



Rapport

Datum: 4 maart 2004

Rapportnummer: 2004/072

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de minister van Defensie van zijn verzoekschrift van 29 november 1999 om toekenning van een onderscheiding.

Gezien het grote belang dat de Nationale ombudsman toekent aan adequate interne klachtbehandeling is ambtshalve eveneens een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de klacht van verzoeker intern was behandeld.

De desbetreffende gedraging is als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de minister van Defensie de klacht van verzoeker, zoals die op 17 januari 2002 aan hem is voorgelegd, heeft behandeld.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van het verzoekschrift

1. Verzoeker verzocht de minister van Defensie bij brief van 29 november 1999 het Korps commandotroepen voor te dragen voor toekenning van de zogenoemde Militaire Willems-Orde op grond van het feit dat enkele inmiddels opgeheven commando-eenheden, waarvan de traditievoortzetting is opgedragen aan het Korps commandotroepen, zich in de jaren 1942-1949 bij verschillende gelegenheden hadden onderscheiden. Verzoeker diende zelf van 1946 tot 1950 bij één van die commando-eenheden en is tot 1983 werkzaam geweest bij het Korps commandotroepen.

Verzoeker diende het verzoekschrift op 9 februari 2000 nogmaals in, nadat hem was gebleken dat zijn eerdere brief op het Ministerie niet bekend was. De ontvangst hiervan werd bij brief van 29 februari 2000 door de Sectie Onderscheidingen van het Ministerie van Defensie bevestigd. In de brief werd verder meegedeeld dat het verzoek in behandeling was genomen en voor onderzoek en advies aan de daartoe bestemde instanties zou worden gezonden.

Het verzoekschrift werd op 27 juni 2002 in de Commissie Dapperheidsonderscheidingen van het Ministerie van Defensie behandeld en daarna ter advisering voorgelegd aan het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde. Het Kapittel bracht op 10 oktober 2002 advies uit.

2. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn verzoek van 29 november 1999. Voor de beoordeling daarvan is allereerst van belang het rechtskarakter van het verzoek vast te stellen. Gelet op de inhoud van het verzoek - toekenning van de Militaire Willems-Orde aan het Korps commandotroepen - kan verzoeker niet worden aangemerkt als belanghebbende bij het verzochte besluit. Anderen dan de decorandus zelf kunnen blijkens de wetsgeschiedenis immers geen

belanghebbenden zijn (zie Achtergrond, onder 4.). Waar het gaat om een onderscheiding van een militaire eenheid, is alleen de commandant van die eenheid belanghebbende. Dientengevolge kan verzoekers verzoek ook niet als een aanvraag worden aangemerkt (zie Achtergrond, onder 3. en 4.). Immers een aanvraag is een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen.

Het voorgaande brengt met zich mee dat de artikelen 4:13 en 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 4.) niet van toepassing zijn op het verzoek, nu deze artikelen slechts betrekking hebben op beschikkingen op aanvragen.

3. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat verzoeken van burgers binnen een redelijke termijn worden afgehandeld. Wat een redelijke termijn is, hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval.

In reactie op de klacht deelde de minister van Defensie mee dat de termijn van afdoening van verzoeken als gedaan door verzoeker moeilijk is te indiceren, vanwege het uitzonderlijke karakter van dergelijke verzoeken. De minister deelde verder mee dat de afdoening van dergelijke verzoeken voorheen geschiedde door de Sectie Onderscheidingen van zijn Ministerie. Een langdurige ziekteperiode van het hoofd van de sectie alsmede de vorming van de Commissie Dapperheidsonderscheidingen (welke aantrad op 20 maart 2000) en de behandeling van meer recente voorstellen voor dapperheidsonderscheidingen in verband met de Kosovo-luchtoorlog hadden in verzoekers geval voor vertraging gezorgd.

4. Verzoekers verzoek nam op 11 februari 2002 - toen de minister van Defensie in reactie op nadere vragen meedeelde dat het verzoek nog niet was afgehandeld -, gerekend vanaf het moment van ontvangst van het verzoek op 29 februari 2000, reeds bijna drie jaar in beslag. Een termijn van drie jaar voor de afhandeling van een verzoek als dit kan in elk geval niet meer als redelijk worden aangemerkt, ook niet in de door de minister geschetste omstandigheden.

5. Daar komt bij dat nu het verzoek niet was aan te merken als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht, het verzoek op basis van artikel 2 van het Reglement op de Militaire Willems-Orde al direct niet-ontvankelijk had kunnen worden verklaard (zie Achtergrond, onder 2.).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

6. De minister van Defensie deelde in reactie op de klacht mee dat werd gezien of een voordracht om een onderscheiding toe te kennen aan het Korps commandotroepen van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten alsnog zinvol is. Bij brief van 27 januari 2004 verzocht de minister van Defensie de Bevelhebber der Landstrijdkrachten of deze mogelijkheden zag het verzoek van verzoeker over te nemen. De Nationale ombudsman neemt hiervan

met instemming kennis.

II. Ten aanzien van de klachtbehandeling

1. Verzoeker diende op 4 januari 2002 een klacht in bij de Nationale ombudsman over de lange duur van behandeling door de minister van Defensie van het verzoekschrift van 29 november 1999. Aangezien de minister van Defensie deze klacht nog niet conform hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht had behandeld, zond de Nationale ombudsman de klacht bij brief van 17 januari 2002 ter behandeling door naar de minister.

Op 1 februari 2002 berichtte de minister de Nationale ombudsman dat de klacht in behandeling was genomen.

De Nationale ombudsman rappelleerde op 4, 10 en 11 juni bij de minister met betrekking tot verzoekers klacht.

Gelet op het uitblijven van een beslissing op verzoekers klacht heeft de Nationale ombudsman ambtshalve onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de minister van Defensie verzoekers klacht van 4 januari 2002 had behandeld.

2. De minister van Defensie deelde in reactie op het ambtshalve onderzoek naar de wijze van klachtbehandeling mee, dat geen verklaring kon worden gevonden voor het niet reageren op verzoekers klacht zoals deze op 17 januari 2002 door de Nationale ombudsman aan hem was voorgelegd.

3. Ingevolge artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 4.) draagt een bestuursorgaan zorg voor een behoorlijke afhandeling van een klacht.

4. De minister van Defensie heeft niet op verzoekers klacht beslist. Daarmee heeft de minister onvoldoende zorg gedragen voor een behoorlijke afhandeling van verzoekers klacht. De minister heeft voorts geen redenen aangevoerd waarom de klacht niet in behandeling is genomen. Dit is niet juist.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Defensie is gegrond.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de minister van Defensie verzoekers voordracht om een onderscheiding toe te kennen aan het Korps commandotroepen heeft voorgelegd aan de Bevelhebber der Landstrijdkrachten.

Onderzoek

Op 29 december 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Raamsdonkveer, met een klacht over een gedraging van de minister van Defensie. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Defensie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker verzocht de minister van Defensie bij brief van 29 november 1999 het Korps commandotroepen voor te dragen voor toekenning van de zogenoemde Militaire Willems-Orde op grond van het feit dat enkele inmiddels opgeheven commando-eenheden, waarvan de traditievoortzetting is opgedragen aan het Korps commandotroepen, zich in de jaren 1942-1949 bij verschillende gelegenheden hadden onderscheiden. Verzoeker diende zelf van 1946 tot 1950 bij één van die commando-eenheden en is tot 1983 werkzaam geweest bij het Korps commandotroepen.
2. Op 9 februari 2000 diende verzoeker het verzoekschrift nogmaals in, nadat hem na telefonisch contact met het Ministerie van Defensie was gebleken dat zijn eerdere brief op het Ministerie niet bekend was.
3. Op 29 februari 2000 bevestigde de Sectie Onderscheidingen van het Ministerie van Defensie de ontvangst van verzoekers verzoekschrift zoals dat op 9 februari 2000 aan het Ministerie was verzonden.
4. Verzoeker had in 2000 en 2001 verscheidene malen telefonisch contact met het Hoofd van de Sectie Onderscheidingen.

5. Bij brief van 29 december 2001 wendde verzoeker zich met een klacht over de lange duur van de behandeling van zijn verzoekschrift tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman legde de klacht op 17 januari 2002 voor aan de minister van Defensie om deze in de gelegenheid te stellen de klacht alsnog met inachtneming van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht af te doen.

6. Verzoekers verzoekschrift om toekenning van een onderscheiding werd in een vergadering op 27 juni 2002 van de Commissie Dapperheidsonderscheidingen van het Ministerie van Defensie behandeld. Verzoeker werd hiervan diezelfde dag per brief op de hoogte gesteld.

7. Bij brief van 18 juli 2002 legde de minister van Defensie - na een verzoek van de Commissie Dapperheidsonderscheidingen - het verzoek ter advisering voor aan het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde.

8. Het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde bracht op 10 oktober 2002 advies uit met betrekking tot het verzoek van verzoeker. Het advies luidt onder meer als volgt:

“Het Kapittel der Militaire Willems-Orde heeft in zijn vergadering 26 september j.l. uw verzoek van 18 juli 2002, (...) tot het geven van een advies ten aanzien van het verlenen van de Militaire Willems-Orde aan het Korps Commandotroepen in beschouwing genomen.

Het Kapittel kan op grond van de toegezonden stukken tot geen andere conclusie komen dan dat het verzoek niet ontvankelijk is om de volgende redenen:

Het Ordereglement schrijft in art. 2 voor dat een voorstel/verzoek uitsluitend kan worden gedaan door de chef van de te decoreren persoon of een hogere autoriteit dan wel de persoon zelf, waarbij voor deze laatste, op grond van art. 6, geldt dat het verzoek binnen vijf jaar na de gepleegde moedige daden moet zijn ingediend.

Waar het hier gaat om de toekenning aan een Korps kan

- de voordracht uitsluitend komen van een hogere autoriteit, zijnde de Bevelhebber der Landstrijdkrachten of de Chef Defensiestaf.
- het voorstel uitsluitend komen van de Commandant van het Korps zelf, maar dit laatste binnen de gestelde vijf jaar.

Het ter beoordeling toegezonden verzoek voldoet niet aan één van deze voorwaarden, hetgeen tot boven genoemd oordeel leidt.

Naast dit oordeel spreekt het Kapittel zijn teleurstelling uit over het feit dat verzoeken als het onderhavige worden voorgelegd zonder dat het ministerie de noodzakelijke eerste toetsing aan de wet uitvoert. Ware dit wel gebeurd dan had het ministerie zelf kunnen

vaststellen dat hier sprake is van een niet ontvankelijk verzoek.”

9. Bij brief van 27 januari 2004 deelde de minister van Defensie verzoeker onder meer nog het volgende mee:

“Met betrekking tot de voortgang van het destijds door u ingediende verzoek om toekenning van de Militaire Willems-Orde aan het Korps Commandotroepen, waarop zoals u bekend ultimo 2002 en dan vooral op formele gronden negatief was geadviseerd, bericht ik u het volgende.

Zoals ik u heb toegezegd, heb ik hieromtrent gesprekken gevoerd, onder meer met stafofficieren van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht en met de Kanselier der Nederlandse Orden, tevens voorzitter van het Kapittel der Militaire Willems-Orde. Dit heeft ertoe geleid dat deze kwestie in december 2003 opnieuw besproken is in de kapittelvergadering.

Thans kan ik u mededelen dat het Kapittel bereid is uw verzoek inhoudelijk te beoordelen, mits het wordt ingediend door of namens de Bevelhebber der Landstrijdkrachten, aangevuld met een zo goed mogelijke nadere onderbouwing.

Om die reden heb ik uw oorspronkelijke verzoek met afschrift van deze brief aangeboden aan de Bevelhebber der Landstrijdkrachten en hem verzocht de vereiste actie te nemen.”

10. Bij brief van 27 januari 2004 stuurde de minister van Defensie - onder afschrift van de hiervoor onder 9. genoemde brief - verzoekers verzoek om toekenning van de Militaire Willems-Orde aan het Korps Commandotroepen toe aan de Bevelhebber der Landstrijdkrachten. In de brief maakte de minister melding van de lange weg die het verzoek inmiddels had afgelegd en verzocht hij de Bevelhebber of deze mogelijkheden zag het verzoek over te nemen.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtoomschrijving onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Defensie

In reactie op de klacht deelde de minister van Defensie op 31 juli 2002 onder meer het volgende mee:

“Vooropgesteld moet worden dat ik de klacht van (verzoeker; N.o.) betreffende het feit dat hij geen reactie heeft ontvangen op zijn brief van 29 december 2001, nadat u die op 17 januari 2002 aan mij had toegezonden, gegrond acht. Een verklaring hiervoor heb ik niet kunnen vinden. Ik betreur deze omissie dan ook ten zeerste. De betrokken functionaris is

inmiddels op deze nalatigheid gewezen. Ik bied u en (verzoeker; N.o.) voor deze ommissie mijn excuses aan.

Zoals (verzoeker; N.o.) in zijn brief van 29 december 2001 ook aangeeft is er verschillende malen telefonisch contact geweest tussen hem en (het Hoofd van de Sectie Onderscheidingen; N.o.) over de behandeling van zijn verzoek. Daarbij heeft (het Hoofd van de Sectie Onderscheidingen; N.o.) aangegeven dat een dergelijk verzoek een lange behandelduur kent en dat de Commissie Dapperheidsonderscheidingen recentelijk was aangetreden.

De Commissie Dapperheidsonderscheidingen kwam voor het eerst bijeen op 20 maart 2000. De vergaderingen daarna hebben volledig in het teken gestaan van de voorstellen betreffende toekenning van dapperheidsonderscheidingen aan individuele militairen. Gelijktijdig stond voorop het omgaan met de verschillende criteria heden ten dage en de gewijzigde inzet van de krijgsmacht ten opzichte van 40 jaar geleden en het formuleren van de door de commissie te hanteren werkwijze. Dit leidde tot de uitreiking van de eerste dapperheidsonderscheidingen sinds ruim veertig jaar, aan drie militairen op 23 januari 2002 in de Ridderzaal.

Vervolgens zijn de drie achtereenvolgende commissievergaderingen telkens op het laatste moment afgelast en is het verzoek van (verzoeker; N.o.) eerst in de commissievergadering van 27 juni jl. behandeld. Daarbij heeft de commissie de minister van Defensie verzocht het verzoek ter advisering aan te bieden aan het Kapittel voor de Militaire Willemsorde.

Bij brief van 18 juli 2002 is het verzoek van (verzoeker; N.o.) ter advisering voorgelegd aan het kapittel. Bij brief van gelijke datum is (verzoeker; N.o.) hiervan op de hoogte gesteld waarbij excuses zijn aangeboden voor de lange behandelduur. Afschriften van beide brieven treft u hierbij aan.”

D. Reactie minister van defensie

In reactie op nadere vragen deelde de minister van Defensie onder meer het volgende mee:

“Door (het Hoofd van de Sectie Onderscheidingen; N.o.) zijn geen telefoonnotities gemaakt van het telefonische contact tussen hem en (verzoeker; N.o.).

(...)

Het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde heeft nog niet geadviseerd in deze zaak. Het verzoek van (verzoeker; N.o.) zal door het Kapittel in de vergadering van 26 september 2002 worden behandeld.”

E. nadere Reactie minister van defensie

In een nadere reactie deelde de Minister van Defensie verder onder meer nog het volgende mee:

“De termijn van afdoeningen van verzoeken als die van verzoeker is zeer moeilijk te indiceren. Dit heeft te maken met het zeer uitzonderlijke karakter van het verzoek. Zoals ik reeds in mijn brief van 31 juli 2002 heb bericht heeft op 23 januari 2002 de uitreiking van de eerste dapperheidsonderscheidingen sinds ruim veertig jaar plaatsgevonden. Dergelijke verzoeken worden binnen het Ministerie van Defensie behandeld door de Commissie Dapperheidsonderscheidingen, waarna advies wordt gevraagd aan het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde. Bij verzoeken om toekenning van de Militaire Willems-Orde - ongeacht of dit de toekenning aan een individu of aan een onderdeel betreft - wordt altijd advies van het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde gevraagd. Het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde vergadert enkele malen per jaar, zodat de afdoening in beginsel binnen enkele maanden tegemoet kan worden gezien, mits daarvoor geen nader onderzoek en/of meerdere vergaderingen nodig zijn.

Voor de vorming van de Commissie Dapperheidsonderscheidingen was de Sectie Onderscheidingen verantwoordelijk voor de afdoening van dergelijke verzoeken. In eerste instantie heeft de langdurige ziekteperiode van het hoofd van de sectie de nodige vertraging gegeven in de afhandeling van alle niet-routinematige werkzaamheden, waaronder het onderhavige verzoek. Dit heeft helaas tot zeker afgelopen najaar zijn uitwerking gehad.

Het verzoek van verzoeker is aangehouden in afwachting van de vorming van de Commissie Dapperheidsonderscheidingen, maar is helaas ook in de verdrukking gekomen van de behandeling van actuele voorstellen voor dapperheidsonderscheidingen, welke eveneens in 1999 (in verband met de Kosovo-luchtoorlog) zijn ingediend en welke hebben geresulteerd in de toekenning van drie dapperheidsonderscheidingen in januari 2002.

Inmiddels heeft het Kapittel voor de Militaire Willems-Orde negatief geadviseerd, met name op formele gronden. (...) Het Kapittel geeft in het advies onder meer aan dat in het onderhavige geval geen sprake is van een voordracht van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten. Het Kapittel wijst in zijn advies voorts op een bepaalde indieningstermijn. Thans wordt bezien of een voordracht van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten alsnog zinvol is. Recent is ook een soortgelijk verzoek binnen gekomen met betrekking tot de Koninklijke Marine. Het lag in de bedoeling de omgang met deze zaken afgelopen najaar te bespreken in de Commissie Dapperheidsonderscheidingen. De vergaderingen van deze laatste commissie zijn na juli 2002 echter door omstandigheden komen te vervallen. De eerstkomende vergadering is gepland op donderdag 20 februari 2003. Na die vergadering zal naar verwachting een antwoord worden opgesteld. Ook staat voor die vergadering op de agenda de behandeling van een concept-reglement (werkwijze) van de Commissie, waarna dit voor goedkeuring kan worden aangeboden aan de Minister van Defensie.”

Achtergrond

1. Besluit commissie dapperheidsonderscheidingen (gepubliceerd in de Ministeriële Publicatieserie deel 10-004, inwerkingtreding 1 juli 1999)

Artikel 2:

“De commissie is belast met:

- a. het adviseren van de Minister van Defensie inzake alle voorstellen strekkende tot het toekennen van een dapperheidsonderscheiding, alsmede toevoegingen aan vaandels en standaarden der krijgsmacht, niet zijnde voordrachten tot benoeming in de Militaire Willems-Orde.;
- b. het adviseren van de Minister van Defensie inzake alle overige op dapperheidsonderscheidingen betrekking hebbende aangelegenheden, welke haar worden voorgelegd.”

Artikel 3, zesde lid:

“Het secretariaat van de Commissie berust bij de Sectie Onderscheidingen van het ministerie van Defensie. Het hoofd der sectie treedt op als secretaris.”

Artikel 5:

“Alle voorstellen met betrekking tot het toekennen van een dapperheidsonderscheiding, alsmede voorstellen voor het aanbrengen van opschriften op vaandels en standaarden, worden aan de commissie voorgelegd.”

Artikel 7:

“De commissie zal alle verzoeken tot benoeming of bevordering in de Militaire Willems-Orde (...) voorleggen aan de minister van Defensie, teneinde de minister in staat te stellen deze aan te bieden aan het Kapittel der Militaire Willems-Orde. (...)”

2. Reglement op de Militaire Willems-Orde (Stb. B 61, inwerkingtreding 20 mei 1940)

Artikel 2

“Benoeming en bevordering in de Orde kan geschieden:

- a. Op voordracht van den chef, onder wien de betrokken persoon dient of gediend heeft, of van een hogere autoriteit;

b. Op aanvraag van den persoon, die meent zich in den strijd door een of meer uitstekende daden van moed, beleid en trouw te hebben onderscheiden.

Artikel 6:

“Aan aanvragen om tot lid van de Orde te worden benoemd of daarin te worden bevorderd, gedaan op grond van daden, welke vijf jaren of meer te voren zouden zijn bedreven, wordt geen gevolg gegeven.”

3. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2, eerste lid:

“Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.”

Artikel 1:3:

“1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

(...)”

Artikel 4:13:

“1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan.”

Artikel 4:14, derde lid:

“Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.”

Artikel 9:2:

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

4. Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 8., blz. 22:

“In het geval het gaat om de toekenning van een koninklijke onderscheiding is er veelal geen sprake van een aanvraag in de zin van de Awb. Immers, ingevolge de Awb (artikel 1:3, derde lid; N.o.) is een aanvraag een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen. Wij stellen ons op het standpunt, dat anderen dan een decorandus geen belanghebbenden in de zin van de Awb bij een koninklijke onderscheiding zijn. Het verzoek van een derde is derhalve niet een aanvraag in de zin van de Awb, maar de uitoefening van het grondwettelijk toegekende petitierecht.”