

Rapport

over een klacht over de minister van Infrastructuur en Milieu te Den Haag.

Datum: 13 juli 2015

Rapportnummer 2015/115

BEVINDINGEN

Wat is er gebeurd?

Een fabrikant van kunststof kentekenplaten wil deze kentekenplaten in Nederland op de markt brengen. Omdat in de Nederlandse wet- en regelgeving onder andere is vastgelegd dat kentekenplaten van aluminium moeten zijn en er in de regelgeving en specifiek in GAIK (Gecontroleerde Afgifte en Inname Kentekenplaten, zie achtergrond) een groot aantal functionele eisen voor kentekenplaten zijn vastgelegd, kan dit niet zomaar. Hij neemt daarom via zijn Nederlandse vertegenwoordiger in 2006 contact op met de Nederlandse overheid. De intermediair wordt in contact gebracht met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (later Infrastructuur en Milieu). Er is via brieven en e-mail contact en er vinden gesprekken plaats tussen een ambtenaar van het ministerie en de vertegenwoordiger. Daarbij wordt aangegeven dat het ministerie een positieve grondhouding heeft en wil onderzoeken of er aanleiding is om de wetgeving te wijzigen, zodat ook kunststof kentekenplaten in Nederland kunnen worden gebruikt. Het gehele proces duurt jaren. De minister laat diverse onderzoeken uitvoeren en besluit uiteindelijk eind 2013 dat hij de wetgeving niet zal wijzigen.

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister van Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer en Waterstaat) de verwachting heeft gewekt dat de kunststof kentekenplaten in Nederland zouden worden toegelaten.

Wat onderzoekt de Nationale ombudsman?

De ombudsman doet geen onderzoek naar het besluit om niet tot toelating over te gaan. Dit besluit is door de minister genomen en dergelijke beslissingen vallen onder de democratische controle van het parlement. Daarbij is voor de ombudsman geen rol. De onderzoeken die aan dit besluit ten grondslag liggen vormen onderdeel van de besluitvorming en vallen daarom ook buiten de bevoegdheid van de ombudsman.

Standpunt verzoeker

Volgens de vertegenwoordiger van verzoeker had de minister aangegeven dat de kunststof kentekenplaten toegelaten zouden worden. Hij heeft hierover sinds 2006 contact gehad met Verkeer en Waterstaat (later Infrastructuur en Milieu). Hij had daarbij in eerste instantie een vast aanspreekpunt. Met deze medewerker van het ministerie had hij regelmatig contact via de telefoon, e-mail en gesprekken. De behandelend ambtenaar heeft eind 2009 en begin 2010 aangegeven dat er in principe geen bezwaren tegen de toelating zijn. Uit deze contacten bleek dat de minister tot toelating van de kentekenplaten had besloten. Zo staat er in een e-mail van 8 december 2009; "Het ziet er naar uit dat de minister nog deze maand een brief aan de Tweede Kamer zal sturen waarin hij zegt dat hij geen reden ziet de kunststof kentekenplaten niet toe te laten, dat een fabrikant van kunststof kentekenplaten uiteraard ook aan alle GAIK-eisen moet voldoen, en dat we (dat doet de minister uiteraard niet zelf) over de invulling van deze GAIK-eisen

gaan praten met de fabrikant die nu in beeld is. De brief is uiteraard pas formeel als de minister zelf heeft getekend, maar ik denk dat het goed is dat ik je dat nu al vast meld." Op 8 februari 2010 staat in een e-mail; "de kogel is door de kerk" en "Gefeliciteerd, de minister heeft in beginsel geen bezwaren tegen toelaten van kunststof kentekenplaten, maar let op: zoals ik je al eerder heb verteld, zal de Engelse fabrikant aan precies dezelfde voorwaarden moeten voldoen als de Nederlandse fabrikanten voor wat het GAIK betreft. We kunnen nu een gesprek zien te regelen tussen mijn directeur en de directie van de Engelse fabrikant, om daarover te overleggen, informeren. Daarbij zal ook de RDW (als technisch deskundige) en ik aanwezig zijn. (..)"

Op 21 april 2010 stuurt deze ambtenaar hem ook een voorgestelde concepttekst met die strekking voor een brief van de minister aan de Tweede Kamer. In die concepttekst staat; "Op basis van een onderzoek dat de RDW op mijn verzoek heeft laten uitvoeren naar de technische merites van kunststofkentekenplaten, ben ik in beginsel bereid kunststofkentekenplaten in Nederland toe te laten." En "(...) De fabrikant van kunststofkentekenplaten zal ten aanzien van zijn productie en distributie van kentekenplaten ook aan deze GAIK-eisen moeten voldoen. Ik informeer op dit moment samen met de RDW de onderhavige fabrikant. Indien deze fabrikant aan de GAIK-eisen kan voldoen, zal ik de betreffende regelgeving aanpassen. (...)"

De fabrikant en de vertegenwoordiger worden uitgenodigd om op 19 mei 2010 op het Ministerie met de behandelend ambtenaar en medewerkers van de RDW over de verdere gang van zaken te spreken.

In een e-mail van 21 mei 2010 schrijft de bewuste ambtenaar; "(...) Ik schat nu in dat de minister helemaal akkoord gaat met het toelaten van de (naam fabrikant, No)-platen, want het gemakkelijk namaken argument van de tegenstanders wordt met een verplicht hologram onderuit gehaald."

Dan stuurt deze ambtenaar de vertegenwoordiger op 7 juli 2010 ook een concepttekst voor een brief aan de RDW. Daarin staat; "Na ampele overwegingen heb ik besloten de diefstalbestendige kunststof kentekenplaten van de firma (naam fabrikant, No) in Nederland toe te laten. In verband daarmee verzoek ik u om een uitvoeringstoets. Bij deze uitvoeringstoets dient u in ieder geval aan de volgende aspecten aandacht te besteden.

Uitgangspunt is dat de fabricage en distributie van deze kunststof kentekenplaten voldoen aan de uitgangspunten van het GAIK. Dat betekent dat op een gelijk niveau als voor de huidige kentekenplaten gewaarborgd is dat er niet meer legale kentekenplaten worden afgegeven dan per voertuig noodzakelijk is. Dat betekent overigens niet dat de regelgeving ongewijzigd moet blijven. Ik verzoek u dan ook aan te geven op welke punten de regelgeving gewijzigd dient te worden.(...)

Ik kan me voorstellen dat voor deze toch wel bijzondere uitvoeringstoets een iets andere procedure gevolgd gaat worden, in die zin dat er regelmatig in een overleg tussen de RDW en Verkeer en Waterstaat de voortgang van deze uitvoeringstoets wordt besproken. Ik wil met dat overleg in ieder geval voorkomen dat de RDW andere uitgangspunten hanteert dan mij beleidsmatig voor ogen staan. (...)"

In een e-mail van 20 juli 2010 legt de ambtenaar uit; "we stemmen altijd af met de RDW wat we ze gaan vragen, anders ontstaan er misverstanden. We moeten ervoor zorgen dat de RDW precies weet wat ze wel en niet moeten doen, b.v. de RDW hoeft zich niet te

verdiepen in de gevolgen voor de markt als kunststofplaten op de markt komen dat soort zaken wil de RDW er in. Maak je geen zorgen, het kost tijd maar het komt er wel."

Ook bestaat er het voornemen om een brief aan de fabrikant te sturen. De vertegenwoordiger wordt begin oktober 2010 gevraagd om een vertaling te maken van de concepttekst. In de tekst staat; " Hereby I officially can inform you that in principle your request will be positively decided upon, so that the numberplates produced by your firm will be allowed on the Dutch market. (..) I will therefore request the RDW to do a "uitvoeringstoets"(...)" en in een e-mail van 15 oktober 2010 staat vervolgens; "wwoooww formidabel je mag gaan, ik plan hem maandag te versturen, want ik mag geen handtekening zetten, dat doet mijn directeur."

Uit al deze contacten blijkt volgens verzoeker dat de kentekenplaten op de Nederlandse markt zouden worden toegelaten.

Het vervolg

Daarna is er een periode minder contact met het ministerie. Het wachten is op de uitvoeringstoets van de RDW. Dat duurt erg lang. Als de uitkomst er uiteindelijk begin november 2011 is, is de RDW negatief over de kunststof kentekenplaten. De fabrikant acht deze de uitkomst niet juist. Hij reageert uitgebreid op de argumenten van de RDW.

De behandelend ambtenaar bij het ministerie gaat in december 2011 met pensioen en er komt in 2012 een nieuwe minister. De brief aan de Tweede Kamer over toelating van de kunststof kentekenplaten wordt uitgesteld. Van het ministerie hoort de fabrikant dat er eerst meer onderzoek plaats moet vinden. Op 22 december 2011 wordt ook in een e-mail aan de fabrikant aangegeven dat de informatie die de minister ontving van de RDW niet voldoende was om tot een beslissing te komen en dat verder onderzoek noodzakelijk was. De fabrikant gaat hier in een brief aan het ministerie van 9 januari 2012 uitgebreid op in. Een kopie van deze brief stuurt de fabrikant ook aan de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer.

Het ministerie heeft TNO opdracht gegeven om een rapport te schrijven omtrent de fysieke aspecten van de kentekenplaten en heeft de RDW gevraagd om onderzoek te doen naar de aspecten die op GAIK betrekking hebben. De vertegenwoordiger vindt de manier waarop het onderzoek door TNO wordt gedaan niet voldoende. Hij laat dat ook aan het ministerie weten. Op het uiteindelijke rapport van TNO geeft hij op 15 juni 2012 zijn commentaar. Het ministerie geeft dan aan nog een aantal feiten te zullen controleren. Daarna doet de vertegenwoordiger en de fabrikant enkele malen per e-mail een verzoek om duidelijkheid. Daarop komt geen reactie. Op 5 oktober 2012 schrijft de vertegenwoordiger een brief aan de minister en de vaste kamercommissie. In die brief geeft hij aan dat het verzoek om toelating al vanaf 2006 loopt en dat er meerdere malen door het ministerie aan hem is verteld dat tot toelating was besloten. Hij stelt dat de RDW obstructie heeft gepleegd en dat ook het onderzoek door TNO niet juist is. Verder meldt hij dat Nederland de kunststof kentekenplaten op grond van Europees regelgeving niet mag weigeren en dat daarover een oordeel aan de Europese Commissie is gevraagd. Op 7 januari 2013 laat het ministerie de vertegenwoordiger weten de uitslag van de klacht bij de Europese Commissie af te wachten alvorens een definitief standpunt in te nemen over eventuele toelating van de kunststof kentekenplaten. Nadat het oordeel van de Europese

Commissie bekend is, heeft de minister de Tweede Kamer laten weten dat hij niet tot toelating van de kunststof kentekenplaten over zal gaan.

Standpunt minister

De minister geeft aan dat er geen sprake van was dat er al een besluit tot toelating was genomen. De minister stond positief tegenover de toelating, maar er is steeds aangegeven dat de kunststof kentekenplaten wel aan een aantal voorwaarden moesten voldoen.

Er is zorgvuldig onderzoek verricht. Uit de verschillende onderzoeken die zijn gedaan bleek dat er risico's en onzekerheden zijn verbonden aan de toelating van kunststof kentekenplaten. De diverse onderzoeken en een advies van relevante partijen uit de voertuigbranche en van de handhavende instantie komen allemaal tot dezelfde conclusie over de risico's van toelating van kunststof kentekenplaten. Om een zorgvuldige afweging te maken en tegemoet te komen aan de bezwaren van de fabrikant en de vertegenwoordiger, heeft de minister in 2012 een extra onderzoek uit laten voeren door TNO. De resultaten daarvan worden ook bestreden door de vertegenwoordiger. Nog een extra onderzoek laten uitvoeren zou weinig toegevoegde waarde hebben.

Ondanks de positieve grondhouding konden de fabrikant en de vertegenwoordiger daaraan niet de verwachting ontlelen dat de toelating van de kunststof kentekenplaat er zou komen. In de correspondentie met de vertegenwoordiger zijn altijd de randvoorwaarden genoemd die geleiden bij een eventuele toelating en is regelmatig benadrukt dat het besluit nog door de minister moest worden genomen. Ook in de e-mails van de behandelend ambtenaar aan de vertegenwoordiger komt telkens expliciet naar voren dat diverse aspecten nader onderzocht moeten worden en dat de kentekenplaten aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen volgens de eisen van GAIK voordat er definitief een besluit genomen zal worden. In de mails is ook benoemd dat er door de minister nog een besluit moest worden genomen. Bij brief van 7 januari 2013 is ook expliciet aan de vertegenwoordiger geschreven dat de minister nog geen besluit heeft genomen.

De conceptbrieven aan de RDW en de Tweede Kamer die de vertegenwoordiger heeft gezien zijn niet definitief geworden. De minister heeft geen brief aan de Tweede Kamer gezonden, omdat de besluitvorming pas definitief afgerond kon worden nadat de resultaten van de uitvoeringstoets van de RDW bekend waren. De minister heeft de Tweede Kamer wel tussentijds geïnformeerd. Aan de RDW is wel een brief gezonden, maar die brief had een andere tekst. Deze tekst heeft de vertegenwoordiger vermoedelijk niet gezien. In de definitieve brief aan de RDW staat; "Na ampele overwegingen heb ik het voornemen de kunststof kentekenplaat van de (naam fabrikant, No) (....) tot de Nederlandse kentekenplaatmarkt toe te laten. (....) Voorwaarde voor toelating van deze nieuwe platen is dat dit niet leidt tot onwenselijke gevolgen in de uitvoering (waaronder handhaving). (...)"

De behandelend ambtenaar gaf desgevraagd aan dat hij juist altijd open met verzoeker heeft gesproken en duidelijk heeft gemaakt dat hij niet degene is die beslissingen neemt. Naar zijn stellige overtuiging heeft hij steeds aangegeven dat nog moest worden onderzocht in hoeverre de kentekenplaten aan een aantal eisen voldoen. Tijdens het gehele traject is aangegeven dat de brandbaarheidseis niet zou worden gesteld, maar

dat aan andere eisen uit GAIK en aan eisen voor de handhaafbaarheid wel moest worden voldaan. In de genoemde e-mails aan verzoeker en in de conceptbrieven staat ook duidelijk dat nog moet worden beoordeeld of de kentekenplaten aan een aantal eisen voldoen. Ook als hij schreef dat "de kogel door de kerk" was, betekende dat nog steeds dat moest worden voldaan aan die eisen.

BEOORDELING

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Dit betekent onder andere dat overheidsinstanties en ambtenaren er voor moeten zorgen dat zij in communicatie geen uitlatingen doen die onjuiste verwachtingen bij een burger kunnen wekken.

Verzoeker heeft een aantal e-mails en conceptbrieven overgelegd. Uit die stukken blijkt dat de minister positief tegenover de toelating stond en ook het voornemen had tot toelating over te gaan. In de officiële berichten wordt daar wel aan toegevoegd dat die toelating nog niet rond is en dat nog aan voorwaarden moet worden voldaan. Daarnaast heeft verzoeker aangegeven dat zijn contactpersoon bij het Ministerie hem expliciet heeft laten weten dat de kentekenplaten zouden worden toegelaten. De bewuste ambtenaar heeft echter desgevraagd verteld dat hij steeds heeft aangegeven dat hij niet degene is die de beslissingen neemt en dat nog moest worden onderzocht of de kentekenplaten aan een aantal voorwaarden voldeden. Wat er precies gezegd is, is niet meer te achterhalen.

Uit de uitlatingen die schriftelijk zijn gedaan en de overgelegde conceptteksten blijkt dat de minister koerste op toelating. Ook de conceptteksten voor brieven wijzen daarop. Daarmee is bij verzoeker dan ook de verwachting gewekt dat de minister de kentekenplaten zou toelaten. Daarbij was in bijna alle correspondentie wel duidelijk aan de orde dat de kentekenplaten nog aan een aantal (in ieder geval ook technische) eisen moesten voldoen. Alleen in de concepttekst voor een brief aan de RDW stond expliciet vermeld dat de minister tot toelating van de kentekenplaten had besloten. De definitieve tekst van deze brief is echter anders geworden en in de teksten van de conceptbrieven aan de Tweede Kamer en aan de fabrikant wordt expliciet vermeld dat er slechts tot toelating zal worden overgegaan als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Daaruit heeft verzoeker moeten kunnen begrijpen dat een besluit tot toelating niet zonder meer zou volgen.

Verzoeker was er van overtuigd dat zijn product - de kunststof kentekenplaat - aan alle gestelde eisen voldoet en dat daarom toelating zonder meer rond zou komen. Daarom ontleende hij aan de toezegging dat de kentekenplaten onder voorwaarden zouden worden toegelaten, de verwachting dat de kentekenplaten dus zouden worden toege- laten. De ombudsman kan zich voorstellen dat dit voor een ondernemer die in zijn product gelooft zo werkt.

Wat wel opvalt, is de gebrekkige communicatie met verzoeker. Hij werd in eerste instantie uitgebreid op de hoogte gehouden door de behandelend ambtenaar en ontving zelfs conceptbrieven. Nergens blijkt echter dat hij ook bericht ontving over de werkelijk verzonden brieven. Hiermee kan voor hem de indruk zijn blijven voortbestaan dat er al verdergaand was besloten dan feitelijk het geval was. Ook valt op dat het Ministerie op een bepaald moment niet meer adequaat op de correspondentie van verzoeker en vragen heeft gereageerd. Dit is kwalijk, zeker omdat de hele procedure erg veel tijd in beslag heeft genomen en verzoeker in de eerste periode wel uitgebreid werd betrokken bij het proces.

Echter uit de schriftelijke communicatie blijkt dat de minister voldoende duidelijk heeft gemaakt alleen het voornemen te hebben de kunststof kentekenplaten toe te laten mits deze aan een aantal eisen voldeden. De minister heeft conform zijn toezeggingen gehandeld door te onderzoeken of de kentekenplaten aan de gestelde eisen voldeden en op basis van de uitkomsten daarvan te beslissen. Daarmee wekte de minister niet de gerechtvaardigde verwachting dat de kentekenplaten zonder meer toegelaten zouden worden.

De ombudsman acht de onderzochte gedraging daarom behoorlijk.

CONCLUSIE

De Nationale ombudsman acht de onderzochte klacht niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen