

# Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 24 oktober 2019, 19/1298 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

de korpschef van politie (korpschef)

 (betrokkene)

Datum uitspraak: 10 december 2020

19/4993 AW

## PROCESVERLOOP

De korpschef heeft hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene heeft mr. drs. [REDACTED] een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft, gevoegd met de zaken 19/5209 en 20/714, plaatsgevonden op 17 september 2020. De korpschef heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. [REDACTED] en [REDACTED]. Betrokkene is verschenen, bijgestaan door mr. [REDACTED].

Betrokkene heeft een nader stuk ingediend, waarop van de zijde van de korpschef is gereageerd.

In de gevoegde zaken wordt heden afzonderlijk uitspraak gedaan.

## OVERWEGINGEN

1.1. Betrokkene is sinds september 2014 werkzaam als Teamchef B bij het basisteam Tilburg-Centrum van de eenheid Zeeland-West-Brabant.

1.2. De korpschef heeft betrokkene met ingang van 1 juli 2016 geplaatst in de functie van Teamchef B, gewaardeerd in salarisschaal 10.

1.3. Op 28 oktober 2017 heeft betrokkene een aanvraag ingediend om op grond van de Regeling aanvraag plaatsing op een andere dan de ambtenaar opgedragen functie (RAAF) te worden geplaatst in de functie van Teamchef C, salarisschaal 12.

1.4. Bij besluit van 18 september 2018, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 27 maart 2019 (bestreden besluit), heeft de korpschef de aanvraag van betrokkene afgewezen. De korpschef heeft zich, kort gezegd, op het standpunt gesteld dat de feitelijk opgedragen werkzaamheden van betrokkene niet in overwegende mate voldoen aan de niveaubepalende elementen van de functie van Teamchef C.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en zelf in de zaak voorzien door het besluit van 18 september 2018 te herroepen en betrokkene met ingang van 28 oktober 2017 te plaatsen in de functie van Teamchef C. De rechtbank heeft vooropgesteld dat niet in geschil is dat betrokkene, ook ten tijde van belang, de werkzaamheden heeft verricht die zij heeft omschreven in het kader van haar aanvraag en die zijn vermeld in het advies van de Bezwaardviescommissie RAAF, dat ten grondslag ligt aan het bestreden besluit. Naar het oordeel van de rechtbank kan de conclusie dat betrokkene de taken vervult die zij in haar aanvraag heeft omschreven in dit geval niet leiden tot een ander oordeel dan dat zij de taken vervult die de Teamchef C van haar team ook vervult. Het beroep van betrokkene op het gelijkheidsbeginsel slaagt, nu zij dezelfde taken verricht als de Teamchef C binnen haar team. Voor zover de korpschef daar tegenin heeft gebracht dat er een verschil is tussen de situatie van de huidige Teamchefs C – die zijn benoemd na sollicitatie op die functie – en de situatie van betrokkene waarin zij als Teamchef B (via de RAAF-procedure) in aanmerking wil komen voor de functie van Teamchef C, volgt de rechtbank dit niet. Bij de toetsing van

19/4993 AW

(gesteld) gelijke gevallen als hier aan de orde, zijn de verrichte werkzaamheden relevant en niet de in de functiebeschrijving vastgelegde werkzaamheden. Ook is daarbij niet relevant op welke manier, dat wil zeggen via welke procedure, iemand Teamchef C wordt of is geworden. Of de door betrokkene verrichte taken moeten worden beschouwd als taken op een hoger niveau dan het niveau van Teamchef B heeft de rechtbank, gelet op het voorgaande, overigens in het midden gelaten.

3. In hoger beroep heeft de korpschef betoogd dat de rechtbank het door betrokkene gedane beroep op het gelijkheidsbeginsel ten onrechte geheel los van de in de RAAF neergelegde regels heeft beoordeeld en ten onrechte heeft gehonoreerd. Volgens de korpschef heeft de rechtbank miskend dat geen sprake is van gelijke gevallen.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Ingevolge artikel 6, negende lid, van het Besluit bezoldiging politie (Bbp) kan de ambtenaar een aanvraag indienen bij het bevoegd gezag wanneer zijn feitelijke werkzaamheden ten minste één jaar wezenlijk afwijken van zijn huidige, aan hem opgedragen LFNP-functie, om de feitelijke werkzaamheden overeen te laten komen met een andere LFNP-functie. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld.

4.2. Deze ministeriële regeling is de RAAF vastgesteld (Stcrt. 2016, nr. 38696, zoals gewijzigd op 2 december 2016, Stcrt. 2016, nr. 67383), die op 26 juli 2016 in werking is getreden.

4.3. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder i, van de RAAF wordt onder wezenlijk afwijken verstaan: in overwegende mate voldoen aan de niveaubepalende elementen van een andere functie als omschreven in het onderdeel 'kern van de functie' van de betreffende functie, dan wel overeenkomen met de definitie van het werkterrein, het aandachtsgebied of de specifieke functionaliteit behorende bij de huidige functie opgenomen in de bijlage 4, horende bij artikel 3, vierde lid, van de Regeling vaststelling LFNP.

4.4. In artikel 2, eerste lid, van de RAAF is bepaald dat de ambtenaar in de aanvraag aannemelijk maakt dat hij gedurende ten minste één jaar voorafgaand aan de aanvraag, feitelijke werkzaamheden heeft verricht die wezenlijk afwijken van zijn huidige functie dan wel overeenkomen met een werkterrein, een aandachtsgebied of een specifieke functionaliteit. Op grond van het tweede lid vangt de periode van één jaar als bedoeld in het eerste lid niet eerder aan dan de dag waarop de ambtenaar de huidige aan hem opgedragen functie feitelijk uitoefent.

4.5. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de RAAF wijst het bevoegd gezag de aanvraag toe, indien de feitelijke werkzaamheden, bedoeld in artikel 2:

- a. zijn opgedragen;
- b. gedurende ten minste één jaar voorafgaand aan de aanvraag tot wijziging van de functie dan wel wijziging of toekenning van het werkterrein, aandachtsgebied of specifieke functionaliteit zijn verricht;
- c. wezenlijk afwijken van de huidige functie dan wel van een werkterrein, een aandachtsgebied of een specifieke functionaliteit van de ambtenaar, en
- d. niet van kennelijk tijdelijke aard zijn.

4.6. In artikel 7 van de RAAF is bepaald dat het bevoegd gezag in individuele gevallen waarin de RAAF niet of niet naar billijkheid voorziet een bijzondere voorziening kan treffen.

4.7. Tussen partijen is niet in geschil dat in het geval van betrokkene is voldaan aan de voorwaarden die zijn beschreven in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, b en d, van de RAAF. Partijen zijn (ook) in hoger beroep verdeeld over het antwoord op de vraag of de feitelijke werkzaamheden van betrokkene wezenlijk afwijken van haar functie van Teamchef B, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder c, van de RAAF. Het geschil spitst zich daarbij toe op de vraag of de feitelijke werkzaamheden van betrokkene in overwegende mate voldoen aan de niveaubepalende elementen van de functie van Teamchef C.

4.8. Vooropgesteld wordt in dat verband het volgende. De vraag of de ambtenaar aannemelijk heeft gemaakt dat zijn feitelijke werkzaamheden wezenlijk afwijken van de voor hem geldende functiebeschrijving, is een vraag naar de feiten. Bij de beantwoording van die vraag is een slechts terughoudende toetsing niet op haar plaats nu die beantwoording zich dus moet richten op de vaststelling van die feiten (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ2588).

*De definitie van “wezenlijk afwijken”*

4.9.1. Zoals hiervoor onder 4.3 weergegeven, wordt op grond van artikel 1, aanhef en onder i, van de RAAF, voor zover hier van belang, onder wezenlijk afwijken verstaan: in overwegende mate voldoen aan de niveaubepalende elementen van een andere functie als omschreven in het onderdeel ‘kern van de functie’ van de betreffende functie.

4.9.2. Volgens de toelichting bij die bepaling (Stcrt. 2016, 38696) wordt bij de beoordeling of dit het geval is door het bevoegd gezag primair gekeken naar die elementen van de andere functie die bij uitstek het waarderingsniveau van de functie bepalen en die discriminerend zijn ten opzichte van de huidige functie. Deze differentiërende elementen staan gedefinieerd in ‘kern van de functie’, zoals vermeld in de tweede alinea van de respectievelijke LFNP-functies. De betrokken ambtenaar zal aannemelijk moeten maken dat hij binnen het bereik van de andere functie is gekomen door het feitelijk uitoefenen van de niveaubepalende elementen van die andere functie. Het gaat daarbij met name om die niveaubepalende elementen van de andere functie, waarin het verschil tussen de huidige en de beoogde functie tot uitdrukking komt. Door de onderlinge verwevenheid van de niveau-indicatoren en de te behalen resultaten die daarmee samenhangen, is voor een succesvolle aanvraag in de zin van deze regeling noodzakelijk dat het bevoegd gezag op basis van alle feiten en omstandigheden van de aanvraag kan vaststellen dat de betrokken ambtenaar door zijn feitelijke werkzaamheden daadwerkelijk en herkenbaar aan de niveaubepalende elementen van die andere functie heeft voldaan. Volgens de toelichting betekent dit dat de ambtenaar in beginsel moet kunnen aantonen dat aan alle niveaubepalende elementen van de andere functie is voldaan.

4.9.3. De RAAF en de toelichting daarop bieden, anders dan betrokkene veronderstelt, geen aanknopingspunt voor het oordeel dat per definitie al aan de voorwaarde van wezenlijk afwijken zoals omschreven in artikel 1, aanhef en onder i, van de RAAF is voldaan zodra kan worden gezegd dat voor meer dan 50% aan de niveaubepalende elementen van de andere functie is voldaan, alleen al niet omdat een dergelijk oordeel zich niet zou verdragen met de in de toelichting ook genoemde onderlinge verwevenheid van de niveau-indicatoren. In beginsel

19/4993 AW

zal aan het samenhangend geheel van discriminerende niveaubepalende elementen moeten zijn voldaan. Uit de toelichting blijkt evenwel dat niet in alle gevallen onverkort aan het daarin opgenomen uitgangspunt van het hebben voldaan aan *alle* niveaubepalende elementen kan worden vastgehouden. Het hangt in deze situaties af van de individuele weging van alle feiten en omstandigheden van de specifieke aanvraag of er sprake is van ‘in overwegende mate’ voldoen aan de niveaubepalende elementen van de andere functie. In de toelichting zijn ter verduidelijking enkele voorbeelden gegeven. Uiteindelijk geldt voor een succesvolle aanvraag een ondergrens, namelijk dat de kern van de functie in overwegende mate tot uitdrukking is gekomen. Het functiewaarderingsstelsel biedt, aldus de toelichting, waardevolle aanknopingspunten voor de beoordeling van het bevoegd gezag of in overwegende mate is voldaan aan de niveaubepalende elementen van de kern van de beoogde functie en wat de zwaarte is van de diverse niveaubepalende elementen ten opzichte van elkaar.

4.10. De kern van de functie van Teamchef B behelst blijkens de desbetreffende LFNP-beschrijving het volgende:

“De Teamchef B draagt bij aan een effectieve en efficiënte organisatie en aan legitimering van politie in de samenleving, door het dragen van de resultaat- en budgetverantwoordelijkheid voor het behalen van door de naasthogere leidinggevende vastgestelde resultaten in het - in afstemming met de naasthogere leidinggevende opgesteld - team-bedrijfsvoeringplan, voor de bedrijfsvoering en/of de uitvoeringspraktijk. Hij geeft leiding aan een team, bestaande uit en met aansturing van een collectief van medewerkers voor wie het karakter van hun werkzaamheden van uitvoerende aard is en een hoge mate van variëteit kent in uitvoeringsvormen, gericht op het oplossen van (aangereikte) problematiek en/of het leveren van producten & diensten met behulp van-/ door toepassing van gestandaardiseerde (specialistische) methoden, technieken en via bekende benaderingswijzen (oplossingen zijn bekend).”

4.11. De kern van de functie van Teamchef C behelst blijkens de desbetreffende LFNP-beschrijving het volgende:

“De Teamchef C draagt bij aan een effectieve en efficiënte organisatie en aan legitimering van politie in de samenleving, door het dragen van de resultaat- en budgetverantwoordelijkheid voor het behalen van door de naasthogere leidinggevende vastgestelde resultaten in het - in afstemming met de naasthogere leidinggevende opgesteld - teambedrijfsvoeringplan, voor de bedrijfsvoering en/of de uitvoeringspraktijk.

Hij geeft leiding aan een collectief van medewerkers waarvan het karakter van de werkzaamheden van uitvoerende aard is en een hoge mate van variëteit kent in uitvoeringsvormen.

Hierbij is er sprake van aanpak van (niet-eerder verkende) problematiek:

- die zelfstandige inzet en inbreng van het team vergt door het kiezen en het (verder) ontwikkelen van specialistische methoden en technieken, beleidsproducten en nieuwe benaderingswijzen, waarbij externe oriëntatie aan de orde is en waarvoor oplossingsrichtingen bekend zijn;

en / of

19/4993 AW

- waarin Specialisten de aanpak van deze problematiek structureel middels directe inzet en inbreng ondersteunen.”

4.12. Zoals namens de korpschef schriftelijk en ter zitting van de Raad is toegelicht, wordt de kern van het onderscheid tussen de niveaubepalende elementen in de functie van Teamchef B en die in de functie van Teamchef C gevormd door het element van de aanpak van niet-eerder verkende problematiek in laatstgenoemde functie. Immers, zo is namens de korpschef uiteengezet, indien er geen sprake is van niet-eerder verkende problematiek, is er per definitie ook geen sprake van inzet en inbreng van het team door het kiezen en het (verder) ontwikkelen van specialistische methoden en technieken, beleidsproducten en nieuwe benaderingswijzen, waarbij externe oriëntatie aan de orde is en waarvoor oplossingsrichtingen bekend zijn en waarin Specialisten de aanpak van deze problematiek structureel middels directe inzet en inbreng ondersteunen. De niveaubepalende elementen zijn, aldus de korpschef, met elkaar verweven. Het minimale niveau van de specialisten waaraan de Teamchef C leiding geeft, is het niveau van Specialist D, aldus verder de korpschef. De aanpak van de problematiek van het team waaraan de Teamchef C leiding geeft wordt immers pas bij dit niveau van specialisten genoemd.

4.13. Namens de korpschef is verder toegelicht dat het voor betrokkene moeilijk is om aan het element van aanpak van niet-eerder verkende problematiek te voldoen. Dat hangt samen met het feit dat die aanpak tegenwoordig veelal is ondergebracht bij hiertoe specifiek opgerichte teams, zoals de afdeling Politieprofessie. Alleen als basisteams of districtsrecherches zich gesteld zien voor specifiek regionale problematiek, kan het nog voorkomen dat specialistische methoden en technieken, beleidsproducten en nieuwe benaderingswijzen worden ontwikkeld op teamniveau. Dat komt echter veel minder voor dan voorheen, aangezien de politie dergelijk nieuw beleid eenheidsbreed of landelijk wenst te ontwikkelen. Dat was ook één van de doelen van de reorganisatie naar één nationale politie. Om die reden is er ook niet voor gekozen om een Operationeel Specialist D in de basisteams in te richten. Die Operationeel Specialist D is op een (hoger) niveau in de eenheid ingericht, zoals bij de afdeling Politieprofessie.

4.14. In de dagelijkse praktijk, zo is namens de korpschef vervolgens uiteengezet, is er binnen de basisteams dan ook geen sprake van een onderscheid tussen de functies Teamchef C en Teamchef B op basis van de onder 4.12 bedoelde niveaubepalende elementen. De Teamchef B en de Teamchef C hebben de leidinggevende taken in onderling overleg verdeeld aan de hand van inhoudelijke onderwerpen. Formeel is de Teamchef B daarbij plaatsvervanger van de Teamchef C. Namens de korpschef is echter erkend dat de keuze voor een Teamchef C als eindverantwoordelijke en een Teamchef B als diens plaatsvervanger op gespannen voet staat met het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP), dat niet de mogelijkheid kent tot benoeming van een plaatsvervanger. Net als de rechtbank acht de Raad het aannemelijk dat in de praktijk veeleer sprake is van een nevenschikte verantwoordelijkheid van beide teamchefs. Ter zitting van de Raad is van de kant van de korpschef ook bevestigd dat beide teamchefs als tandem verantwoordelijk zijn voor het team; hiërarchisch gezien is een Teamchef B niet ondergeschikt aan een Teamchef C, aldus de korpschef.

4.15. Conclusie is dat betrokkene feitelijk niet of nauwelijks kan voldoen aan het samenstel van niveaubepalende elementen in de beschrijving van de functie van Teamchef C dat bij uitstek differentiërend is ten opzichte van de niveaubepalende elementen in de beschrijving van de functie van Teamchef B. In de praktijk zijn die differentiërende elementen immers (zo

goed als) losgelaten. In het kader van de RAAF wenst de korpschef – anders dan bijvoorbeeld in het geval door middel van openstelling van een vacature een Teamchef C voor een basisteam wordt geworven – niettemin onverkort aan die elementen vast te houden. De korpschef heeft daarbij gewezen op het gegeven dat de LFNP-functies én functiebeschrijvingen zijn neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift en dat ook de RAAF een zodanig voorschrift is.

4.16. De Raad volgt de korpschef niet in deze redenering. De toelichting bij de RAAF, zo werd onder 4.9.3 al overwogen, beschrijft uitzonderingen op het uitgangspunt van het moeten voldoen aan alle niveaubepalende elementen in de gewenste functie. De situatie van betrokkene vertoont in dit verband gelijkenis met het daar genoemde voorbeeld van een Generalist GGP die niet kan voldoen aan een van de niveaubepalende elementen uit de functie van Senior GGP, omdat er op grond van organisatorische overwegingen voor is gekozen de bewuste taak niet bij de Senioren GGP, maar bij de Expertfuncties neer te leggen. Deze enkele omstandigheid kan niet in het nadeel van betrokkene worden uitgelegd, aldus de toelichting. De Raad onderkent daarbij dat de RAAF uitgaat van de gedachte dat altijd, en dus ook in de hier bedoelde voorbeeldsituatie, de kern van de functie moet zijn vervuld. Het criterium “in overwegende mate” geldt als ondergrens. De situatie van betrokkene is in zoverre anders dan het voorbeeld uit de toelichting, dat er in dit geval niet of nauwelijks onderscheidende niveaubepalende elementen overblijven waaraan betrokkene zou kunnen voldoen, zodat ook die ondergrens niet kan worden bereikt. Niet valt evenwel in te zien dat de in dit geval gemaakte organisatorische keuze voor het op een ander niveau beleggen van feitelijk (nagenoeg) het gehele samenstel van onderscheidende niveaubepalende elementen, anders dan de minder vergaande organisatorische keuze van het slechts gedeeltelijk elders beleggen daarvan uit het voorbeeld in de toelichting, wél in het nadeel van de betrokken ambtenaar zou moeten worden uitgelegd. In dit geval vormen de differentiërende niveaubepalende elementen uit de LFNP-functiebeschrijving kennelijk niet de grondslag waarop de werkgever de inrichting van de functie van Teamchef C heeft gebaseerd. Dan behoort het onderdeel “kern van de functie” in de LFNP-functiebeschrijving ook niet als grondslag te dienen voor de vaststelling of de feitelijke werkzaamheden binnen het bereik van die functie zijn gekomen. Er rest geen andere mogelijkheid dan, voor zover nodig met toepassing van artikel 7 van de RAAF, te bezien of de werkzaamheden van de ambtenaar in overwegende mate voldoen aan de wijze waarop de werkgever de gewenste functie dan wél organisatorisch heeft ingericht. Het aan betrokkene als aanvrager op grond van de RAAF stellen van (geheel) andere functie-eisen dan aan degenen die de door haar gewenste functie al vervullen of gaan vervullen, levert immers strijd op met het gelijkheidsbeginsel, en is daarom niet aanvaardbaar.

4.17. Door de korpschef is weliswaar weersproken dat de feitelijke werkzaamheden van betrokkene voldoen aan de zojuist geformuleerde voorwaarde, maar daarbij is enkel de op papier bestaande eindverantwoordelijkheid van de Teamchef C genoemd, alsmede de omstandigheid dat diens taken meer extern gericht zouden zijn. Zoals ook blijkt uit het overwogene onder 4.14, acht de Raad het al met al aannemelijk dat betrokkene in de periode van belang in grote lijnen dezelfde werkzaamheden, met feitelijk eenzelfde mate van verantwoordelijkheid, heeft verricht als de werkzaamheden die organisatorisch aan de Teamchefs C zijn toebedeeld. Dat betekent dat haar RAAF-verzoek voor toewijzing in aanmerking had moeten worden gebracht. De rechtbank is met juistheid tot eenzelfde conclusie gekomen. De Raad zal de door de korpschef opgeworpen vraag of de rechtbank bij het honoreren van het beroep op het gelijkheidsbeginsel wel voldoende acht heeft geslagen op

19/4993 AW

de bepalingen uit de RAAF daarom verder buiten bespreking laten. Wat daarvan immers ook zij, uit het hier overwogene blijkt dat toetsing aan die bepalingen niet tot een andere uitkomst leidt dan de door de rechtbank tot stand gebrachte uitkomst.

4.18. Het hoger beroep slaagt niet. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.

5. Er is aanleiding de korpschef te veroordelen in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep. Deze worden begroot op € 1.050,- voor verleende rechtsbijstand.

## BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- veroordeelt de korpschef in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep, tot een bedrag van € 1.050,-;
- bepaalt dat van de korpschef een griffierecht ten bedrage van € 519,- wordt geheven.

Deze uitspraak is gedaan door B.J. van de Griend als voorzitter en A. Beuker-Tilstra en C.P.J. Goorden als leden, in tegenwoordigheid van E.M. Welling als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 10 december 2020.

(getekend) B.J. van de Griend

(getekend) E.M. Welling

pk

Voor eensluidend afschrift  
verzonden op: 14 DEC. 2020  
voor de Griffier van de  
Centrale Raad van Beroep

*RvdWater*