkt dat de aanvraag tweeledig is: er wordt kennelijk zowel een niet nader gespecificeerd verzoek tot het geven van een aanwijzing gedaan als een verzoek dat betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie.

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond geldt dat het besluit op het eerste deel van de aanvraag niet appellabel is en het besluit op het tweede deel wel. De voorzitter komt tot dezelfde conclusie (zie rechtsoverwegingen 2.5.3 en 2.5.4).

Hoewel appellanten gedeeltelijk ontvankelijk zijn, trekken zij toch aan het kortste eind. De voorzitter volgt daarbij dezelfde redenering als ten aanzien van het inpassingsplan.

3. Tot slot hebben appellanten de minister verzocht een aanwijzingsbesluit als bedoeld in art. 3.26 lid 2 in samenhang met art. 3.8 lid 6 van de Wro te nemen. Kennelijk verwachtten appellanten dat gedeputeerde staten een inpassingsplan zouden vaststellen en wensten zij dat inpassingsplan door middel van een reactieve aanwijzing te blokkeren. De figuur van de reactieve aanwijzing bestond onder vigeur van de WRO niet. Zij is in de plaats gekomen van de provinciale goedkeuringsbevoegdheid en de ministeriële vervangingsbevoegdheid en kan in de bestemmingsplanprocedure zowel door de minister als gedeputeerde staten worden ingezet. Bij het provinciale inpassingsplan kan alleen de minister een reactieve aanwijzing geven. Is een gemeente het niet eens met een inpassingsplan, dan zal zij haar gelijk via een beroepsprocedure bij de Afdeling moeten halen. Over de reactieve aanwijzing is al veel geschreven (J.M.H.F. Teunissen, Instructieregels in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, TBR 2009/65; A.G.A. Nijmeijer en H.J. de Vries, De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: ook bedoeld voor de handhaving van bestuurlijke afspraken?, TO 2008, p. 49 e.v.). In bovenstaande uitspraak komt de vraag aan de orde of tegen de weigering een reactieve aanwijzing te geven, beroep kan worden ingesteld. Dat een reactieve aanwijzing appellabel is, staat in art. 8.2 lid 1 aanhef en onder d van de Wro. Toepassing van art.

6:2 van de Awb zou tot gevolg hebben dat ook tegen een weigeringsbesluit rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De voorzitter volgt die redenering niet. Hij geeft daarvoor drie overtuigende argumenten: (1) beroep tegen de reactieve aanwijzing is blijkens de parlementaire geschiedenis opengesteld omdat er met een reactieve aanwijzing een eindbeslissing wordt gegeven (een verplichting vergelijkbaar met die van art. 30 WRO bestaat onder het nieuwe recht niet, ABRvS 16 juli 2008, BR 2008/729 met noot Lam en Hillegers), (2) tegen een bestemmingsplan of inpassingsplan dat is bekendgemaakt zonder dat een reactieve aanwijzing is gegeven, staat beroep open, (3) vernietiging van een weigering zou leiden tot onvoorzienbare processuele complicaties.

T.E.P.A. Lam

## AB 2009, 322

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP (MEERVOUDIGE KAMER)

9 oktober 2008, nr. 07/847 AW

(Mrs. J.C.F. Talman, J.Th. Wolleswinkel, J.H. van Kreveld)

m.nt. J.G.F.M. Hoffmans\*

Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst art. 2:4:1 lid 1 onder c aanhef en onder ii, 8:12 lid 1

LJN BG1040

### Heeft de ambtenaar na afloop van een proefaanstelling aanspraak op een vaste aanstelling?

*In dit geding gaat het om de vraag of het college appellante een vaste aanstelling had behoren te verleenen. Nu zij (gedurende een jaar) op proef was aangeesteld, kon en mocht zij er in beginsel van uitgaan dat de wijze waarop zij haar functie vervulde door het college aan een beoordeling zou worden onderworpen en dat haar bij een gunstige beoordeling een vaste aanstelling of, als nog enige twijfel zou resteren, weer een proefaanstelling zou worden verleend. Dit neemt niet weg dat van een dergelijke (ook gebruikelijke) gang van zaken kan worden afgezien als zich een bijzondere omstandigheid van gewichtige aard voordoet. In lijn met zijn uitspraak van 10 maart 1998, LJN AK3119 en TAR 1988, 105, is de Raad van oordeel dat een zodanige omstandigheid zou kunnen worden gevormd door de noodzaak tot het treffen van bezuinigingsmaatregelen. In dit verband is van belang dat de raad van de gemeente Cranendonck*

\* J.G.F.M. Hoffmans is advocaat bij Clingendael Advocaten.

*op 6 juli 2004 heeft besloten voor € 1.500.000 te bezuinigen op personeel en organisatie en een vacatu-restop af te kondigen. Appellante heeft het noodzakelijke karakter van deze bezuinigingen niet voldoende gemotiveerd betwist. De Raad acht voldoende aan-nemelijk dat de te treffen bezuinigingsmaatregelen een vast dienstverband met appellante in de weg stonden.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

Appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 16 januari 2007, 06/2104 (hierna: aangevallen uitspraak), in het geding tussen:

appellante

en

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Cranendonck (hierna: college)

### I. Procesverloop

Appellante heeft hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 4 september 2008. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. H.J. Weekers, werkzaam bij ARAG Rechtsbijstand. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M.P.W. Steuten, advocaat te 's-Hertogenbosch, en [naam secretaris], secretaris van de gemeente Cranendonck.

### II. Overwegingen

1. Op grond van de gedingstukken en het verhandelde ter zitting gaat de Raad uit van de volgende hier van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Bij besluit van 18 juli 2003 heeft het college appellante met toepassing van artikel 2:4 en artikel 2:4:1, eerste lid, onder c, aanhef en onder ii, van de Collectieve Arbeids-voorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO) met ingang van 11 augustus 2003 aangesteld als [functie] onderwijs van de afdeling Onderwijs, Communicatie, Juridische Zaken en Welzijn van de gemeente Cranendonck in tijdelijke dienst bij wijze van proef voor één jaar.

1.2. Bij brief van 20 juli 2004 heeft het college appellante medegedeeld dat het in verband met noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen voornemens was het dienstverband met haar na de proefperiode niet langer voort te zetten dan tot 1 mei 2005. Het voornemen het dienstverband niet verder te verlengen houdt geen enkel verband met de wijze van functioneren van appellante, aldus het college.

1.3. Nadat appellante over dit voornemen was gehoord, heeft het college haar bij besluit van 9

augustus 2004 bericht dat haar dienstverband wordt verlengd tot 1 mei 2005 en daarna niet wordt voortgezet. Bij het bestreden besluit van 15 april 2005 heeft het college het bezwaar van appellante tegen het besluit van 9 augustus 2004 niet-ontvankelijk verklaard. Daartoe is overwogen dat appellante geen procesbelang meer heeft omdat zij met ingang van 31 december 2004 op eigen verzoek uit de gemeentedienst is ontslagen.

2. De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraak het beroep van appellante tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. Naar aanleiding van hetgeen partijen in hoger beroep hebben aangevoerd, overweegt de Raad het volgende.

3.1.1. Appellante heeft om het ontslag als vermeld onder 1.3 verzocht omdat zij met ingang van januari 2005 een functie bij een andere gemeente heeft aanvaard. Tot het solliciteren naar deze functie zag zij zich, naar zij heeft gesteld, gedwongen wegens het door het college aangekondigde einde van haar dienstverband bij de gemeente Cranendonck. Zij geeft er in geval van herroeping van het primaire besluit van 9 augustus 2004 de voorkeur aan om in haar functie bij deze laatste gemeente terug te keren. In haar huidige functie heeft zij een lagere bezoldiging en heeft zij te maken met hogere reiskosten. Zou terugkeer niet mogelijk zijn dan wil zij het college aansprakelijk stellen voor de door haar geleden schade.

3.1.2. Gezien deze stellingen van appellante kan er naar het oordeel van de Raad niet van worden uitgegaan dat zij geen belang meer had bij een inhoudelijke beslissing op haar bezwaar tegen het besluit van 9 augustus 2004. Daarbij wijst de Raad er op dat volgens zijn vaste rechtspraak (CRvB 9 december 2004, LJN AR7791) in een geval als dit het enkele feit dat door de betrokkene wordt gesteld – en niet op voorhand volstrekt onaannemelijk is – dat tengevolge van het door hem of haar bestreden besluit schade is geleden die dient te worden vergoed, voldoende grond vormt om nog een belang van betrokkene bij een inhoudelijke beoordeling van het geschil en een daaruit mogelijk voortvloeiende herroeping/vernietiging van dat besluit, aanwezig te achten. De omstandigheden van dit geval bieden geen grond hierover anders te oordelen. Het hoger beroep slaagt dus en het bestreden besluit moet, evenals de aangevallen uitspraak, worden vernietigd.

3.2.1. Op verzoek van beide partijen zal de Raad zelf in de zaak voorzien en overgaan tot een inhoudelijke beoordeling van het primaire besluit van 9 augustus 2004.

De Raad beschikt over voldoende gegevens om dit te kunnen doen.

3.2.2. De Raad stelt hierbij voorop dat het dienstverband van appellante per 11 augustus

2004 van rechtswege zou eindigen. Aansluitend is een tijdelijk dienstverband tot 1 mei 2005 verleend. In dit geding gaat het om de vraag of het college appellante een vaste aanstelling had behoren te verlenen. Nu zij (gedurende een jaar) op proef was aangesteld, kon en mocht zij er in beginsel van uitgaan dat de wijze waarop zij haar functie vervulde door het college aan een beoordeling zou worden onderworpen en dat haar bij een gunstige beoordeling een vaste aanstelling of, als nog enige twijfel zou resteren, weer een proefaanstelling zou worden verleend. Dit neemt niet weg dat van een dergelijke (ook gebruikelijke) gang van zaken kan worden afgezien als zich een bijzondere omstandigheid van gewichtige aard voordoet. In lijn met zijn uitspraak van 10 maart 1988, LJN AK3119 en TAR 1988, 105, is de Raad van oordeel dat een zodanige omstandigheid zou kunnen worden gevormd door de noodzaak tot het treffen van bezuinigingsmaatregelen.

3.2.3. In dit verband is van belang dat de raad van de gemeente Cranendonck op 6 juli 2004 heeft besloten voor € 1.500.000,- te bezuinigen op personeel en organisatie en een vacaturestop af te kondigen. Appellante heeft het noodzakelijke karakter van deze bezuinigingen niet voldoende gemotiveerd betwist. De Raad acht voldoende aannemelijk dat de te treffen bezuinigingsmaatregelen een vast dienstverband met appellante in de weg stonden. Het college is voorts – terecht – in zoverre met zorgvuldigheid met de belangen van appellante omgegaan dat haar aanstelling vanaf 11 augustus 2004 tot 1 mei 2005 is verlengd. Voorts zijn haar faciliteiten geboden bij het zoeken van een andere baan. De stelling van appellante dat haar een vaste aanstelling had moeten worden verleend opdat zij onder meer wat deze faciliteiten betreft in dezelfde positie zou komen te verkeren als de medewerkers in vaste dienst, moet worden verworpen. Zij had nu eenmaal een slechts tijdelijke aanstelling en bezat dus een zwakkere rechtspositie dan de medewerkers in vaste dienst. Het college was geenszins gehouden daarin verandering te brengen, en dit te meer niet daar dit ten koste had kunnen gaan van de (herplaatsings)mogelijkheden van de medewerkers die (al) in vaste dienst waren.

3.2.4. Vorenstaande overwegingen brengen de Raad tot het oordeel dat onvoldoende grond bestaat voor het oordeel dat het college bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit van 9 augustus 2004 heeft kunnen komen. Het bezwaar van appellante tegen dit besluit komt dan ook voor ongegrondverklaring in aanmerking.

De Raad zal met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

(Awb) zelf in de zaak voorzien en tot deze ongegrondverklaring overgaan.

4. In het onder 3.1.2 overwogene vindt de Raad aanleiding het college op grond van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de proceskosten van appellante in eerste aanleg tot een bedrag van € 322 en in hoger beroep tot een bedrag van € 644 aan kosten van rechtsbijstand, derhalve in totaal € 966.

### III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;

recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 15 april 2005;

Verklaart het bezwaar tegen het besluit van 9 augustus 2004 ongegrond en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

Veroordeelt het college in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 966, te betalen door de gemeente Cranendonck;

Bepaalt dat de gemeente Cranendonck aan appellante het door haar betaalde griffierecht van in totaal € 349 vergoedt.

### Noot

1. Een proefaanstelling in het ambtenarenrecht verschilt van karakter van een proeftijd in het arbeidsrecht. Een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst kan in beginsel gedurende de proeftijd worden beëindigd zonder dat de ontslagredenen inhoudelijk door de rechter kunnen worden getoetst (tenzij sprake is van misbruik van recht). Een ambtelijke proefaanstelling eindigt in beginsel van rechtswege. Echter, de weigering om de proefaanstelling om te zetten in een vaste aanstelling is een appellabel besluit. Voor de weigering tot het verlenen van een vaste aanstelling na een proefaanstelling dient volgens vaste jurisprudentie te worden vastgesteld dat de ambtenaar niet aan de in redelijkheid te stellen eisen en verwachtingen heeft voldaan, zie o.m. CRvB 1 januari 1986, TAR 1986, 61. Er vindt bij beëindiging van een proefaanstelling dus – anders dan in het civiele recht – een inhoudelijke toetsing plaats van het functioneren van de ambtenaar, zij het dat die toetsing door de rechter terughoudend wordt beoordeeld.

2. Niettemin geeft ook de proefaanstelling de ambtenaar geen zekerheid dat er wel een vaste aanstelling zal volgen in geval hij voldoet aan de redelijkerwijs te stellen eisen en verwachtingen. Indien zich een bijzondere omstandigheid van gewichtige aard voordoet, kan het bevoegd gezag

alsnog afzien van het verlenen van een vaste aanstelling, óók bij voldoende functioneren. In de hier besproken uitspraak geeft de Raad aan dat de noodzaak tot het treffen van bezuinigingsmaatregelen een dergelijke bijzondere omstandigheid van gewichtige aard is. Zie voor eenzelfde overweging: CRvB 2 april 2009, L/JN BI0637.

3. In deze zaak was de proefaanstelling wel nog met een aantal maanden verlengd. Verder waren aan de betreffende ambtenaar faciliteiten geboden bij het zoeken van een andere baan. Een vaste aanstelling behoeft echter, gezien de bezuinigingen, niet te worden verleend, aldus de Raad.

4. De ambtenaar had nog aangevoerd dat haar een vaste aanstelling had moeten worden verleend zodat zij onder meer wat betreft faciliteiten in dezelfde positie zou komen te verkeren als medewerkers in vaste dienst. De Raad wijst dit af, stellend dat de ambtenaar nu eenmaal een tijdelijke aanstelling en dus een zwakkere rechtspositie had dan medewerkers in vaste dienst. Om welke faciliteiten het precies gaat wordt uit de uitspraak niet duidelijk. Mogelijk dat het gaat om in het kader van een reorganisatie te nemen maatregelen, zoals bijvoorbeeld de aanwijzing als herplaatsingskandidaat. De status van herplaatsingskandidaat geeft in een plaatsingsprocedure bepaalde rechten, zoals voorrang op andere kandidaten bij de vervulling van opengevallen vacatures.

5. In het ambtenarenrecht geldt, evenals in het civiele recht, een verbod voor de werkgever om onderscheid te maken in de arbeidsvoorwaarden tussen ambtenaren met een tijdelijke aanstelling en ambtenaren met een vaste aanstelling, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Dit verbod is opgenomen in art. 125h Ambtenarenwet. Het verbod van onderscheid is ook van toepassing op arbeidsvoorwaarden die betrekking hebben op het einde van de arbeidsovereenkomst, zie CGB 8 september 2005, oordeelnr. 2005/165 en TAR 2006, 48. Het gaat dan bijvoorbeeld om regelingen uit een sociaal plan of om de toepassing van sociaal flankerend beleid (in geval van een reorganisatie).

6. De CGB stelt in genoemde uitspraak dat ambtenaren van wie de aanstelling sowieso van rechtswege eindigt niet worden benadeeld door een reorganisatie. Zij komen daarom volgens de CGB niet in aanmerking voor (her)plaatsing of sociaal flankerend beleid. Anders ligt dat indien het bevoegd gezag in het kader van een reorganisatie tijdelijke aanstellingen tussentijds wil beëindigen. Het buiten toepassing laten van een geheel pakket van maatregelen voor een reorganisatie bij ambtenaren met een tijdelijke aanstelling levert volgens de CGB onderscheid op als bedoeld in art. 125h Ambtenarenwet. Ook bepalingen met betrek-

king tot (her)plaatsing vormen volgens de CGB een arbeidsvoorwaarde.

7. Nagegaan moet dan worden of voor het uitsluiten van ambtenaren met een tijdelijke aanstelling van de plaatsingsprocedure een objectieve rechtvaardiging bestaat. Van een objectieve rechtvaardiging is sprake indien er een legitiem doel is voor het maken van onderscheid en het middel dat wordt gehanteerd om het doel te bereiken passend en noodzakelijk is.

8. Met het uitsluiten van ambtenaren met een tijdelijke aanstelling van de plaatsingsprocedure om aldus de rechten van ambtenaren met een vaste aanstelling te beschermen (er zouden dan meer functies overblijven voor de ambtenaren met een vaste aanstelling) is volgens de CGB een legitiem doel gediend. Tevens is het middel volgens de Commissie in beginsel passend en noodzakelijk. De uitsluiting van de plaatsingsprocedure is volgens de CGB in een dergelijk geval dus geoorloofd.

9. Het voorgaande geldt volgens de Commissie weer niet indien het gaat om maatregelen van sociaal flankerend beleid. Het buiten toepassing laten van sociaal flankerend beleid bij de tussentijdse beëindiging van tijdelijke aanstellingen is volgens de CGB disproportioneel en levert daarom verboden onderscheid op.

10. In de zaak voor de CGB – waar het ging om rijksambtenaren – handelde het om onderscheid tussen vaste aanstellingen enerzijds en tijdelijke aanstellingen, juist níet zijnde proefaanstellingen, anderzijds. Het ging daar om andersoortige tijdelijke aanstellingen. Dit had te maken met het gegeven dat ingevolge de art. 49d en 49e van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) ambtenaren met een vaste aanstelling én ambtenaren met een proefaanstelling bij een reorganisatie worden aangewezen als herplaatsingskandidaat. In het CAR-UWO ontbreekt een dergelijke bepaling. Er was in de hier besproken uitspraak juist wel sprake van een proefaanstelling. De Raad oordeelt dat de ambtenaar met een dergelijke aanstelling een zwakkere rechtspositie heeft dan de ambtenaar met een vaste aanstelling. In de uitspraak wordt niet expliciet ingegaan op art. 125h AW. Uit de uitspraak van de Raad kan echter worden afgeleid dat hij van oordeel is dat geen sprake is van verboden onderscheid tussen de ambtenaar met de proefaanstelling en de ambtenaren met een vaste aanstelling.

J.G.F.M. Hoffmans