Toelichting

Algemeen

a. Tijdens de voorbereiding van de invoering van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (bezoldigingsbesluit) is bij herhaling de vraag aan de orde gekomen of het geen aanbeveling zou verdienen om met betrekking tot de functiewaardering in de rijksdienst in enigerlei vorm een bezwarenprocedure te introduceren.
Nu het begrip functie in de structuur van het bezoldigingsbesluit een centrale plaats inneemt in die zin, dat met de bepaling van aard en niveau van de functie direct samenhangt de bepaling van de salarisschaal volgens welke de ambtenaar moet worden bezoldigd, is, wellicht meer nog dan voorheen reeds het geval was, de waardering van de door de ambtenaar vervulde functie van bijzondere betekenis. Naar vrij algemeen heersend gevoelen vormt bij het hanteren van een functiewaarderingsmethodiek als grondslag voor de bepaling van de voor de ambtenaar geldende salarisschaal, een bezwarenprocedure een voor de hand liggend element.
In zekere zin gaat het hierbij om een „verweermogelijkheid" respectievelijk een mogelijkheid heroverweging aan te vragen voor de individuele ambtenaar die zich niet kan vinden in de waardering van zijn functie.
Het bestaan van bezwarenprocedures in de bij de lagere overheden ingevoerde functiewaarderingssystemen, waarbij het overigens veelal gaat om de toepassing van „puntentoekenningssystemen", is uiteraard mede een stimulans voor het verlangen naar de totstandkoming van een bezwarenprocedure-functiewaardering bij de rijksoverheid. Na ampel beraad is dan ook geconcludeerd dat met de invoering van de nieuwe rijksbezoldigingsregeling de tijd gekomen is ook in de rijksdienst een bezwarenprocedure-functiewaardering te introduceren.
b. De regeling bezwarenprocedure functiewaardering heeft het karakter van een revisie-procedure.
De bezwarenprocedure heeft betrekking op de bepaling van aard en niveau – tot stand komend langs de weg van beredeneerde vergelijking aan de hand van daartoe vastgestelde karakteristieken en functietyperingen – van de functie van de individuele ambtenaar.
Ten aanzien van deze niveaubepaling zijn geen nadere regelen te geven dan reeds vervat in artikel 5 van het bezoldigingsbesluit. De voorliggende bezwarenprocedure biedt de ambtenaar de gelegenheid eventuele twijfel ten aanzien van die niveaubepaling tot gelding te brengen. Hij is daartoe in staat door de eigen werkzaamheden vergelijkenderwijze te toetsen aan wat vorenbedoelde, te ieders raadpleging toegankelijke karakteristieken en functietyperingen met betrekking tot diezelfde of daarmee vergelijkbare werkzaamheden aangeven.

6

c. Met betrekking tot het beroep op de administratieve rechter valt uit de jurisprudentie af te leiden dat beroep tegen besluiten betreffende functiewaardering alleen dan ontvankelijk is, indien er sprake is van een beslissing welke in zodanige mate betrokken is op de persoon van de ambtenaar die de functie vervult, dat kan worden aangenomen dat deze door die beslissing rechtstreeks in zijn belang is getroffen.
Overigens is in een aantal gevallen wel gebleken dat de administratieve rechter zich op het standpunt stelt een functiewaarderingsbeleid in beginsel te moeten eerbiedigen en deswege voornamelijk zal beoordelen of de waarderingsuitkomst op voldoende gronden berust.
Dit kan er dan toe leiden dat een functiewaarderingsbesluit alleen wordt aangetast indien het op onvoldoende grond berust of zich anderszins niet verdraagt met algemene rechtsbeginselen of algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
d. De bezwarenprocedure-regeling vindt zijn basis in artikel 5a, derde lid, van het bezoldigingsbesluit. Volgens artikel 58, zesde lid, van de Ambtenarenwet 1929 moet een dergelijke voorprocedure benut worden, voordat bij de ambtenarenrechter beroep kan worden ingesteld. Doet men dit niet, dan is het beroep niet-ontvankelijk.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1
De definitie van het begrip ambtenaar is zodanig gekozen dat ook degene die werkzaam is op arbeidsovereenkomst en wiens beloning is geregeld volgens het bezoldigingsbesluit (de zogenaamde b-contractanten) onder de regeling valt.
Ten overvloede wellicht wordt opgemerkt dat voor de arbeidscontractant overigens geen beroepsmogelijkheid op de ambtenarenrechter openstaat; voor de arbeidscontractant is de burgerlijke rechter de beroepsinstantie.
De in het tweede lid opgenomen uitzondering heeft betrekking op ambtenaren voor wie de bepaling van de voor hen geldende salarisschaal is vastgelegd in een regeling van hun loopbaan, aanstelling of bevordering, waarbij afhankelijk van de daarin vervatte criteria, in de tijd gespreid achtereenvolgende waarderingsniveaus kunnen worden bereikt. Bij deze regelingen is dus geen sprake van een op de individuele ambtenaar toegespitste bepaling van aard en niveau van diens functie hoewel het voor het bestaan van een bijzondere regeling wel een voorwaarde is dat de vastlegging van de achtereenvolgens bereikbare waarderingsniveaus, methodische functiewaardering tot basis heeft.
Wil er sprake zijn van regelingen in de zin van algemeen verbindende voorschriften dan zullen deze regelingen aan bepaalde vereisten moeten voldoen. Zij moeten, in casu, gebaseerd zijn op artikel 13 van het Algemeen Rijksambte-

narenreglement (ARAR); zijn vastgesteld door het daartoe bevoegde gezag; ter kennis zijn gebracht van het betrokken personeel terwijl de totstandkoming ervan een aangelegenheid moet zijn geweest van overleg met het desbetreffende Georganiseerd Overleg. Als voorbeeld van bovenstaande kan worden gewezen op de loopbaanlijnen bij de Belastingdienst, waarbij zij opgemerkt dat blijkens de nota van toelichting bij het bezoldigingsbesluit ook zo'n bijzondere regeling een grondslag vindt in de relatie tussen salarisschaal en aard en niveau van de functie.

Artikel 2

De in dit artikel opgenomen definities beogen nog eens duidelijk te onderstrepen dat de werkingssfeer van deze bezwarenprocedure zich uitstrekt over de functiewaardering die plaatsvindt voor de toepassing van het bezoldigingsbesluit ten aanzien van de individuele ambtenaar en niet over functiewaardering in het kader van formatie-onderzoeken.

Bij functiewaardering in het kader van formatie-onderzoeken (i.c. waardering van organieke functies) is – alhoewel vaak ook de individuele ambtenaar zijn medewerking zal verlenen, o.a. aan een op te stellen functiebeschrijving – het einddoel de vaststelling van aard en niveau van geobjectiveerde functies, welke niet worden beïnvloed door factoren van persoonlijke aard, ingebracht door degenen die deze functies vervullen, of door incidentele omstandigheden.

De ambtenarenrechter heeft enige malen niet-ontvankelijkheid uitgesproken van een ingesteld beroep tegen de waardering van een organieke functie. Daarbij concludeerde hij dat er sprake was van de waardering van een functie, ongeacht wie de functie uitoefende of zou uitoefenen. Een dergelijke functiewaardering werd aangemerkt als een besluit dat op één lijn moet worden gesteld met een algemeen verbindend voorschrift waartegen – zoals bekend – geen beroep kan worden ingesteld.

Voor het bepalen van aard en niveau van de functie van een individuele ambtenaar is een juist beeld van die functie vereist. Daarbij is voor de in de regeling genoemde commissie de door of namens het bevoegd gezag vastgestelde inhoud van de functie, welke niet tot stand kan komen, zonder dat de ambtenaar daarbij betrokken is, een gegeven. Om onenigheid over de inhoud van functies te voorkomen, kan het van belang zijn dat duidelijk bepaald wordt wie, namens het bevoegd gezag, geautoriseerd is deze inhoud vast te stellen. Mocht de ambtenaar het niet eens zijn met de vaststelling van de inhoud van zijn functie, dan bestaat voor hem de mogelijkheid van beroep bij de ambtenarenrechter. Er wordt van uitgegaan dat de op de individuele ambtenaar toegespitste, door het bevoegde gezag feitelijk opgedragen functie ook daadwerkelijk wordt uitgeoefend.

Artikel 3

Wanneer functiewaardering heeft plaatsgevonden moet de ambtenaar schriftelijk van het resultaat daarvan in kennis worden gesteld.

Op grond van het bepaalde in artikel 3 van de Overgangsregeling BBRA 1984 zal de toepassing van het bepaalde in artikel 5 tweede en derde lid van het bezoldigingsbesluit voor de eerste maal plaatsvinden uiterlijk 31 december 1987.

Functiewaardering zal vervolgens in het algemeen alleen dan plaatsvinden wanneer er naar het oordeel van het bevoegd gezag in het samenstel van werkzaamheden van een ambtenaar dusdanige wijzigingen zijn opgetreden, dat dit nodig is.

Er zullen zich uiteraard ook gevallen kunnen voordoen dat een functiewaardering zijn grondslag vindt in een verzoek daartoe van de ambtenaar. Het is dan aan het bevoegd gezag om te oordelen of het aan een dergelijk verzoek gevolg zal geven. Indien op grond van de feitelijke situatie duidelijk is dat er zich sinds de laatste waarderingsuitspraak geen wezenlijke wijzigingen in de functie van de ambtenaar hebben voltrokken, zal een afwijzing van het verzoek van de ambtenaar wel in de rede liggen. Op zichzelf is een dergelijke afwijzing uiteraard een beslissing (inhoudende een weigering om iets te doen) waarvan beroep openstaat bij de ambtenarenrechter.

Het besluit tot weigering van de gevraagde functiewaardering moet dus op goede gronden genomen zijn en een toetsing door de ambtenarenrechter kunnen doorstaan.

De uitkomsten van functiewaardering, ook bij de door het Rijk toegepaste methode van beredeneerde vergelijking, hebben nimmer een absoluut karakter, het gaat uiteindelijk altijd om resultaten van een afwegingsproces. Wel wordt door de vastlegging van de waarderingsnormen een beter inzicht verkregen met betrekking tot deze uitkomsten dan voorheen het geval was. Voorwaarde daartoe is mede dat de ambtenaar, zoals overigens uit een oogpunt van aanvaardbaarheid van beleid in het algemeen toch geboden is, adequate voorlichting ontvangt in het proces van de functiewaardering, de daarbij gehanteerde normen alsmede de uitkomsten daarvan.

De schriftelijke motivering van de waarderingsuitkomst zal, voor wat betreft de mate waarin zij is uitgewerkt, per functie kunnen verschillen.

Zo zal een min of meer solistische, specifieke functie in het algemeen meer motivering behoeven dan een gestandaardiseerde functie of een functie die sterk aansluit bij vastgestelde functietyperingen.

Artikel 4

De mate van betrokkenheid van de ambtenaar bij het waarderingsproces en de mate van zorgvuldigheid bij de uitvoering daarvan kunnen er belangrijk toe bijdragen dat verzoeken tot heroverweging van waarderingsuitkomsten, zo zij

9

zich voordoen, niet hun grond zullen vinden in onzorgvuldigheden, doch hoofdzakelijk voortkomen uit verschil van inzicht ten aanzien van de afweging/vergelijking als zodanig.

Artikel 5
Het bevoegd gezag zal de door de ambtenaar in zijn verzoek aangevoerde argumenten nader moeten onderzoeken en afwegen. Indien dit leidt tot de conclusie dat de waarderingsuitkomst gewijzigd moet worden in overeenstemming met de door de ambtenaar in zijn verzoek neergelegde zienswijze, dan wordt dit de ambtenaar meegedeeld en kan de waarderingsuitkomst vastgesteld worden. Indien het bevoegd gezag het niet eens is met de zienswijze van de ambtenaar, dan zal hij dit duidelijk gemotiveerd moeten meedelen, daarbij ingaand op de argumenten van de ambtenaar.
Het is aan de ambtenaar om te bepalen of hij zich bij de zienswijze van het bevoegd gezag neerlegt, dan wel het oordeel van onafhankelijke commissie wenst.

Artikel 6, 7 en 8
Het zal duidelijk zijn dat, gegeven het in het grootste deel van de rijksdienst toegepaste uniforme systeem van functiewaardering, nadere toetsing van uitkomsten daarvan in een bezwarenprocedure moet leiden tot interpretaties welke met betrekking tot de diverse aspecten die aan de orde komen om een eenheid van beoordeling respectievelijk om consistente beoordeling vragen.
Hoewel uit een oogpunt van werkverdeling en werkbelasting de gedachten zouden kunnen uitgaan naar sectorgewijze formering van bezwarencommissies – bijvoorbeeld per departement – heeft vorenbedoelde belangrijke overweging geleid tot de opzet van één centrale bezwarencommissie.
Mocht in de praktijk te zijner tijd blijken dat „decentralisatie" geboden is dan kan – wellicht onder wijziging van het potentieel ledenbestand – de vorming van afdelingen („kamers") worden overwogen, waarbij dan met behulp van het centrale secretariaat en een voorzittersoverleg (voorzitter en plaatsvervangend voorzitter) de voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor bovenbedoelde eenheid en consistentie.
Voor wat betreft de samenstelling van de bezwarencommissie ware in de eerste plaats te bedenken dat het uit te brengen advies een „functiewaarderingstechnisch" advies is. Al naar gelang de aard van de desbetreffende functie kunnen in relatie tot de waardering daarvan ook specifieke materiedeskundigheid en inzicht in het organisatorisch verband waarin de functie wordt uitgeoefend meer of minder belangrijke factoren zijn.
In vele gevallen zal het bevoegd gezag het nodig achten een deskundige te zenden wiens specifieke kennis is toegesneden op de functie waarvan de waarderingsuitkomst bij de commissie in behandeling is.

10

Het is dus mogelijk daarvoor de functiewaarderingsambtenaar te kiezen die de betreffende functiewaardering heeft uitgevoerd hoewel ook de keuze van een andere functionaris volledig ter vrije beoordeling van het bevoegd gezag is. De deskundige zal ook als het ware de woordvoerder kunnen zijn van het bevoegd gezag.
Hoewel degene die de ambtenaar tijdens de behandeling van zijn bezwaar ter zitting bijstaat in vele gevallen vanwege zijn specialistische kennis op het terrein van de functiewaardering zal zijn aangezocht, is ook de ambtenaar in dit opzicht vrij in zijn keuze.
Deze vrijheid van keuze is slechts beperkt in dier voege dat zij niet kan leiden tot het optreden van personen die uit hoofde van hun functionele betrokkenheid bij het personeelsbeleid van de desbetreffende dienst c.q. hun verhouding tot die dienst, bezwaarlijk ook als woordvoerder van de ambtenaar wiens bezwaar in behandeling is, kunnen optreden. In vele gevallen zullen deskundigen in dienst van een der ambtenarenorganisaties worden aangewezen.
Tenslotte kan nog het volgende worden opgemerkt. De bedoeling is een commissie in het leven te roepen welke de ambtenaar de mogelijkheid moet bieden zijn bezwaren tegen de waarderingsuitkomst te doen toetsen door een neutraal opererend, en als zodanig buiten de administratie staand college.
Mede tegen de achtergrond van het vorenstaande zal de benoeming van deze functionarissen zomede de intrekking van zodanige benoeming onderwerp van overleg zijn met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg.
Voorts zal de voorzitter van de bezwarencommissie – benoemd conform artikel 6, lid 5 – betrokken worden bij de benoeming van de secretaris van de bezwarencommissie.

Artikel 9
Met betrekking tot de taak en de bevoegdheid van de bezwarencommissie wordt opgemerkt dat die gezien moeten worden in samenhang met de aan haar instelling ten grondslag liggende bedoeling, te weten de ambtenaar die een waarderingsuitkomst betwijfelt, de mogelijkheid te bieden deze door een buiten de administratie staand, onafhankelijk college te doen toetsen op waarderingstechnische gronden.
Alle mogelijkheden van beroep op de ambtenarenrechter zijn onverlet gelaten.
De commissie oordeelt op grond van de overgelegde respectievelijk opgevraagde stukken en het totaal aan feitelijke informatie bij de behandeling van het bezwaar ter zitting verkregen.
De voorzitter, c.q. de plaatsvervangend voorzitter, van de bezwarencommissie kan de secretaris of diens plaatsvervanger opdragen de commissie van advies en verslag te dienen.
De commissie zal, de relevante aspecten van de functie die in het geding is toetsend aan de daartoe gegeven criteria (karakteristieken en functietyperin-

gen), moeten komen tot een beredeneerde niveaubepaling en daarmede tevens haar oordeel (op onderdelen) geven met betrekking tot de argumentatie die het bevoegd gezag voor de waarderingsuitkomst heeft aangehouden. De commissie zal haar advies zo mogelijk binnen drie maanden uitbrengen.

Artikel 10
Aangezien de bezwarencommissie opereert als een adviesorgaan ten behoeve van de interne besluitvorming is overeenkomstig het gebruik ter zake bepaald dat de zittingen niet openbaar zijn.

Artikel 11
Aangezien het bevoegd gezag het advies van de bezwarencommissie niet behoeft over te nemen, wordt het juist geacht om de ambtenaar van het advies op de hoogte te stellen gelijktijdig met de beslissing van het bevoegd gezag.

Artikel 12
Tegen de beslissing van het bevoegd gezag op het bezwaar van de ambtenaar tegen de voorgenomen waarderingsuitkomst kan (binnen de voorgeschreven termijn van dertig dagen) in beroep worden gegaan bij de ambtenarenrechter.

Artikel 13
In de rijksdienst zijn, overigens op zeer kleine schaal, sedert kort „bezwarenprocedures functiewaardering" operationeel. Het is nit de bedoeling deze ad-hoc-regelingen, mits tot stand gekomen met instemming en medewerking van de Minister van Binnenlandse Zaken en na advisering van de desbetreffende bijzondere commissie, bij de inwerkingtreding van de onderhavige regeling te doen vervallen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
R. W. de Korte

12

Wijziging samenstelling adviescommissie bezwaren functiewaardering BBRA

Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 29 juli 1997, nr. AD97/U708 (Stcrt. 157)

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Gelet op artikel 7, vierde en zevende lid, sub a, van de Regeling bezwarenprocedure functiewaardering BBRA 1984;

Besluit:

de benoeming als lid van de Commissie van advies bezwaren functiewaardering in te trekken van:
de heer R. H. Coutinho met ingang van 1 april 1997 en
de heer R. Takkenberg met ingang van 1 juni 1997;
als leden van de Commissie van advies bezwaren functiewaardering te benoemen:
mevrouw drs. M. C. Wehrmann met ingang van 1 april 1997 en de heer drs. R. J. F. van der Wal en de heer drs. A. L. Meyboom met ingang van 1 juni 1997.
Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 29 juli 1997
De Minister van Binnenlandse Zaken,
Voor deze,
De Directeur Personeelmanagement Rijksdienst,
P. J. Welling

Mutaties in de commissie van advies bezwaren functiewaardering

Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 februari 2000, nr. AD2000/U55925, Directie Personeelsmanagement Rijksdienst (Stcrt. 44)

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Gelet op en met inachtneming van artikel 7, vierde en vijfde lid, van de Regeling bezwarenprocedure functiewaardering BBRA 1984,

Besluit:

met ingang van 1 maart 2000,
a. in te trekken de benoeming van de heer Chr. Paling als plaatsvervangend voorzitter, tevens lid, van de commissie van advies bezwaren functiewaardering;
b. de heer J.M. Mulders, lid van de commissie van advies bezwaren functiewaardering, te benoemen tot plaatsvervangend voorzitter van deze commissie.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper