

# ECLI:NL:CRVB:2013:2441

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	14-11-2013
Datum publicatie	15-11-2013
Zaaknummer	11-7126 AW
Rechtsgebieden	Ambtenarenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Niet gebleken dat appelland tevens bezwaar heeft gemaakt tegen het e-mailbericht van 18 november 2010. De enkele verwijzing naar dat e-mailbericht in het bezwaarschrift is daarvoor onvoldoende. In de brief van 1 maart 2011 ontbreekt een uitdrukkelijke vaststelling dat appelland zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim en de in die brief gegeven waarschuwing moet als een normaal sturingsmiddel in de interne verhoudingen moet worden aangemerkt. De in de brief van 1 maart 2011 gegeven opdracht om gebruik te maken van de toegangspas bij het betreden en verlaten van het gebouw, is niet aan te merken als een normaal sturingsmiddel, maar als een dienststopdracht. De brief van 1 maart 2011 is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Dat betekent dat de korpschef het daartegen gerichte bezwaar van appelland ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. De korpschef heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het dienstbelang, gelegen in zorgvuldige registratie van diensturen, optreden noodzakelijk maakte. De korpschef heeft in redelijkheid kunnen overgaan tot het geven van de dienststopdracht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2013/423 TAR 2014/67

## Uitspraak

11/7126 AW en 11/7127 AW

Datum uitspraak: 14 november 2013

Centrale Raad van Beroep  
Enkelvoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraken van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 7 november 2011, 11/112 (aangevallen uitspraak 1) en 11/1069 (aangevallen uitspraak 2)

Partijen:

[Appelland] te [woonplaats] (appelland)

de Korpsbeheerder van de politieregio IJsselland, thans korpschef van politie (korpschef)

PROCESVERLOOP

Namens appelland heeft mr. E.P.W.A. Bink, advocaat, hoger beroep ingesteld.

De korpschef heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2013. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Bink. De korpschef heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.M.A.C Theunissen.

## OVERWEGINGEN

1.1. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Stb. 2012, 682) in werking getreden. Met deze wet zijn wijzigingen in onder meer de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Beroepswet aangebracht. Op grond van het overgangsrecht blijft op deze zaak het recht van toepassing, zoals dat gold vóór 1 januari 2013.

1.2. Ingevolge artikel 5 van de Wet van 12 juli 2012 tot invoering van de Politiewet 2012 en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012, Stb. 2012, 316) is in dit geschil de korpschef in de plaats getreden van de korpsbeheerder van de politieregio IJsselland, ten name van wie het geding aanvankelijk is gevoerd. Waar in deze uitspraak wordt gesproken van de korpschef, wordt daaronder in voorkomend geval (mede) de korpsbeheerder verstaan.

2.1. Appellant is werkzaam als [naam functie] bij de regiopolitie IJsselland.

2.2. Bij brief van 29 november 2010 is aan appellant meegedeeld dat bij het Bureau Inlichtingen en Veiligheid een intern onderzoek wordt ingesteld naar bepaalde gedragingen van appellant. Bij e-mailbericht van 18 november 2010 is de organisatie van dit onderzoek op de hoogte gesteld.

2.3. Bij besluit van 24 december 2010 (besluit 1) is het bezwaar tegen de brief van 29 november 2010 niet-ontvankelijk verklaard, omdat die brief volgens de korpschef niet is gericht op rechtsgevolg en daarom niet is aan te merken als een besluit in zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2.4. Bij brief van 1 maart 2011 heeft de korpschef de resultaten van het interne onderzoek aan appellant meegedeeld. Gebleken is dat appellant - kort gezegd - onvoldoende zorgvuldig is geweest ten aanzien van zijn urenregistratie. De korpschef heeft appellant daarvoor - voor de tweede keer - een schriftelijke waarschuwing gegeven. De korpschef heeft tevens benadrukt dat van appellant in de toekomst de grootst mogelijke zorgvuldigheid wordt verwacht waar het de naleving van het dienstrooster en de registratie van zijn werkzaamheden betreft. In de brief van 1 maart 2011 is kenbaar gemaakt dat dit aspect van functioneren van appellant zal worden gevolgd op de volgende wijze:

“ U dient bij aanvang van iedere dienst uw eigen toegangspas aan te bieden ten einde uzelf toegang tot het bureau te verschaffen. Aan het einde van iedere dienst verwacht ik van u dat u bij het verlaten van het bureau wederom uw eigen toegangspas voor de kaartlezer houdt. Er wordt een registratie bijgehouden van de momenten waarop de toegangspassen worden aangeboden. Uw leidinggevende zal periodiek een uitdraai van deze registratie met betrekking tot uw toegangspas opvragen en aldus controleren of u dienst hebt verricht op tijdstippen dat u als zodanig gepland stond. Voorgaande maatregel tref ik voor de duur van één jaar na dagtekening van deze brief.”

2.5. Bij besluit van 9 mei 2011 (besluit 2) is het bezwaar tegen de brief van 1 maart 2011 niet-ontvankelijk verklaard, omdat die brief naar de mening van de korpschef niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, noch als een andere handeling als bedoeld in artikel 8:1, tweede lid, van de Awb. Volgens de korpschef is sprake van een waarschuwingsbrief die geen wijziging brengt in de rechtspositie van appellant en als een normaal sturingsmiddel in de interne verhoudingen moet worden gekwalificeerd.

3.1. Bij aangevallen uitspraak 1 heeft de rechtbank het beroep tegen besluit 1 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft de vraag of het instellen van het onderzoek en het daarvan melding doen bij brief van 29 november 2011 een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb dan wel een handeling als bedoeld in artikel 8:1, tweede lid, van de Awb, ontkenkend beantwoord. Daartoe heeft zij overwogen dat het onderzoek deel uitmaakt van de voorbereiding van een mogelijk daaruit voortvloeiend rechtspositioneel besluit en appellant als zodanig niet treft in enig rechtspositioneel belang en ook overigens niet is gericht op rechtsgevolg. Appellants stelling dat de wijze waarop de korpschef middels een e-mailbericht van 18 november 2010 de organisatie op de hoogte heeft gesteld van het onderzoek uitermate schadelijk is geweest voor zijn imago en dat hij in die zin in zijn rechtspositioneel belang is getroffen, heeft de rechtbank niet tot een ander oordeel geleid. Volgens de rechtbank ligt niet dat e-mailbericht ter beoordeling voor, maar de mededeling in de brief van 29 november 2010 tot het instellen van het onderzoek.

3.2. Bij aangevallen uitspraak 2 heeft de rechtbank het beroep tegen besluit 2 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft appellant niet gevolgd in zijn stelling dat in dit geval sprake is van een disciplinaire maatregel, reeds nu de korpschef de gedraging van appellant niet heeft gekwalificeerd als plichtsverzuim. Dat in de brief van 1 maart 2011 de bewoordingen zijn gebruikt die passen bij een oordeel dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim, zoals appellant heeft gesteld, laat volgens de rechtbank onverlet dat de korpschef aan die bewoordingen niet de conclusie heeft verbonden dat van plichtsverzuim sprake is. Voorts is de rechtbank van oordeel dat de schriftelijke waarschuwing in de brief van 1 maart 2011 geen wijziging brengt in de rechtspositie van appellant. De rechtbank merkt die waarschuwing aan als een normaal sturingsmiddel in de interne verhoudingen, waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Dat appellant in de brief van 1 maart 2011 is opgedragen bij betreding van het pand gebruik te maken van zijn eigen toegangspas, leidt de rechtbank niet tot een ander oordeel, nu een dergelijke handelwijze, zo heeft de korpschef verklaard, door iedereen dient te worden gevolgd en niet alleen door appellant.

4. De Raad overweegt als volgt.

4.1. Met betrekking tot besluit 1 onderschrijft de Raad het oordeel van de rechtbank in aangevallen uitspraak 1 en de overwegingen die tot dat oordeel hebben geleid. De Raad voegt daaraan nog toe dat, anders dan appellant in hoger beroep heeft gesteld, uit het bezwaarschrift van 10 december 2010 niet blijkt dat hij daarbij tevens bezwaar heeft gemaakt tegen het e-mailbericht van 18 november 2010. De enkele verwijzing naar dat e-mailbericht in het bezwaarschrift is daarvoor onvoldoende. Terecht heeft de korpschef dan ook in besluit 1 uitsluitend beslist op het bezwaar gericht tegen de brief van 29 november 2010.

4.2. Het hoger beroep tegen aangevallen uitspraak 1 slaagt dan ook niet.

4.3.1. Met betrekking tot besluit 2 volgt de Raad de rechtbank in haar oordeel in aangevallen uitspraak 2 dat in de brief van 1 maart 2011 een uitdrukkelijke vaststelling dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim ontbreekt en dat de in die brief gegeven waarschuwing als een normaal sturingsmiddel in de interne verhoudingen moet worden

aangemerkt. De overwegingen van de rechtbank op dit punt worden onderschreven.

4.3.2. Anders dan de korpschef en de rechtbank is de Raad echter van oordeel dat de in de brief van 1 maart 2011 gegeven opdracht om gebruik te maken van de toegangspas bij het betreden en verlaten van het gebouw, niet is aan te merken als een normaal sturingsmiddel, maar als een dienstopdracht. Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat het op deze wijze verlaten van het gebouw en het vervolgens controleren door de leidinggevende van de registratie van de momenten waarop de toegangspas is aangeboden gebruikelijk was binnen de organisatie en appelland heeft deze stelling met kracht weersproken. De korpschef spreekt in de brief van 1 maart 2011 in dit verband van een maatregel voor de duur van een jaar. Ook daaruit kan worden afgeleid dat ten aanzien van appelland wordt afgeweken van de bestaande praktijk. In het algemeen is een aan een ambtenaar gegeven dienstopdracht een beslissing houdende een publiekrechtelijke rechtshandeling waarbij het rechtspositionele belang van de ambtenaar rechtstreeks betrokken is. De Raad ziet geen grond om tot een ander oordeel te komen ten aanzien van de aan appelland in de brief van 1 maart 2011 opgelegde verplichting over het gebruik van de toegangspas. In zoverre is de brief van 1 maart 2011 dan ook aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Dat betekent dat de korpschef het daartegen gerichte bezwaar van appelland bij besluit 2 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

4.4. Uit het vorengaande volgt dat het hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak slaagt en dat die uitspraak en besluit 2, voor zover betrekking hebbend op de dienstopdracht, moeten worden vernietigd.

4.5. Omdat appelland zijn standpunt over de dienstopdracht van 1 maart 2011 in (hoger) beroep voldoende uiteen heeft gezet, ziet de Raad aanleiding om te beoordelen tot welke uitkomst het bezwaar moet leiden.

4.6. De korpschef heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het dienstbelang, gelegen in zorgvuldige registratie van diensturen, optreden noodzakelijk maakte. Appelland was immers reeds twee keer gewaarschuwd omdat hij zijn diensturen niet op zorgvuldige wijze had geregistreerd. Door appelland bij aanvang en einde van de dienst gebruik te laten maken van zijn toegangspas verkreeg de korpschef objectieve gegevens over de tijdstippen van de diensten van appelland. Met die gegevens kon dan ook eventuele discussie achteraf over de diensten van appelland worden voorkomen. Appelland heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het gebruikmaken van de pas bij het betreden en verlaten van het gebouw onoverkomelijke bezwaren met zich meebracht. De door appelland aangedragen omstandigheid dat hij daarmee anders dient te handelen dan zijn collegas, is niet zo zwaarwegend dat de korpschef appellands belangen niet ondergeschikt kon achten aan het belang van de dienst. De Raad is dan ook van oordeel dat de korpschef in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot het geven van de dienstopdracht.

4.7. Gezien het voorgaande zal de Raad met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb het bezwaar tegen de dienstopdracht van 1 maart 2011 ongegrond verklaren.

5. Voor toekenning van schadevergoeding bestaat geen grond.

6. Wel bestaat er aanleiding om de korpschef te veroordelen in de proceskosten van appelland. De kosten worden begroot op 944,- in beroep en op 944,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand.

## **BESLISSING**

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt aangevallen uitspraak 1;

- vernietigt aangevallen uitspraak 2;
- verklaart het beroep tegen besluit 2 gegrond en vernietigt dit besluit voor zover het betreft de dienstopdracht;
- verklaart het bezwaar tegen de dienstopdracht van 1 maart 2011 ongegrond en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit 2;
- wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- bepaalt dat de korpschef aan appellant het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal 379,- vergoedt;
- veroordeelt de korpschef in de proceskosten van appellant tot een bedrag van 1.888,-.

Deze uitspraak is gedaan door N.J. van Vulpen-Grootjans, in tegenwoordigheid van S.K. Dekker als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 14 november 2013.

(getekend) N.J. van Vulpen-Grootjans

(getekend) S.K. Dekker

HD