

**JB 2008/2**

**Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

17 oktober 2007, 200702225/1; LJN BB5857.

( Mr. Loeb )

De stichting Stichting Taalverdediging te Eindhoven,  
appellante,  
tegen de uitspraak in zaak no. AWB 06/3170 van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 12 februari 2007 in het geding  
tussen  
appellante,  
en  
de Staatssecretaris van Defensie.

Besluit, geen, Besluit, informatie, Intern werkende regeling, Nederlandse taal

[Awb - 1:3]

## » Samenvatting

Bij uit de hiërarchische organisatie voortkomende regels bij de KMAR om bevelen van meerderen op te volgen is voor de desbetreffende leden van die organisatie de verplichting in het leven geroepen om bij de uitvoering van hun taak jassen te dragen met het opschrift "POLICE" en "ARRESTATIETEAM KONINKLIJKE MARECHAUSSEE". Het verzoek van appellante is erop gericht dat deze verplichting wordt opgeheven. Nu de verplichting louter intern binnen de organisatie van de KMAR geldt, is de afwijzing van het verzoek om opheffing daarvan geen besluit met extern rechtsgevolg in de zin van art. 1:3 Awb. Daaraan doet niet af dat de KMAR met de jassen naar buiten treedt. Dat door de afwijzing de situatie voortduurt dat de burger het opschrift op de jassen leest en volgens appellante in verwarring kan raken doordat het opschrift deels niet in de

Nederlandse taal staat, is daarvan een mogelijk feitelijk gevolg en geen rechtsgevolg.

[beslissing/besluit](#)

## » Uitspraak

### 1. Procesverloop

Bij brief van 9 november 2005 is namens de Commandant Koninklijke Marechaussee (hierna: de Commandant) aan appellante medegedeeld dat aan haar verzoek om de manschappen van de Koninklijke Marechaussee (hierna: de KMAR) de opdracht te geven de jassen met het opschrift "POLICE" niet meer in functie te dragen niet zal worden voldaan.

Bij besluit van 28 maart 2006 heeft de Staatssecretaris van Defensie (hierna: de Staatssecretaris) het door appellante daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 12 februari 2007, verzonden op 14 februari 2007, heeft de rechtbank 's-Her togenbosch (hierna: de rechtbank) het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 maart 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 14 mei 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 11 juni 2007 heeft de Staatssecretaris van antwoord gediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 september 2007, waar

appellante, vertegenwoordigd door haar [bestuursleden] en de Staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. H.J.M.R. van den Ende, ambtenaar in dienst van het Ministerie van Defensie, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Naar aanleiding van een foto in een dagblad, waarop te zien is dat leden van de KMAR bij een aanhouding jassen dragen met in grote letters het Engels- of Franstalige opschrift “POLICE”, heeft appellante de Commandant verzocht, als hiervoor vermeld, omdat de communicatie tussen overheid en burger volgens haar ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het Nederlands dient te geschieden en de KMAR door het dragen van deze jassen hieraan niet voldoet.

2.1.1. Aan het besluit van 28 maart 2006 heeft de Staatssecretaris ten grondslag gelegd dat in de brief van 9 november 2005 slechts beoogd is uiteen te zetten, dat en waarom de uitrusting van de KMAR tevens van internationaal begrijpelijke termen is voorzien en daarom daarin geen op enig rechtsgevolg gericht besluit is vervat. Bovendien wordt appellante niet in haar belang getroffen, nu de eisen die aan de dienstkleding worden gesteld uitsluitend binnen de organisatie van de KMAR gelden, aldus dat besluit.

2.2. De rechtbank heeft overwogen dat de Staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de brief geen op enig rechtsgevolg gericht besluit bevat.

2.3. Appellante klaagt dat zij aldus heeft miskend dat de brief een afwijzing inhoudt van haar verzoek om intrekking van het besluit om de uniformen van de manschappen van de KMAR bij werkzaamheden binnen Nederland standaard te voorzien van het woord “POLICE” en daarom wel een besluit inhoudt.

2.4. Bij uit de hiërarchische organisatie voortkomende regels bij de KMAR om bevelen van meerderen op te volgen is voor de desbetreffende leden van die organisatie de verplichting in het leven geroepen om bij de uitvoering van hun taak jassen te dragen met het opschrift “POLICE” en “ARRESTATIETEAM KONINKLIJKE MARECHAUSSEE”. Het verzoek van appellante is erop gericht dat deze verplichting wordt opgeheven. Nu de verplichting louter intern binnen de organisatie van de KMAR geldt, heeft de rechtbank het standpunt van de Staatssecretaris dat met de brief van 9 november 2005 niet is beoogd enig naar buiten tredend rechtsgevolg in de zin van artikel 1:3 van de Awb in het leven te roepen of te weigeren dat te doen, terecht niet onjuist bevonden. Daaraan doet niet af dat de KMAR, als gesteld, met de jassen naar buiten treedt. Dat door de brief van 9 november 2005, als gesteld, de situatie voortduurt dat de burger het opschrift op de jassen leest en volgens appellante in verwarring kan raken doordat het opschrift deels niet in de Nederlandse taal staat, is daarvan een mogelijk feitelijk gevolg en geen rechtsgevolg.

2.5. Het betoog faalt. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

## » Noot

1. Een krantenfoto van een arrestatie door de Marechaussee wekt de woede van

Stichting Taalverdediging. De marechaussees dragen het woord "POLICE" op hun jack. Stichting Taalverdediging verzoekt de bevoegde commandant om zijn manschappen opdracht te geven de jassen met dit opschrift niet langer te dragen. Het opschrift zou in strijd zijn met art. 2:6 Awb, dat de overheid verplicht om zich tegenover de burger in het Nederlands uit te drukken. Het verzoek wordt niet ingewilligd. Na vergeefs bezwaar en beroep tegen deze afwijzing komt Stichting Taalverdediging bij de Afdeling bestuursrechtspraak terecht.

De redenering van de Afdeling kan als volgt worden weergegeven. Het verzoek van de stichting was gericht op opheffing van de verplichting voor marechaussees om jassen te dragen met het opschrift "POLICE". Deze verplichting is een intern werkend voorschrift: het is een binnen de defensieorganisatie voor marechaussees geldende regel, die is uitgevaardigd op grond van de algemene bevelsbevoegdheid van hogere ambtenaren jegens hun ondergeschikten. Voor personen buiten de defensieorganisatie geldt het voorschrift niet. Het verzoek om intrekking is dus niet gericht op het nemen van een beslissing met extern rechtsgevolg: de stichting verzoekt dus niet om het nemen van besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Omdat de gevraagde intrekking geen besluit zou zijn geweest, wordt de afwijzing daarvan ook niet krachtens art. 6:2 Awb met een besluit gelijkgesteld. De staatssecretaris heeft op bezwaar terecht beslist dat de stichting niet-ontvankelijk was. Het beroep daartegen is ongegrond.

De casus is – naast een vrolijk begin van het nieuwe jaar – een interessant voorbeeld van de rol die de rechtsfiguur van een intern werkende regeling in het bestuursrecht kan spelen (punt 2 en 3). De interne werking van de regeling staat volgens mij aan een civiele actie niet in de weg (punt 4).

2. Het jassenvoorschrift van de marechaussee is een intern werkende regeling. Intern werkende regelingen zijn algemene dienstinstructies voor de interne organisatie van een ambtelijke dienst. Zo'n intern werkende regeling kan voorschriften bevatten voor de wijze waarop ambtenaren hun functie moeten vervullen, voor hun onderlinge samenwerking en voor de wijze waarop zij het publiek tegemoet moeten treden, vgl. C.A.J.M. Kortmann, 'De spirituele sergeant', noot bij CRvB 3 mei 2002, AA 2003, p. 35. Intern werkende regelingen zijn te onderscheiden van algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.), zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 2. Beide zijn in algemene bewoordingen vervatte voorschriften, maar intern werkende regelingen verschillen op twee belangrijke punten van a.v.v.. Ten eerste beoogt de opsteller van een intern werkende regeling slechts de aan hem ondergeschikte ambtenaren te binden, dus de regeling ontbeert de eigenschap "naar buiten werken", die kenmerkend is voor een a.v.v. (Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 2006, p. 210-212). Ten tweede moet een a.v.v. op de wet berusten. Omdat de interne regeling niet naar buiten werkt, hoeft zij dat niet. Het legaliteitsbeginsel geldt voor interne regelingen niet. Art. 44 lid 1 Gw, dat in algemene termen vastlegt dat een minister leiding geeft aan zijn departement, is voor hem voldoende grondslag om algemene dienstvoorschriften uit te vaardigen, die zijn ambtenaren binden.

In de genoemde uitspraak van 3 mei 2002 kwalificeerde de Centrale Raad van Beroep een aan een marinier voor de duur van een uitzending opgelegd drankverbod als een beperking van diens recht op privacy, art. 10 Gw. Dit verbod berustte op een interne regeling en niet op de wet, zoals de letter van art. 10 Gw vereist. Toch kon de beperking van art. 10 Gw volgens de Centrale Raad door de beugel, omdat zij berustte op de krachtens art. 44 lid 1 Gw aan de minister toekomende bevoegdheid

om voorschriften voor de werkwijze van de ambtelijke dienst te geven, aangevuld met de – evenmin specifieke – bepaling in het militair ambtenarenreglement die de militair verplicht de voor hem geldende “voorschriften en orders” getrouw te vervullen. De bij interne regeling gegeven voorschriften voor ambtenaren kunnen dus grondrechten beperken als dat nodig is voor de dagelijkse functievervulling van de ambtenaar.

Niet alleen individuele ministers, maar ook de regering kan zonder grondslag in de wet interne regelingen vaststellen. Een voorbeeld is het KB van 18 oktober 1988 (Stb. 1988, 499) houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal (vgl. Boon e.a., *Regelgeving in Nederland*, 2005, p. 7). Dit KB is geen op art. 89 Gw berustende zelfstandige Algemene Maatregel van Bestuur, maar een “freischwebend”, klein KB. Het is inherent aan de positie van de regering als hoofd van de uitvoerende macht, dat zij intern werkende regelingen mag stellen voor de organisatie van de rijksdienst en de functievervulling door rijksambtenaren.

Omdat intern werkende regelingen geen a.v.v. zijn, kan de vaststelling ervan ook worden gemandateerd aan bijvoorbeeld de secretaris-generaal of een andere ambtenaar met een leidinggevende functie. Het voor a.v.v. geldende mandaatverbod van 10:3, tweede lid, onder a Awb geldt voor intern werkende regelingen niet.

Kort gezegd: voor interne regelingen, die ambtenaren algemene verplichtingen opleggen voor hun taakvervulling, geldt het legaliteitsbeginsel niet. Daardoor kunnen dienstvoorschriften op soepele wijze worden uitgevaardigd door de regering, door een individuele minister of door een leidinggevende ambtenaar. Intern, dus binnen de ambtelijke organisatie, zijn deze regelingen ook bij afwezigheid van een specifieke wettelijke grondslag bindend

voor de ambtenaren. Soms kan een interne regeling jegens een ambtenaar zelfs een grondrecht beperken.

3. Door het ontbreken van een wettelijke grondslag heeft een interne regeling buiten de ambtelijke organisatie geen rechtsgevolg. Dat heeft twee consequenties: een interne regeling kan geen grondslag bieden voor burgers belastend overheidsoptreden. Bovendien kan de burger er in beginsel geen aanspraak op begunstigend overheidsoptreden aan ontleen.

Burgers belastend overheidsoptreden moet krachtens het legaliteitsbeginsel berusten op de wet. Een a.v.v. – dat wet is, dan wel op de wet berust – kan de basis zijn voor burgers belastend optreden. Een interne regeling kan dat niet.

Overheidshandelingen die inbreuk maken op de rechtspositie van de burger kunnen dus nooit worden gelegitimeerd door verwijzing naar een interne regeling (over extern effect punt 4). Daar staat tegenover dat de burger aan een intern werkende regeling in beginsel ook geen aanspraak kan ontleen op begunstigend overheidsoptreden. De regeling is immers niet vastgesteld krachtens regelgevende bevoegdheid. Zij is ook niet bedoeld om de rechtspositie van de burger (gunstig of ongunstig) te veranderen. Dit standpunt behoeft overigens wel een kleine nuancering. Beleidsregels zijn evenmin krachtens wetgevende bevoegdheid vastgesteld. Lang vóór invoering van art. 4:84 Awb overwoog de Hoge Raad dat de burger aan – niet op wetgevende bevoegdheid berustende – beleidregels toch aanspraken kan ontleen, omdat het rechtszekerheids- en het rechtsgelijkheidsbeginsel vergen dat de overheid zich gedraagt conform beleidsregels die aan het publiek bekend zijn geworden, HR 7 januari 1970, AB 1970, 131. Deze redenering zou misschien analoog kunnen worden toegepast als een burger erop heeft vertrouwd dat een

ambtenaar zich conform een intern werkende regeling zou gedragen. Het is dus niet geheel ondenkbaar dat een burger er ooit aanspraak op zou kunnen maken dat de overheid zich houdt aan een intern werkende regeling.

4. De interne werking van de jasseninstructie staat niet in de weg aan de mogelijkheid voor Stichting Taalverdediging om – op grond van art. 3:305a BW – een algemeenbelangactie aan te spannen bij de civiele rechter. De marechaussee treedt op voor de burger zichtbare wijze met de jassen naar buiten. Dit is geen rechtsgevolg, maar wel een feitelijk, extern effect van de dienstinstructie. Het dragen van de jassen kan als feitelijke handeling mogelijk een onrechtmatige gedraging van de Staat inhouden. Mocht het zo zijn dat het ambtenaren rechtens tegenover de burger niet is toegestaan om de jassen te dragen, dan kan een interne dienstinstructie daar geen verandering in brengen: deze voldoet immers niet aan het legaliteitsbeginsel en biedt dus geen basis voor burgers belastend optreden.

Hoofdstuk 2 Awb regelt – los van de vraag of een Awb-besluit voorligt – het “verkeer” tussen burgers en bestuursorganen. Feitelijke overheidshandelingen in strijd met een regel van publiekrecht, zoals art. 2:6 Awb, zijn in beginsel tevens onrechtmatig in de zin van art. 6:162 BW. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het dragen van de jassen moet de civiele rechter zich “blind” houden voor de interne regeling. Deze doet voor de rechtmatigheid van het feitelijk handelen tegenover de burger niet ter zake. Mocht het dragen van de jassen onrechtmatig zijn, dan hoeft de civiele rechter de dienstinstructie ook niet “onverbindend” te verklaren: die instructie gaat de burger niet aan. De rechter kan gewoon de onrechtmatige feitelijke gedraging, bestaande in het dragen van de

jassen, verbieden. De civiele rechter zou de zaak dus ten gronde kunnen beoordelen.

Overigens meen ik dat een civiele actie om materieelrechtelijke redenen zou moeten stranden. Volgens art. 2:6 lid 2 Awb kan de overheid een vreemde taal gebruiken als dat doelmatig is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad. De marechaussees droegen jassen met twee opschriften: “Arrestatieteam Koninklijke Marechaussee” én “Police”. Het aanbrengen van een extra, Engelstalig opschrift is doelmatig en “servicegericht” jegens personen die het Nederlands niet machtig zijn. Voor Nederlandstaligen wordt verwarring door het Nederlandstalige opschrift mijns inziens voldoende voorkomen.

R.J.B. Schutgens, junior-onderzoeker  
Staats- en bestuursrecht, RU Nijmegen