

# ECLI:NL:RBMNE:2019:3795

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	18-07-2019
Datum publicatie	15-08-2022
Zaaknummer	UTR 18/4094
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Huis voor Klokkenluiders / is beslissing om geen onderzoek te verrichten een besluit idzv 1:3 Awb? / de rb is met vwr van oordeel dat dit niet een besluit is / beroep ongegrond
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 18/4094

**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 18 juli 2019 in de zaak tussen**

**[eiser], te [woonplaats], eiser,**

en

**Huis voor Klokkenluiders, verweerder**

(gemachtigden: mr. C.A. Geleijnse en mr. J.R. Baas).

### Procesverloop

Bij brief van 6 maart 2018 heeft eiser verweerder verzocht om onderzoek te verrichten naar onveilige (op-afstand-bedienbare) bruggen en sluizen in Amsterdam.

Bij brief van 15 mei 2017 (de ingebrekestelling) heeft eiser verweerder in gebreke gesteld tijdig een besluit te nemen op zijn verzoek.

Bij brief van 18 juni 2018 (de beslissing I) heeft verweerder aan eiser bericht dat hij geen dwangsom heeft verbeurd.

Bij brief van 28 juni 2018 (de beslissing II) heeft verweerder aan eiser kenbaar gemaakt dat er geen onderzoek zal worden verricht naar de door eiser gestelde vermoedelijke misstand en het verzoek afgewezen.

Bij brief van 7 augustus 2018 heeft eiser tegen de beslissingen I en II bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 27 september 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser niet-ontvankelijk verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 april 2019. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

## **Overwegingen**

1. Verweerder heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat tegen de brief van 18 juni 2018 en de afwijzing van het verzoek van 28 juni 2018 om onderzoek te verrichten, geen bezwaar kan worden gemaakt omdat dit geen besluiten zijn als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. Eiser voert aan dat de weigering om een onderzoek in te stellen, zoals verwoord in het schrijven van 28 juni 2018 van verweerder, wel een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb behelst. Immers, een positief besluit over het instellen van een onderzoek brengt de plicht mee om een onderzoek in te stellen. Dat het resulterende onderzoeks-eindrapport geen rechtspositionele gevolgen zou hebben, doet daar niets aan af. Het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van een rapport kan in dat geval worden gezien als een feitelijke handeling, aldus eiser.
3. Verweerder stelt zich in zijn verweerschrift op het standpunt dat geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, omdat de beslissing om al dan niet een onderzoek te doen geen rechtsgevolg heeft. Door de beslissing om wel of geen onderzoek te doen, ontstaan geen bevoegdheden, rechten of verplichtingen voor één of meer anderen, en evenmin worden die tenietgedaan. De stelling van eiser dat het rechtsgevolg erin is gelegen dat personen verplicht zijn om medewerking te verlenen, snijdt geen hout. Verweerder verwijst in dit verband naar rechtspraak waaruit volgens hem volgt dat beslissingen van een toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Awb tot het instellen van onderzoek en/of het in dat kader toepassen van toezichtsbevoegdheden niet

op rechtsgevolg zijn gericht.<sup>1</sup> Verder kan de beslissing op het verzoek om onderzoek te doen evenmin aangemerkt worden als een op grond van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb, met een besluit gelijk te stellen afwijzing van een aanvraag. Voorts volgt ook uit de parlementaire geschiedenis van de WHvk dat de wetgever heeft bedoeld dat een beslissing van het Huis voor Klokkenluiders (het Huis) om geen onderzoek te doen, geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb en dat tegen die beslissing dan ook geen bezwaar en beroep openstaat.<sup>2</sup> Een onderzoek door het Huis is geen recht. Verweerder stelt zich dan ook op het standpunt dat het bezwaar terecht niet-ontvankelijk is verklaard.

4. Eiser brengt in zijn reactie op bovengenoemd verweerschrift het volgende naar voren. De rechtspraak die verweerder noemt onder verwijzing naar artikel 5:11 van de Awb is volgens eiser niet van toepassing, omdat het Huis geen toezichthouder is en omdat er in deze zaak geen sprake is van een inlichtingenverzoek en er geen beroep wordt gedaan op de instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Verder wijst eiser op de omstandigheid dat de wetsgeschiedenis van de WHvK een turbulent verleden kent en dat het eerst de bedoeling was het Huis onderdeel te laten zijn van de Nationale Ombudsman.<sup>3</sup> In de latere wetsvoorstellen (novelles van 11 december 2014 en 9 april 2015) en de uiteindelijke wet, is het Huis

géén onderdeel van de de Nationale Ombudsman, maar - in tegenstelling tot de Nationale Ombudsman - wél een bestuursorgaan. Besluiten van het Huis kunnen daarom openstaan voor bezwaar en beroep. Verweerder citeert uit *Kamerstukken II*, 2014/15, 34 105 nr. 3, p. 4, maar dit citaat ziet op het moment dat er al is besloten om een onderzoek te verrichten. Verder citeert verweerder uit de antwoorden van de heer Raak (SP) op de vragen van de heer

Schouwenaar (VVD) over rechtsmiddelen, waaruit kort gezegd volgt dat het onderzoek van het Huis een feitelijke handeling is. Eiser bestrijdt dit laatste niet, maar stelt zich op het standpunt dat dat niet uitsluit dat de beslissing om naar aanleiding van een verzoekschrift een onderzoek in te stellen een besluit in de zin van de Awb zou zijn. Verder wijst eiser op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) van 20 januari 2015<sup>4</sup> op de novelle, die tot een aangepaste novelle heeft geleid.<sup>5</sup> In het bijzonder wijst eiser op de passages over Beroep bij toepassing van de inlichtingenbevoegdheid. Eiser wijst daarnaast op de reactie van de adviesnemers van de novelle van 9 april 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer:

#### *5. Beroep bij toepassing van de inlichtingenbevoegdheid*

*Op advies van de Afdeling is de weg naar de bestuursrechter [in de aangepaste novelle, eiser] niet langer afgesloten en is bezwaar en beroep mogelijk. In het kader van het onderzoek neemt het Huis diverse besluiten, zoals ten aanzien van de inlichtingenplicht. Deze besluiten kunnen gekwalificeerd worden als besluiten in de zin van de Algemene Wet bestuursrecht, waartegen beroep ingesteld kan worden bij de bestuursrechter.*

5. Verweerder bestrijdt eisers standpunt en brengt naar voren dat eiser weliswaar wijst op het advies van de Afdeling advisering van de RvS van 30 januari 2015, maar dat later de memorie van toelichting is aangepast. Verweerder wijst verder op een passage uit de parlementaire behandeling van het voorstel houdende de Wet Huis voor klokkenluiders en van het voorstel tot wijziging van deze wet.<sup>6</sup> Hierin staat het volgende:

*Dan kom ik op de vraag over besluiten en bezwaren. De adviestaak en het onderzoek zelf zijn feitelijke handelingen en dus geen besluit in de zin van de Awb. Ook het openbaren van het onderzoek uit eigener beweging is een feitelijke handeling. Daar staat dus geen bezwaar en beroep tegen open. Wel kan men zich eventueel tot de civiele rechter wenden. Beslissingen van het Huis in het kader van het onderzoek zijn wel besluiten in de zin van de Awb. Daartegen is dus wel bezwaar en beroep mogelijk. Dat was een suggestie van de Raad van State die we graag hebben overgenomen. Concreet gaat het om beslissingen aangaande het vorderen tot inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, de verplichting tot informatieverschaffing, de verschijningsplicht, het verschoningsrecht en de beslissing over beperkte*

*kennisname. Daartegen blijft dus altijd beroep en bezwaar mogelijk.*

Waar beslissingen van het Huis als besluiten kunnen worden aangemerkt, gaat het dus steeds om beslissingen over de inlichtingenplichten en uitzonderingen daarop (zoals een beroep op het verschoningsrecht). Het intredende en beoogde rechtsgevolg is dan dat voor de betrokken werkgevers, werknemers of anderen de verplichting om mee te werken, vervalt. Eiser licht volgens verweerder niet toe wat het intredende en beoogde rechtsgevolg is van een beslissing om geen onderzoek in te stellen. De wetgever heeft toegelicht dat een onderzoek van het Huis geen recht is: een verzoeker kan het Huis niet opdragen een onderzoek te doen.<sup>7</sup> Door de beslissing dat onderzoek niet te verrichten, wordt dan ook geen recht ontnomen (of verplichting of bevoegdheid tenietgedaan). De beslissing heeft dan ook geen rechtsgevolg en is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, aldus verweerder.

6. De rechtbank is van oordeel dat geen sprake is van een besluit waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat. De beslissing om geen nader onderzoek te doen, is een mededeling waaruit blijkt dat geen feitelijke handeling zal plaatsvinden. Deze mededeling heeft op zichzelf geen rechtsgevolg. Dat het rechtsgevolg van de beslissing om een onderzoek op te starten, zou zijn de verplichting tot het doen van onderzoek, volgt de rechtbank niet. Er bestaat, gelet op de wetsgeschiedenis, geen recht op onderzoek door het Huis.<sup>8</sup> Voor zover eiser zich op het standpunt stelt dat de bescherming, die een verzoeker geniet hangende een onderzoek, aan te merken is als een rechtsgevolg, wordt dit niet gevolgd. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat de melder van een vermeende misstand al bescherming geniet na de interne melding. Deze bescherming zou wel langer kunnen doorlopen wanneer het Huis beslist tot het opstarten van een onderzoek, maar dat maakt niet dat de bescherming een rechtsgevolg is van deze beslissing. Uit artikel 7, eerste lid, van de WHvK volgt dat de afdeling onderzoek de beslissing om wel of geen onderzoek te doen *mededeelt*. Hieruit valt niet af te leiden dat het gaat om een besluit dat bekend gemaakt wordt. Uit de wetsgeschiedenis lijkt ook te herleiden dat er door de wetgever een bewuste keuze is gemaakt om dit niet als besluit aan te merken. Dit maakt de rechtbank op uit onder meer de volgende kamerstukken:

*Kamerstukken II 2012/13, 33 258, nr. 9, p.12:*

*Het huis voor klokkenleiders is een voorziening. Het heeft tot doel klokkenluiders te beschermen en maatschappelijke misstanden te onderzoeken. Een onderzoek door het Huis is geen recht: een verzoeker kan het Huis niet opdragen een onderzoek te doen. Tegen een besluit van het Huis om geen onderzoek in te stellen is daarom geen beroep mogelijk.*

Dat de wetgever op dit punt later mogelijk is teruggekomen, zoals eiser stelt, blijkt nergens uit. De afdeling advisering van de RvS heeft over de WHvK geadviseerd dat in meer gevallen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter moet openstaan. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel hebben aangegeven de suggestie te volgen. Het gaat daarbij echter concreet over beslissingen aangaande het vorderen tot inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, de verplichting tot informatieverstrekking, de verschijningsplicht, het verschoningsrecht en de beslissing over beperkte kennisname.<sup>9</sup> De beslissing om geen nader onderzoek te doen valt daar dus niet onder. Nu de wetgever, na het advies van de Raad van State, juist bewust bezig is geweest met de vraag of bepaalde beslissingen beter in het bestuursrecht passen dan bij de civiele rechter, gaat de rechtbank er vanuit dat ook het niet meenemen van de beslissing om nader onderzoek te doen daarbij een bewuste keuze is geweest. Verder brengt de enkele omstandigheid dat later is besloten om het Huis geen onderdeel van de ombudsman, maar een bestuursorgaan te laten zijn, niet zonder meer met zich dat de beslissing van het Huis om al dan niet een onderzoek op te starten om die reden is aan te merken als een besluit als bedoeld in de Awb. De beroepsgronden van eiser slagen niet.

7. Omdat geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb, komt de rechtbank niet toe aan de behandeling van de beroepsgronden over de positieve fictieve beschikking.

8. Ten aanzien van het bezwaar tegen het niet toekennen van een dwangsom het volgende. Verweerder heeft het bezwaar tegen het niet toekennen van een dwangsom terecht niet-ontvankelijk verklaard, nu het bezwaar daartegen te laat is ingediend. Bovendien kan er, zoals in het bestreden besluit is overwogen, geen dwangsom worden verbeurd omdat het hier niet gaat om een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Ook op dit punt slaagt het beroep niet.

9. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.E.J. Sprakel, rechter, in aanwezigheid van mr. N.J. Brouwer, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 18 juli 2019.

*(de griffier is niet in de gelegenheid  
deze uitspraak mede te ondertekenen)*

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

## **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

---

<sup>1</sup> De uitspraken van de rechtbank Rotterdam, van 10 januari 2008 (ECLI:NL:RBROT:2008:BC2987) en van 4 augustus 2011 (ECLI:NL:RBROT:2011:BR4191), alsook de uitspraak van de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), van 10 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:199) en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB), van 18 mei 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:143).

<sup>2</sup> *Handelingen I* 20 15/16, 9 februari 2016, nr. 19(6), p. 38; *Kamerstukken II* 20 14/15, 34 105, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 258, nr. 9, p. 12; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 258, nr. 7, p. 11.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 258, nr. 2, p. 1; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 258, nr. 6, p. 1; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 258, nr. 9, p. 18.

<sup>4</sup> W04.14.0469/I.

<sup>5</sup> *Kamerstukken I*, 2014/2015, 34 105, nr. 5.

<sup>6</sup> *Handelingen I* 2015-2016, 9 februari 2016, nr. 19, item 6, p. 38.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 258, nr. 9, p. 12.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 258, nr. 9, p.12:*Een onderzoek door het Huis is geen recht: een verzoeker kan het Huis niet opdragen een onderzoek te doen.*

<sup>9</sup> *Handelingen I* 2015/16, 9 februari 2016, nr. 19 (6), dhr. [A].

---