

ECLI:NL:RBROT:2024:3503

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	19-03-2024
Datum publicatie	18-04-2024
Zaaknummer	ROT 20/359
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Is sprake van een besluit in de zin van art. 1:3 Awb?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 20/359

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 maart 2024 in de zaak tussen

[naam eiser] , te [plaats] , eiser

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verweerder

(gemachtigde: mr. A.M. Westerduin),

en **de Staat der Nederlanden** (namens deze: de minister van Justitie en Veiligheid, hierna de Staat).

Procesverloop

In het besluit van 15 juli 2019 (bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser van 26 juni 2019 niet-ontvankelijk verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep bij de rechtbank Den Haag ingesteld.

Eiser heeft (aanvullende) beroepsgronden ingediend.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Bij beslissing als bedoeld in artikel 46b van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de rechtbank Den Haag op 17 januari 2020 de zaak naar de rechtbank Rotterdam verwezen.

De rechtbank heeft het beroep op 18 december 2023 op zitting behandeld. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. I.M. van der Heijden, als waarnemer voor zijn gemachtigde, en [persoon A] .

Overwegingen

Besluitvorming en standpunt van eiser

1. Bij brief van 15 mei 2019 heeft verweerder eiser bericht over de aanbieding van het rapport van de commissie Biesheuvel (de Commissie van onderzoek inzake de procedure van werving, selectie en benoeming van de voorzitter van [naam instantie]) aan de Tweede Kamer en de gang van zaken die aan dit rapport is voorafgegaan. In de brief is vermeld, voor zover van belang:

Vandaag biedt de minister het rapport aan de Tweede Kamer aan. In haar aanbiedingsbrief onderschrijft zij de conclusie van de onderzoekscommissie en neemt zij de aanbevelingen over. Als bijlage stuur ik u het rapport van de commissie en een afschrift van de aanbiedingsbrief.

()

Met deze brief en de twee bijlagen hoop ik u voldoende geïnformeerd te hebben over de resultaten van het onderzoek, het oordeel van de minister daarover en de consequenties die zij daaraan verbindt. Hiermee beschouw ik de behandeling van uw melding als afgerond.

2. Bij brief van 26 juni 2019 heeft eiser aan verweerder kenbaar gemaakt dat hij niet akkoord gaat met en protest aantekent tegen

- 1- het besluit en/of de mededeling van verweerder de conclusie te onderschrijven van de commissie van onderzoek inzake de procedure van werving, selectie en benoeming van de voorzitter van [naam instantie] ;
- 2- het besluit en/of de mededeling van verweerder van zijn melding als afgerond te beschouwen, en
- 3- het besluit en/of de mededeling van verweerder de behandeling van de melding van de heer [persoon B] als afgerond te beschouwen.

Eiser vermeldt daarbij dat deze besluiten en/of mededelingen zijn opgenomen in brieven van verweerder van 15 mei 2019 aan eiser en de heer [persoon B] . Hij vraagt verweerder de brief (tevens) aan te merken als een pro forma bezwaarschrift en hem een redelijke termijn te verlenen voor het aanvullen van de gronden van het bezwaar.

3. In het bestreden besluit stelt verweerder allereerst dat hij zijn standpunt in de brief van 15 mei 2019 aan de Tweede Kamer handhaaft. Naar aanleiding van eisers melding van vermoeden van een misstand is er in samenspraak met betrokkenen een onderzoekscommissie ingesteld. Gelet op de wijze waarop de commissie is geselecteerd, het feit dat de scope van het onderzoek in overleg met eiser tot stand is gekomen en de zorgvuldigheid die in het gehele onderzoek is betracht jegens alle betrokkenen, is er voor verweerder geen aanleiding om te twifelen aan de uitkomsten van het onderzoek en de inhoud van het rapport. Verweerder handhaaft daarom zijn standpunt in de brief van

15 mei 2019 aan de Tweede Kamer dat het onderzoek is afgedaan en afgerond.

Voorts stelt verweerder zich op het standpunt dat het onderschrijven van de conclusies en aanbevelingen in het onderzoeksrapport een feitelijke mededeling is. Aan het onderschrijven van de conclusies en aanbevelingen zijn geen publiekrechtelijke rechtsgevolgen verbonden. Dit is dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat er tegen de brief geen bezwaar openstaat. Verweerder verklaart het bezwaar daarom kennelijk niet-ontvankelijk en ziet onder verwijzing naar artikel 7:3 onder a, van de Awb af van het horen van eiser.

4. Eiser kan zich niet verenigen met het bestreden besluit en voert aan dat in het bestreden besluit een motivering ontbreekt op de onderdelen 2 en 3 van zijn bezwaarschrift¹. Verweerder gaat alleen in op het eerste onderdeel van het bezwaar en verklaart het bezwaar vervolgens in zijn geheel kennelijk niet-ontvankelijk. Het bestreden besluit berust daarom niet op een bij het bekendmaken van het besluit vermelde deugdelijke motivering en is in strijd met de artikelen 3:46 en 3:47 van de Awb.

Eiser gaat vervolgens in op het rechtskarakter van de gestelde besluiten waartegen zijn beroep is gericht. Hij maakt daarbij een uitstapje naar het klachtrecht in hoofdstuk 9 van de Awb. In artikel 9:3 van de Awb is vermeld dat tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan geen beroep kan worden ingesteld. Uit het opnemen van dit artikel in de wet en de toelichting daarbij blijkt dat de wetgever een besluit een klacht niet in behandeling te nemen (artikel 9:8 van de Awb) of een klacht niet verder te behandelen (artikel 9:5 van de Awb) kennelijk wel als een besluit op grond van artikel 1:3 van de Awb beschouwt, waartegen bij het ontbreken van artikel 9:3 van de Awb bezwaar en beroep zou openstaan. Voor de behandeling van de meldingen zijn volgens eiser verder de artikelen 10 en 11 van de Interne Klokkenluidersregeling voor Rijk, Politie en Defensie (IKRPD) van belang. Eiser stelt zich op het standpunt dat besluiten een onderzoek en de verdere behandeling van een melding achterwege te laten (art. 10, tweede lid, van de IKRPD) en de behandeling van een melding als afgerond te beschouwen (brieven van verweerder van 15 mei 2019) voor wat betreft het rechtskarakter overeenkomen met besluiten een klacht niet in behandeling te nemen (art. 9:8 Awb) of niet verder te behandelen (art. 9:5 Awb). Ook deze besluiten zijn immers gericht op rechtsgevolg omdat ze een rechtsvaststelling en/of een wijziging inhouden of meebrengen ten aanzien van de verplichting voor het bestuursorgaan tegenover de melder zijn of haar melding (verder) inhoudelijk te behandelen en derhalve

ten aanzien van het recht van de melder op (verdere) inhoudelijke behandeling van zijn of haar melding. Als de besluiten van verweerder de behandeling van zijn melding (en die van [persoon B]) als afgerond te beschouwen besluiten zijn in de zin van art. 1:3 Awb, zou dat betekenen dat verweerder eisers bezwaar ten onrechte kennelijk niet-ontvankelijk heeft verklaard. In dat geval zal verweerder het bestreden besluit tegen deze besluiten alsnog moeten behandelen, en zal daarna tegen de beslissing op bezwaar beroep openstaan.

Beoordelingskader

5. De wet- en regelgeving die voor de beoordeling van deze zaak relevant is, is vermeld in de bijlage bij deze uitspraak.

Beoordeling

6. Wat betreft eisers beroepsgrond met betrekking tot de onderdelen 2 en 3 van zijn bezwaarschrift, stelt de rechtbank voorop dat eiser niet kan opkomen tegen eventuele besluiten ten aanzien van de heer [persoon B] , voor zover deze niet tevens eiser rechtstreeks in zijn belang raken. Eisers betoog dat verweerder niet ingegaan is op de onderdelen 2 en 3 van het bezwaarschrift slaagt niet. Verweerder heeft in het bestreden besluit overwogen kort samengevat dat er naar aanleiding van de melding op zorgvuldige wijze en zoveel als mogelijk in samenspraak met betrokkenen² een onderzoekscommissie is ingesteld inzake de procedure van werving, selectie en benoeming van de voorzitter van [naam instantie] . Gelet op de wijze waarop de commissie is geselecteerd, het feit dat de scope van het onderzoek in overleg met de betrokkenen tot stand is gekomen en de zorgvuldigheid die in het gehele onderzoek is betracht jegens alle betrokkenen, is er geen aanleiding om te twifelen aan de uitkomsten van het onderzoek en de inhoud van het rapport. Verweerder handhaaft daarom zijn standpunt in de brief van 15 mei 2019 aan de Tweede Kamer dat hij het onderzoek als afgedaan en afgerond beschouwt. Aldus steeds verweerder in het bestreden besluit. Verweerder heeft hiermee ook de onderdelen 2 en 3 van eisers bezwaarschrift afdoende besproken. De beroepsgrond slaagt niet.

6.1. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat de brief van 15 mei 2019 aan eiser geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. In de brief stelt verweerder eiser in kennis van de bevindingen van de onderzoekscommissie uit het onderzoek naar de door eiser (en de heer [persoon B]) gemelde vermoedens van misstanden bij [naam instantie] alsmede van de conclusie die de commissie daaraan verbindt. Ook stelt hij eiser ervan in kennis dat hij (in de brief waarmee het rapport van de commissie wordt aangeboden aan de Tweede Kamer) de conclusie van de onderzoekscommissie onderschrijft en de aanbevelingen overneemt. Verweerder spreekt tot slot de hoop uit dat hij eiser met de brief voldoende heeft geïnformeerd en vermeldt de behandeling van eisers melding als afgerond te beschouwen. Gelet op deze inhoud is de brief informatief van karakter en is niet beoogd daarmee rechtsgevolgen in het leven te roepen. De brief heeft ook geen rechtsgevolgen, nu de brief in de verhouding tussen eiser en verweerder geen rechten of plichten in het leven roept of al bestaande rechten en plichten wijzigt of beëindigt. Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met het klachtrecht, is de brief veeleer vergelijkbaar met een schriftelijke inkennisstelling in de zin van artikel 9:12 van de Awb dan met een beslissing een klacht niet of niet verder te behandelen. Zoals volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)³ bevat een dergelijke inkennisstelling geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Eiser heeft ter zitting nog gesteld dat er geen sprake is van een voltooid onderzoek. Dat eiser het niet met de uitkomsten van het onderzoek eens is of vindt dat niet alles wat hij heeft aangedragen voldoende belicht is in het onderzoek en de uitkomsten daarvan, maakt echter niet dat er geen voltooid onderzoek is geweest en dat de brief daarom moet worden beschouwd als een besluit de melding niet of niet verder in behandeling te nemen.

6.2 Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat verweerder het bezwaar van eiser terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat geen sprake is van een besluit (of besluiten) als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Op wat verweerder subsidiair heeft opgemerkt in het verweerschrift behoeft niet meer te worden ingegaan.

Verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

7. Eiser heeft bij brieven van 14 november 2021 en 24 november 2023 verzocht om toekenning van schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn. Vanwege dit verzoek is de Staat aangemerkt als partij in deze zaak.

7.1. De redelijke termijn, bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is overschreden indien de duur van de totale procedure te lang is. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling⁴ moet de vraag of de redelijke termijn is overschreden worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Als uitgangspunt geldt dat in zaken die uit twee rechterlijke instanties bestaan een totale lengte van de procedure van vier jaar redelijk is. Hiervan geldt een half jaar voor de bezwaarfase, anderhalf jaar voor de beroepsfase en twee jaar voor het hoger beroep. De te beoordelen periode vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen en loopt door tot de datum waarop de rechtbank (eind)uitspraak heeft gedaan. De omstandigheden van het geval kunnen maken dat een langere behandelduur gerechtvaardigd is. Als de redelijke termijn is overschreden, geldt voor de schadevergoeding als uitgangspunt een tarief van 500,- per half jaar waarmee die termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond. De rechtbank moet beoordelen of sprake is van een termijnoverschrijding en zo ja, of deze moet worden toegerekend aan de bezwaar- en/of aan de beroepsfase.

7.2. Het bezwaarschrift van eiser is ingediend bij verweerder op 26 juni 2019. Verweerder heeft op 15 juli 2019 op het bezwaar van eiser beslist. Eiser heeft op 30 juli 2019 beroep ingesteld. De bezwaar- en beroepsfase heeft daarmee bij het doen van deze uitspraak bijna 56 maanden geduurd. De redelijke termijn van 24 maanden is hiermee overschreden, nu geen sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat die termijn in dit geval moet worden verlengd. De omstandigheid dat de procedure werd onderbroken doordat eiser in andere zaken⁵ die op dezelfde zitting waren gepland een verzoek tot wraking had ingediend en in hoger beroep is gegaan tegen de afwijzing van dat verzoek, rechtvaardigt in beginsel geen langere behandelingsduur.⁶ Dit laatste geldt ook voor de door beide partijen ingediende verzoeken om een andere zittingsdatum. De procedure heeft dus (naar boven afgerond) 32 maanden te lang geduurd. De overschrijding heeft plaatsgevonden in de beroepsprocedure. De rechtbank bepaalt daarom, uitgaande van de overschrijding van de termijn met 32 maanden en een bedrag van 500,- per 6 maanden of gedeelte daarvan dat de redelijke termijn is overschreden, de schadevergoeding voor eiser op een bedrag van 3.000,-. De rechtbank veroordeelt de Staat tot betaling van dit bedrag aan eiser wegens overschrijding van de redelijke termijn.

7.3. Omdat het bedrag van de schadevergoeding minder dan 5.000,- is, hoeft de minister van Justitie en Veiligheid, gelet op zijn beleidsregel van 8 juli 2014 (Staatscourant 2014, 20210), niet in de gelegenheid te worden gesteld hierop verweer te voeren.

Conclusie en gevolgen daarvan

8. Het beroep van eiser is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling in het beroep of vergoeding van het griffierecht bestaat geen aanleiding.

9. Eisers verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen. Er zijn voor wat betreft het verzoek om schadevergoeding geen voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

10. Omdat deze zaak verband houdt met de meldingen die eiser als toenmalig ambtenaar bij [naam instantie] heeft gedaan en die meldingen en het daaraan ten grondslag liggende conflict van eiser met [naam instantie] aan de orde zijn (geweest) in meerdere procedures bij deze rechtbank en de Centrale Raad van Beroep, beschouwt de rechtbank in deze zaak de Centrale Raad van Beroep als hoger beroepsinstantie.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond;
- wijst het verzoek om schadevergoeding toe;
- veroordeelt de Staat tot vergoeding aan eiser van immateriële schade tot een bedrag van 3.000,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.A. Bouter-Rijksen, rechter, in aanwezigheid van S.R. Jonkergouw, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 19 maart 2024.

<i>De griffier is niet in de gelegenheid de uitspraak te tekenen</i>	Rechter
--	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Centrale Raad van Beroep waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

Bijlage wet- en regelgeving

Op grond van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder een besluit waartegen op grond van artikel 8:1 in samenhang met artikel 7:1 van die wet beroep kan worden ingesteld of een bezwaarschrift kan worden ingediend verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Op grond van artikel 9:3 van de Awb kan tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan geen beroep worden ingesteld.

In artikel 9:5 van de Awb is bepaald dat de verplichting tot het verder toepassen van de titel Klachtbehandeling door een bestuursorgaan vervalt zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen,.

Op grond van artikel 9:8, derde lid, van de Awb wordt van het niet in behandeling nemen van de klacht de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Artikel 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Op grond van artikel 9:12, eerste lid van de Awb stelt het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Uit het tweede lid van deze bepaling volgt dat bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.

Artikel 10 van de IKRPD luidde ten tijde van belang:

1. Het bevoegd gezag stelt onverwijld een onderzoek in naar het vermoeden van een misstand, tenzij:
 - a. het vermoeden van een misstand kennelijk ongegrond is;
 - b. de melding kennelijk onredelijk laat is gedaan.
2. Het bevoegd gezag meldt het achterwege laten van een onderzoek en van de verdere behandeling van de melding zo spoedig mogelijk schriftelijk en gemotiveerd aan de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, alsmede aan de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, indien deze op de hoogte zijn gebracht van de melding.
3. Bij de kennisgeving, bedoeld in het tweede lid, wordt mededeling gedaan van de mogelijkheid het vermoeden van een misstand te melden bij de afdeling onderzoek van [naam instantie] of een andere daartoe bevoegde instantie.
4. Het onderzoek wordt niet verricht door een persoon die mogelijk betrokken is of is geweest bij de vermoedelijke misstand of op onvoldoende afstand staat van de te onderzoeken kwestie of personen.

Artikel 11 van de IKRPD luidde ten tijde van belang:

1. Het bevoegd gezag stelt de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, binnen twaalf weken na de melding schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele consequenties die daaraan worden verbonden.
2. Als niet binnen twaalf weken toepassing kan worden gegeven aan het eerste lid, wordt de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, voordat deze termijn verlopen is daarvan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte gesteld. Daarbij wordt de termijn aangegeven waarbinnen de melder, al dan niet via de vertrouwenspersoon integriteit, een kennisgeving als bedoeld in het eerste lid ontvangt.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, tenzij daardoor een onderzoeksbelang kan worden geschaad.
4. Bij de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, wordt mededeling gedaan van de mogelijkheid het vermoeden van een misstand te melden bij de afdeling onderzoek van [naam instantie] of een andere daartoe bevoegde instantie.

-
- ¹ Deze onderdelen zijn hiervoor vermeld in rechtsoverweging 2.
 - ² De rechtbank begrijpt, gelet op de brief van verweerder van 15 mei 2019: eiser en de heer [persoon B] .
 - ³ Bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5219.
 - ⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 15 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3108.
 - ⁵ Zaaknummers 20/356, 20/358, 20/4163 en 20/4164.
 - ⁶ Zie de uitspraken van de Hoge Raad van 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3119, en van 5 februari 2016 van de Centrale Raad van Beroep van ECLI:NL:CRVB:2016:435.
-