HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer)

rechtdoende, verklaart:

1. **Het beroep wordt verworpen.**

2. **Elk der partijen zal haar eigen kosten dragen.**

Mackenzie Stuart Sørensen Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negen november negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL, VAN 12 OKTOBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De zaak waarin ik thans heb te concluderen, betreft het recht op inrichtingsvergoeding, dat in artikel 5 van bijlage VII bij het Statuut van de ambtenaren als volgt is geregeld, waarbij ik slechts de hier relevante passages citeer:

„De ambtenaar in vaste dienst die voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van de ontheemdingstoelage, of die aantoont verplicht te zijn geweest van woonplaats te veranderen ten einde de in artikel 20 van het statuut vermelde verplichting na te komen, heeft recht op een inrichtingsvergoeding ten bedrage van twee maanden basissalaris indien hij recht heeft op de kostwinnerstoelage ...

Deze inrichtingsvergoeding wordt eveneens uitbetaald aan de ambtenaar die in een andere standplaats wordt tewerkgesteld en daardoor genoodzaakt is van woonplaats te veranderen ten einde de in artikel 20 van het Statuut vermelde verplichting na te komen.

De inrichtingsvergoeding wordt uitbetaald na overlegging van bewijsstukken waaruit blijkt dat de ambtenaar zich, met zijn gezin indien hij recht heeft op de kostwinnerstoelage, in zijn standplaats heeft gevestigd.

De ambtenaar die recht heeft op de kostwinnerstoelage en zich zonder zijn gezin in zijn standplaats vestigt, ontvangt slechts de helft van de vergoeding

1 — Vertaald uit het Duits.

waarop hij anders recht zou hebben gehad; de andere helft wordt hem uitbetaald bij vestiging van zijn gezin in zijn standplaats indien deze vestiging geschiedt binnen de in artikel 9, lid 3, gestelde termijnen. Heeft deze vestiging niet plaatsgevonden en wordt de ambtenaar tewerkgesteld in de plaats waar zijn gezin verblijft, dan heeft hij uit dien hoofde geen recht op een inrichtingsvergoeding."

De aan het geding ten grondslag liggende feiten kunnen worden samengevat als volgt:

Verzoeker, van Nederlandse nationaliteit, woonde in 1975 met zijn gezin in Brussel. Hij was als B 1-ambtenaar aangesteld bij de Commissie (directoraat-generaal Vervoer), maar gedetacheerd bij het Secretariaat van het personeelscomité, dat ressorteert onder het directoraat-generaal Personeelszaken en algemeen beheer.

Met ingang van 1 augustus 1975 werd hij *op eigen verzoek* overgeplaatst naar het Onderzoekcentrum voor kernenergie te Petten (Nederland). Bij besluit van de directeur Personeelszaken van 11 september 1975 werd bepaald dat de overplaatsing vooreerst zou gelden voor een periode van zes maanden vanaf 1 augustus 1975. Op aanvraag van verzoeker werd zijn overplaatsing bij besluit van de directeur Personeelszaken van 24 januari 1976 met zes maanden, dus tot 31 juli 1976, verlengd. Voor het einde van deze termijn sprak verzoeker bij schrijven van 22 maart 1976 de wens uit weer naar Brussel terug te keren. Als reden hiervoor gaf hij op dat zijn privé situatie zich had gestabiliseerd en dat hij graag interessanter werk zou krijgen. Dit verzoek werd mondeling ingewilligd, met het gevolg dat verzoeker vanaf 17 mei 1976 weer in Brussel tewerk werd gesteld. Een formeel besluit van de directeur Personeelszaken volgde op 24 mei 1976.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van deze besluiten moet worden opgemerkt dat verzoeker vanaf 5 augustus 1975 — de dag waarop hij van Brussel naar Petten verhuisde — geen ontheemdingstoelage als bedoeld in artikel 4 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut meer kreeg, aangezien hij immers de Nederlandse nationaliteit had en vanaf dat moment in Nederland woonachtig was. Wel kreeg hij een dagvergoeding voor de periode van 1 tot 5 augustus 1975 en reis- en verhuiskosten voor zijn verhuizing naar Petten. Bovendien werden de kosten van zijn verhuizing van Petten naar Brussel vergoed. Daarentegen rezen in de eerste plaats moeilijkheden met betrekking tot de inrichtingsvergoeding, waarop verzoeker aanspraak deed gelden omdat hij in Petten een huis had gehuurd en zich daar — kennelijk met één kind, zijn vrouw en een ander kind waren in Brussel gebleven — had gevestigd. Deze vergoeding was hem aanvankelijk geweigerd op grond dat de overplaatsing slechts voor een periode van zes maanden zou gelden. Nadat echter tot verlenging van de overplaatsing was besloten, werd zij op 26 februari 1976 alsnog uitbetaald.

Vervolgens ontstonden er moeilijkheden in verband met een tweede inrichtingsvergoeding die verzoeker op 31 mei 1976 aanvroeg wegens zijn terugverhuizing van Petten naar Brussel (Overijse). De uitbetaling hiervan werd reeds bij nota van 30 juni 1976 van het hoofd van de afdeling individuele rechten geweigerd. Dit standpunt bleef — in gewijzigde vorm — gehandhaafd nadat verzoeker op 16 september 1976 een formeel verzoek overeenkomstig artikel 90 van het Ambtenarenstatuut had ingediend. In een nota van de directeur Personeelszaken van 21 januari 1977 werd ten deze verklaard dat dit een vaste praktijk van de administratie was en dat nooit inrichtingsvergoedingen werden toegekend wanneer de vermoedelijke duur van een overplaatsing minder als een jaar bedroeg. De administratie verklaarde zich echter bereid werkelijk gemaakte en aangetoonde kosten te vergoeden tot ten hoogste het bedrag van de in artikel 5 van bij-

lage VII bij het Statuut geregelde inrichtingsvergoeding. Daartoe kwam het overigens niet, omdat verzoeker de vereiste bewijsstukken niet kon overleggen.

Vervolgens diende verzoeker op 20 april 1977 een formele klacht in bij het tot aanstelling bevoegde gezag. Aangezien hij hierop geen antwoord kreeg, stelde hij tenslotte op 17 november 1977 beroep in bij het Hof van Justitie.

Verzoeker vraagt het Hof:

— het stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van zijn administratieve klacht van 20 april 1977 nietig te verklaren;

— het besluit van de directeur Personeelszaken van 21 januari 1977 te vernietigen voor zover daarbij betaling van een forfaitaire inrichtingsvergoeding is geweigerd;

— te verklaren dat verzoeker recht heeft op de inrichtingsvergoeding vanaf het tijdstip van zijn vestiging te Overijse, en de Commissie te veroordelen tot betaling van deze vergoeding, en tenslotte

— de Commissie te veroordelen tot vergoeding van de schade die verzoeker heeft geleden en nog lijdt, doordat hem op 17 mei 1976 geen inrichtingsvergoeding is uitgekeerd, alsmede tot betaling van de wettelijke interesten over de inrichtingsvergoeding vanaf genoemde datum.

Ik wil hieromtrent het volgende opmerken:

Verzoeker baseert zich in de eerste plaats op de tekst van het hierboven geciteerde artikel 5 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut. In deze bepaling zouden de voorwaarden voor toekenning van een inrichtingsvergoeding uitputtend zijn opgesomd, te weten overplaatsing naar een nieuwe standplaats en verandering van woonplaats ter vervulling van de uit artikel 20 van het Statuut voortvloeiende residentieplicht. Wat de uitbetaling betreft, wordt enkel het bewijs van de vestiging verlangd; is dit geschied, dan dient een forfaitair bedrag te worden betaald, terwijl de daadwerkelijk gemaakte kosten geen rol zouden mogen spelen. In verzoekers geval zou aan al deze voorwaarden zijn voldaan, zoals in de eerste plaats blijkt uit het ten deze relevante, laatste overplaatsingsbesluit en in de tweede plaats uit het vaststaande feit dat hij in de omgeving van Brussel (Overijse) een woning heeft gehuurd. Daarnaast zou geen plaats zijn voor verdere overwegingen, zoals bij voorbeeld het in aanmerking nemen van de bijzondere omstandigheden van zijn geval. Verzoeker geeft weliswaar toe dat hij op eigen verzoek is overgeplaatst, maar dit zou niet van belang zijn, aangezien artikel 7 van het Statuut in een overplaatsing op verzoek voorziet en aan een dergelijk verzoek slechts gevolg hoeft te worden gegeven indien dit ook in het belang van de dienst is. Verzoeker vindt het bovendien niet juist van een voorlopige overplaatsing te spreken en daaraan conclusies te verbinden. Bij elke overplaatsing is het immers zo, dat zij een onzekere situatie schept omdat men steeds op dergelijke besluiten kan terugkomen. Voor het Statuut zou enkel het onderscheid relevant zijn tussen een overplaatsing van welke aard ook, waarbij — in geval van verandering van woonplaats — inrichtingsvergoeding dient te worden betaald, en een tijdelijke afwezigheid uit de standplaats met reisopdracht, waarbij — aangezien de standplaats dezelfde blijft — dagvergoedingen moeten worden betaald. Gelet op de aan het onderhavige geding ten grondslag liggende feiten zou in elk geval niet van een *voorlopige overplaatsing* kunnen worden gesproken, want verzoeker is uit Brussel weggegaan met de bedoeling daar niet meer terug te keren, hij heeft de huur van zijn flat opgezegd en is door een andere ambtenaar vervangten. Ten slotte is het volgens verzoeker voor de beoordeling van zijn zaak ook van belang dat bij zijn vestiging in Petten de ontheemdingstoelage verviel en dat hem verhuiskosten zijn betaald over-

eenkomstig artikel 9 en dagvergoedingen overeenkomstig artikel 10 van bijlage VII, waarvoor eveneens vereist is dat men om redenen van dienstbelang van woonplaats verandert.

De Commissie verwerpt dit betoog. Weliswaar heeft zij tijdens de procedure niet meer de opvatting verdedigd dat het op de duur van de overplaatsing aankomt — een opvatting die in het Statuut trouwens geen steun vindt — maar zij verzet zich in elk geval tegen een louter, enkel op de letterlijke tekst gebaseerd automatisme bij de toepassing van de betrokken bepalingen. Zij meent daarentegen — niet in de laatste plaats met het oog op een juist gebruik van openbare middelen — met alle omstandigheden van het betrokken geval rekening te moeten houden. Zo kan het voorkomen — en dit zou hier inderdaad het geval zijn — dat een op het eerste gezicht bestaand recht uiteindelijk toch blijkt te ontbreken, hetzij op gronden van billijkheid, hetzij wegens rechtsmisbruik. In het onderhavige geval zou ten deze met name van belang zijn dat de administratie uitsluitend in de overplaatsing had toegestemd op grond van de zorgplicht die zij tegenover haar ambtenaren heeft, en dat daarvoor *geen redenen van dienstbelang* bestonden. Men had verzoeker — en hier bepaalde de Commissie zich begrijpelijkerwijze tot vage aanduidingen — wegens gezinsmoeilijkheden en om hem tegen dreigend gevaar te beschermen, snel uit Brussel moeten wegsturen. Daartoe was hij met zijn ambt naar Petten overgeplaatst, waar eigenlijk helemaal geen werk voor hem was, doch waar de bestaande veiligheidsmaatregelen hem afdoende bescherming boden. Terwijl overplaatsingsbesluiten normaal definitief zijn, in elk geval wat de duur betreft niet afhankelijk van persoonlijke omstandigheden, had men in verzoekers geval voor een besluit met tijdelijke werking gekozen dus voor een voorlopige overplaatsing. Dit was gebeurd omdat men vanaf het begin ervan was uitgegaan dat verzoeker, als de situatie zou zijn genormaliseerd, naar Brussel zou terugkeren, waar de gezinsbanden — zijn vrouw en één kind waren in Brussel gebleven — niet volledig waren verbroken. Daartoe was het dan ook nog voor het einde van de gestelde periode gekomen: toen de lucht volgens verwachting was opgeklaard, was de overplaatsing voortijdig, namelijk reeds in mei en niet pas in juli 1976 beëindigd. Dat verzoeker echter niet naar de woning van zijn gezin in Brussel terugkeerde, kwam enkel doordat inmiddels een echtscheidingsprocedure was ingeleid en het gezin uit elkaar was gegaan. De in het Statuut bedoelde inrichtingsvergoeding zou echter stellig niet zijn bedoeld voor het geval dat men om *dergelijke* redenen een nieuwe woning moet inrichten.

Tegenover deze uiteenlopende opvattingen dienen wij in de eerste plaats wel te wijzen op zin en doel van de inrichtingsvergoeding, zoals deze blijken uit het algemene verband tussen de krachtens het Ambtenarenstatuut toe te kennen uitkeringen. De functie ervan is klaarblijkelijk bij verandering van woonplaats om redenen van *dienst*belang een zekere compensatie te geven voor de kosten die als regel verbonden zijn aan het betrekken van een nieuwe woning. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een vergoeding *noodzakelijk* is — de Commissie wijst hier terecht op artikel 71 van het Statuut, waarin sprake is van *gemaakte* kosten; om de administratie te vereenvoudigen ziet men er echter van af in elk concreet geval de omvang van de werkelijk gemaakte kosten vast te stellen.

Voorts is volgens mij duidelijk dat, gelet op de functie van de inrichtingsvergoeding en van de andere vergoedingen waarop verzoeker heeft gewezen (dagvergoeding, verhuiskosten, ontheemdingstoelage), uit de toekenning of het wegvallen van de ene vergoeding niet per se volgt dat een andere moet worden toegekend. Dit geldt met name voor de ontheemdingstoelage, waarvoor verzoeker in Brussel in aanmerking kwam, doch die toen hij als Nederlander in Nederland

werd tewerkgesteld, diende te vervallen. Hetzelfde moet worden aangenomen voor de toekenning van dagvergoedingen totdat men van woonplaats verandert, en voor de betaling van verhuiskosten.

Hiervan uitgaande wil ik meteen stellen dat ik een als het ware automatische toepassing van het Statuut, waarbij men zich slaafs aan de letter van de bepalingen houdt en zin en doel alsmede de bijzondere omstandigheden van het concrete geval buiten beschouwing laat, niet juist vind. De bepalingen van het Statuut zijn duidelijk geschreven met het oog op bepaalde typische situaties, op normale situaties. Doet zich een geval voor dat daar aanmerkelijk van afwijkt, dan moet het bij een tekst die uiteraard niet alle mogelijke levenssituaties in aanmerking kon nemen, mogelijk zijn daarmee rekening te houden en — ofwel door algemene billijkheidsoverwegingen toe te passen ofwel door een beroep te doen op rechtsmisbruik — af te zien van een toepassing die op het eerste gezicht voor de hand zou kunnen liggen.

Zo is het in het onderhavige geval beslist van belang, op welke gronden verzoeker bijna overhaast — het overplaatsingsbesluit kwam pas achteraf — en slechts tijdelijk uit Brussel werd weggezonden en waarom men hem voortijdig naar deze stad, waar nog een deel van zijn gezin woonde, liet terugkeren.

Verzoeker geeft zelf toe dat hij om persoonlijke redenen is overgeplaatst en dat hij in Petten geen zinvol werk heeft kunnen verrichten. Bij zijn verzoek om naar Brussel te mogen terugkeren, heeft hij voorts uitdrukkelijk gezegd dat zijn privé situatie zich had gestabiliseerd. Dit alles bevestigt de stelling van de Commissie dat verzoeker om persoonlijke redenen tijdelijk is overgeplaatst en niet — zoals hij tijdens de procedure heeft beweerd — om na enige tijd te kunnen vaststellen of het werk in Petten voor hem wel interessant was. Om tal van redenen kan ook worden aangenomen dat het vanaf het begin de bedoeling was verzoeker zo snel mogelijk naar Brussel te laten terugkeren, waar kennelijk zijn vrouw met een kind was achtergebleven.

Zo gezien lijkt het niet zo gek de juiste oplossing van het probleem te zoeken met behulp van een overweging die in artikel 5, lid 4, van bijlage VII bij het Statuut tot uitdrukking komt: „Heeft deze vestiging (van zijn gezin) niet plaatsgevonden en wordt de ambtenaar tewerk gesteld in de plaats waar zijn gezin verblijft, dan heeft hij uit dien hoofde geen recht op een inrichtingsvergoeding". Het ligt immers voor de hand dat verzoeker in de geest van deze bepaling had kunnen handelen. Dat een dergelijke oplossing — terugkeer naar de woning van zijn gezin — voor hem niet in aanmerking kwam, berustte op zuiver persoonlijke gronden, namelijk omdat het gezin wegens het aanhangig maken van een echtscheidingsprocedure klaarblijkelijk uiteen was gegaan. In een dergelijk geval valt het volgens mij stellig te verdedigen dat verzoekers werkgever uitkeringen uit gemeenschapsgelden in de vorm van een inrichtingsvergoeding afwijst, op grond dat zij weinig of niets te maken hebben met een vergoeding voor onkosten die om redenen van *dienstbelang* zijn gemaakt.

Het lijkt mij niet noodzakelijk verder uit te weiden over de omstandigheden van het geval en bijgevolg kunnen wij concluderen dat de Commissie, erop bedacht openbare middelen slechts te gebruiken voor het doel waarvoor zij bestemd zijn, verzoekers aanvraag voor een tweede forfaitaire inrichtingsvergoeding bij zijn terugkeer naar Brussel na zijn kortstondige overplaatsing naar Petten, terecht heeft afgewezen.

Concluderend stel ik derhalve voor het beroep wegens ongegrondheid in volle omvang te verwerpen en over de proceskosten te beslissen overeenkomstig artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering.