

Rapport

Homo ontmoetingsplaatsen en mogelijkheden voor inspraak en participatie.

Een onderzoek naar de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat), mogelijkheden voor inspraak en participatie biedt aan Stichting Platform Keelbos.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te Den Haag gegrond.

Datum: 11 december 2017

Rapportnummer: 2017/138

SAMENVATTING

Stichting Platform Keelbos (hierna: Keelbos) is een belangenorganisatie voor Homo ontmoetingsplaatsen (HOP's) en haar bezoekers. Ze heeft de afgelopen jaren al diverse klachten ingediend bij de Nationale ombudsman over diverse bestuursorganen waaronder Rijkswaterstaat (RWS), de politie, diverse provincies en gemeenten. De klachten gaan over de wijze waarop overheidsinstanties in allerlei situaties met HOP's omgaan. In dit rapport onderzoekt de Nationale ombudsman twee klachten over RWS. Daarnaast is het onderzoek erop gericht om een antwoord te geven op een vraag in breder verband. Wat mag en kan Keelbos verwachten van RWS als het gaat om inspraak en participatie voorafgaand aan feitelijke handelingen die RWS verricht?

De Nationale ombudsman kan RWS volgen in haar redenering dat zij op een slagvaardige manier de verzorgingsplaatsen moet kunnen beheren en onderhouden. Daarom is het niet mogelijk om voorgaand aan feitelijke handelingen, zoals snoei werkzaamheden of (onderhouds)werkzaamheden, Keelbos mogelijkheden voor inspraak en participatie te bieden. Het creëren en in standhouden van HOP's maakt geen deel uit van de publieke taak van RWS. Van RWS wordt verwacht dat zij op een efficiënte wijze haar onderhoudswerkzaamheden verricht. Tegen die achtergrond beschouwt de Nationale ombudsman het feit dat RWS geen mogelijkheden voor inspraak en participatie aanbiedt aan Keelbos voorafgaand aan feitelijke handelingen, niet als onbehoorlijk overheidsoptreden. Wel is het van belang dat RWS duidelijk is in wat Keelbos van haar organisatie in redelijkheid kan en mag verwachten.

Voor wat betreft de concrete klachten concludeert de Nationale ombudsman dat beide klachten wel gegrond zijn. RWS had een brief van Keelbos eerder kunnen doorsturen naar een ander betrokken bestuursorgaan. Daarnaast had RWS eerder duidelijkheid kunnen verstrekken over het feit dat zij in voornoemde situaties niet voorafgaand met Keelbos in gesprek gaat.

De Nationale ombudsman hoopt dat RWS en Keelbos, in een door RWS toegezegd gesprek, goede en eenduidige (werk-)afspraken hebben kunnen maken, waardoor het voor Keelbos minder vaak nodig is om formele procedures te starten.

WAT IS DE KLACHT?

Op 28 december 2016 heeft de Nationale ombudsman een brief ontvangen van de Stichting Platform Keelbos (hierna: Keelbos) te Nuth, met een vijftal klachten over diverse overheidsinstanties. Keelbos vindt dat deze overheidsinstanties haar niet of onvoldoende betreft als er wijzigingen worden aangebracht op locaties die ook als homo-ontmoetingsplaatsen (HOP's) worden gebruikt.

De Nationale ombudsman stelt een onderzoek in naar twee klachten over Rijkswaterstaat (RWS), die worden aangemerkt als gedragingen van de minister van Infrastructuur en Waterstaat¹. Deze klachten zijn de basis voor het onderzoek en het oordeel van de Nationale ombudsman. De klachtformulering luidt als volgt:

1. Keelbos klaagt erover dat RWS een brief van haar in een laat stadium heeft doorgezonden aan de Provincie Limburg. In de brief verzoekt Keelbos om een gesprek over de gevolgen voor een HOP van een voorgenomen grenscorrectie ten noorden van Eijsden. Keelbos vraagt zich af of zij hierdoor nog wel invloed kan uitoefenen op de ontwikkelingen aldaar.

2. Keelbos klaagt erover dat RWS Keelbos niet vooraf heeft benaderd, voordat bij verzorgingsplaats 't Ginkelse Zand herstel van hekwerk heeft plaatsgevonden. RWS is daarmee een eerder gedane toezegging aan Keelbos niet nagekomen. Het betreft de toezegging dat RWS het initiatief neemt om met Keelbos contact op te nemen om overleg te hebben, zodra er bij verzorgingsplaatsen of carpoolplaatsen die ook als HOP gebruikt worden wijzigingen plaatsvinden die van invloed kunnen zijn op de aldaar aanwezige HOP.

De Nationale ombudsman heeft aan Keelbos toegelicht dat en waarom naar de overige drie ingediende klachten geen onderzoek wordt verricht.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

De Stichting Platform Keelbos

Keelbos is een belangenorganisatie voor HOP's en haar bezoekers en geeft aan het kennis- en expertisecentrum van de HOP te zijn. Ze heeft de afgelopen jaren al diverse klachten ingediend bij de Nationale ombudsman over diverse bestuursorganen waaronder RWS, de politie, diverse provincies en gemeenten. De klachten gaan over de wijze waarop overheidsinstanties in allerlei situaties met HOP's omgaan en het feit dat het bestaansrecht van HOP's wordt betwist of genegeerd, volgens Keelbos.

WAT WAREN DE KLACHTEN?

Klacht 1: Brief niet doorgestuurd

Begin 2016 bestaat er een voornemen om een grenscorrectie toe te passen in de gemeente Eijsden-Margraten in de provincie Limburg. Voor Keelbos is het niet duidelijk of dit gevolgen zal hebben voor een HOP die zich bevindt in het betreffende gebied. Op 6 maart 2016 vraagt Keelbos schriftelijk aan RWS om met hen in gesprek te gaan. Keelbos wil met het gesprek bereiken dat de HOP kan blijven bestaan, ook na de

¹ De klachten van Keelbos gingen over het voormalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Op 26 oktober 2017 is het nieuwe kabinet aangetreden en valt Rijkswaterstaat onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W).

voorgenomen grenscorrectie tussen Nederland en België. Op 16 mei 2016 informeert RWS Keelbos per e-mail dat zij de brief naar de gemeente hadden moeten sturen omdat zij bevoegd zouden zijn over deze kwestie. Hierop reageert Keelbos op 7 juni met een e-mail waarin Keelbos RWS vraagt om de brief door te zenden aan de gemeente op grond van de doorzendplicht uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb)². Op 28 juni dient Keelbos per brief een klacht in bij het Ministerie van I&M. Keelbos klaagt erover dat RWS de brief niet heeft doorgezonden aan de gemeente. Keelbos voelt zich niet serieus genomen, geeft zij aan in haar brief.

Klacht 2; Niet nakomen afspraken HOP's

De tweede klacht gaat erover dat RWS geen contact met Keelbos heeft opgenomen voordat werkzaamheden zijn verricht bij een tweetal verzorgingsplaatsen, die ook als HOP worden gebruikt. RWS heeft in 2007 een schriftelijke toezegging gedaan om contact met Keelbos op te nemen als RWS werkzaamheden zou gaan uitvoeren aan verzorgingsplaatsen die ook als HOP in medegebruik is. Het contact met Keelbos had tot doel om een oplossing of inpassing te vinden van het gebruik van de HOP bij de aanpassing van de verzorgingsplaats. In twee situaties heeft RWS geen contact met Keelbos opgenomen. Het gaat om het weghalen van de lage groenbeschutting bij de carpoolplaats aan de Amersfoortseweg en het ontoegankelijk maken van een HOP bij Parkeerplaats 't Ginkels Zand. RWS heeft meegewerkt aan afsluiting van 't Ginkels Zand door het plaatsen van klaphekken. Omdat RWS de eerdere toezegging niet is nagekomen, voelt Keelbos zich niet serieus genomen en is het vertrouwen in RWS geschonden. Dat is reden voor Keelbos om hierover per brief van 15 augustus 2016 te klagen bij de minister van I&M.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHTEN?

Klacht 1: Brief niet doorgestuurd

Op 13 juli 2016 ontvangt Keelbos een brief van RWS dat de oorspronkelijke brief niet is doorgezonden naar de gemeente, maar wel medio juni naar de provincie Limburg. Dit met een toelichting dat de provincie de organisatie is waar besluitvorming plaatsvindt over de grenscorrectie. De provincie Limburg heeft in de vergadering van 7 juli 2016 besloten over de grenscorrectie. RWS biedt excuses aan voor de verlate mededeling van doorzending van de reactie aan de provincie.

Op 6 september stuurt Keelbos het ministerie een ingebrekestelling. Keelbos is van mening dat RWS niet op tijd op haar klacht over het niet doorzenden van haar brief heeft gereageerd. De minister reageert hierop met een brief van 12 september 2016. Ze geeft aan dat met de brief van 13 juli 2016 is gereageerd op de klacht van Keelbos. Met die brief heeft de minister Keelbos geïnformeerd over het doorzenden van de brief naar de

² Artikel 2:3 Awb: Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.

Provincie Limburg. Het ministerie geeft nogmaals aan dat er sprake is van een ongelukkige samenloop van omstandigheden en zeker niet om vertragingstactiek vanuit de kant van het ministerie. Van termijnoverschrijding is geen sprake, aldus de minister.

Klacht 2: Niet nakomen afspraken HOP's

RWS neemt de klacht van Keelbos van 15 augustus 2016 dat RWS een eerder gedane toezegging niet is nagekomen in behandeling. Op 27 oktober 2016 vindt een gesprek plaats om Keelbos in de gelegenheid te stellen de klacht mondeling toe te lichten. Met de brief van 13 december 2016 rondt RWS de klachtbehandeling af.

RWS geeft in de brief aan dat Keelbos in 2007 heeft geklaagd over de werkzaamheden bij een carpoolplaats in Bunschoten, die ook als HOP in gebruik was. RWS heeft na klachtbehandeling het voornemen uitgesproken om bij soortgelijke kwesties het initiatief te nemen voor een gesprek met Keelbos over de werkzaamheden. Door Keelbos is dit voornemen opgevat als toezegging. In de huidige praktijk is gebleken dat RWS dit voornemen niet kan realiseren.

Het slot op de klaphekken bij verzorgingsplaats 't Ginkelse Zand is door de gemeente Ede aangebracht. De verzorgingsplaats is in eerste instantie bedoeld om de weggebruiker de gelegenheid te bieden om te rusten en het voertuig te inspecteren, om vervolgens de reis veilig te kunnen vervolgen. In dit kader wordt door RWS regulier onderhoud gepleegd zoals snoeiwerkzaamheden of het herstellen van hekwerken. In voorbereiding op deze "beheerderswerkzaamheden" worden doorgaans geen omgevingspartijen betrokken die zich al dan niet bezighouden met nevenactiviteiten op deze plaatsen. Dat gebeurt wel bij een herinrichting/reconstructie van een verzorgingsplaats waarvoor formele besluitvormingsprocedures moeten worden doorlopen en omgevingspartijen/belanghebbenden de mogelijkheid hebben om hun zienswijze kenbaar te maken.

RWS geeft aan dat aan de wens van Keelbos om in de toekomst proactief betrokken te worden bij de voorbereiding van onderhoudswerkzaamheden op verzorgingsplaatsen niet tegemoet kan worden gekomen. RWS geeft hiervoor een aantal redenen. RWS mag in contact met omgevingspartijen geen voorkeursbehandeling toepassen. Het proactief betrekken van partijen bij voorbereiding van onderhoudswerkzaamheden is niet wettelijk verplicht. Verder is het helaas ook niet reëel met het oog op een slagvaardig beheer van de verzorgingsplaatsen.

RWS geeft wel aan dat Keelbos contact op kan nemen met basisrelatiemanagers van RWS, als Keelbos vragen heeft over de onderhoudswerkzaamheden. RWS betreurt dat Keelbos zich niet serieus genomen voelt. Ze hoopt dat door de wijze van afhandeling van de klacht ze het vertrouwen in de overheid kan terugwinnen. Ze vertrouwt erop dat de motivatie over de handelwijze van RWS rondom onderhoudswerkzaamheden, door de klachtafhandelingsbrief duidelijker is geworden.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Klacht 1: Brief niet doorgestuurd

Keelbos stuurt op 28 december 2016 haar klacht naar de Nationale ombudsman. Keelbos geeft aan dat ze op 7 maart 2016 een brief heeft gestuurd naar RWS met als doel om met RWS afspraken te maken met betrekking tot het bestendigen van de HOP vóór overdracht van het grondgebied aan de gemeente Eijsden-Margraten. Een gesprek met RWS of een ander bestuursorgaan dat gaat over de grenscorrectie heeft eind 2016 nog niet plaats gevonden, zodat Keelbos het sterke vermoeden heeft bewust buiten de gesprekken te worden gemanoeuvreerd en zij geen overleg of invloed kan uitoefenen op de ontwikkelingen aldaar.

Klacht 2: Niet nakomen afspraken HOP's

Keelbos vindt dat RWS zich niet aan de toezegging van 2007 heeft gehouden door haar niet vooraf te informeren over het snoeien van de begroeiing van een carpoolplaats en het afsluiten van een hek op een verzorgingsplaats. Keelbos heeft het sterke vermoeden dat er op grond van moraliteit, waardeoordelen en vooroordelen gehandeld wordt.

IN GESPREK MET KEELBOS

Voorafgaand aan het moment dat de Nationale ombudsman het onderzoek opent, vindt een gesprek plaats met een aantal leden van Keelbos en onderzoekers van de Nationale ombudsman. In dit gesprek is vooral gekeken wat de kern is van de klachten die Keelbos aan de Nationale ombudsman heeft voorgelegd.

Keelbos stelt dat bezoekers van een HOP vaak zelf geen klachten (durven) indienen. De klachten van Keelbos zijn verschillend en gaan ook over diverse overheidsinstanties. Een gemeenschappelijke noemer is dat Keelbos van mening is dat zij niet altijd als belanghebbende wordt beschouwd. Nu is het zo dat men Keelbos niet uitnodigt of weigert. Keelbos ervaart geregeld tegenwerking en wordt niet gezien als belanghebbende. Keelbos is van oordeel dat dit een gemiste kans is. De Raad van State heeft recent in een uitspraak aangegeven dat ze wel als belanghebbende gezien moeten worden.³ Ook krijgt ze onvoldoende medewerking, als zij verzoeken indient om in het voortraject van te nemen beslissingen en feitelijke handelingen, te worden uitgenodigd om mee te denken. Een voorbeeld van een feitelijke handeling is het sluiten van een hek of het snoeien van begroeiing. Dit heeft gevolgen voor de bezoekers van een HOP. Keelbos wordt niet in de gelegenheid gesteld om met overheidsinstanties in gesprek te gaan en vindt dat zij niet actief wordt betrokken bij het handelen van de overheid in situaties waar ook HOP's bij betrokken zijn. Hieronder zit volgens Keelbos een

³ Het betreft een uitspraak van de RvS, 201601091/1/A1 van 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:393.

veranderend klimaat als het gaat om de tolerantie jegens bepaalde groepen, waaronder de bezoekers van een HOP.

Keelbos stelt dat het 'sluiten' van een HOP geen oplossing biedt, alleen een verschuiving, waarbij mogelijk sprake is van extra risico's voor de bezoekers van de HOP. Zij wil graag meedenken en serieus genomen worden door overheidsinstanties en wil in de gelegenheid worden gesteld om als stichting mogelijkheden te krijgen voor inspraak en participatie.

Gesprekspartner

In het gesprek met de Nationale ombudsman komt vooral naar voren dat Keelbos een serieuze gesprekspartner wil zijn. Ze wil het liefst in gesprek over, en waar mogelijk voorafgaand aan, wijzigingen die van invloed kunnen zijn voor een HOP. Besproken is of de werkwijze van Keelbos altijd even effectief zal zijn. Keelbos kiest richting diverse bestuursorganen, waaronder RWS, voor een formele benadering waarbij ze geregeld bezwaar, beroep, klachten en WOB-verzoeken indient.

Het is een afweging voor Keelbos zelf of ze mogelijkheden ziet voor het hanteren van een andere stijl en werkwijze, bijvoorbeeld door meer samen te werken met (overheids-) instanties en wellicht ook andere belangenorganisaties. Daardoor zal zij wellicht op andere wijze zaken bewerkstelligen en mogelijk effectiever zijn voor de bezoekers van de HOP's.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

Naar aanleiding van het gesprek kiest de Nationale ombudsman er voor om de twee hiervoor genoemde klachten van Keelbos over RWS te onderzoeken. Beide klachten gaan in de kern over het feit dat Keelbos, ondanks een expliciet verzoek, niet wordt uitgenodigd voor een gesprek voorafgaand aan een voorgenomen feitelijke handeling die van invloed is of kan zijn op een HOP. De Nationale ombudsman heeft de klachten over RWS getoetst aan de behoorlijkheidsvereisten. In dit kader heeft de Nationale ombudsman aan RWS enkele specifieke vragen over mogelijkheden voor inspraak en participatie gesteld.

HOE REAGEERDE RWS?

Op 7 juli 2017 heeft RWS schriftelijk gereageerd op de vragen van de Nationale ombudsman. Hieronder zal eerst de reactie op beide klachten worden weergegeven. Daarna volgt een meer algemene reactie naar aanleiding van vragen die door de Nationale ombudsman zijn gesteld.

Klacht 1: Brief niet doorgestuurd

RWS geeft aan dat de beantwoording door RWS van de brief van Keelbos van 7 maart 2016 helaas langer heeft geduurd dan gebruikelijk is. Het verzoek had direct aan de provincie doorgezonden moeten worden en vervolgens had Keelbos hierover geïnformeerd moeten worden. Deze gang van zaken wordt betreurd en hiervoor biedt RWS Keelbos (nogmaals) excuses aan. De klacht wordt door RWS gegrond bevonden.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de grenscorrectie tussen België en Nederland, zoals de planning thans is, per 1 januari 2018 zijn beslag zal krijgen. In voorbereiding daarop zal de gemeente Eijsden-Margraten (ontwerp)besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening opstellen en in procedure brengen. RWS hecht er waarde aan om op te merken dat deze besluitvorming aan inspraak onderhevig is en dat Keelbos hierop kan reageren en indien gewenst tijdig om een gesprek kan verzoeken met de gemeente.

Klacht 2: Niet nakomen afspraken HOP's

De toezegging waar Keelbos naar verwijst, betreft een voornemen van het toenmalige hoofd Wegendistrict Utrecht (huidig District Zuid binnen regio RWS Midden-Nederland) d.d. 20 december 2007 (kenmerk WVD/2007/866). Deze brief is opgesteld naar aanleiding van snoeiwerkzaamheden op en rondom carpoolplaats Bunschoten. RWS constateert dat het voornemen is opgevat als een toezegging. Het voornemen in de brief van 20 december 2007 had in die bewoordingen niet verzonden mogen worden, omdat RWS de toezegging niet kan nakomen. RWS moet vanwege haar publieke taak op een slagvaardige manier de verzorgingsplaatsen kunnen beheren en onderhouden. Inspraak en participatie voorafgaand aan alle feitelijke handelingen maken een efficiënte uitvoering van de (onderhouds-)werkzaamheden namelijk onmogelijk.

RWS betreurt de gang van zaken. Gelet op het voorgaande is ze van oordeel dat de klacht gegrond is.

Mogelijkheden voor inspraak en participatie

Keelbos verwacht dat een overheidsinstantie met haar in gesprek gaat voorafgaand aan voorgenomen besluiten of feitelijke handelingen die van invloed kunnen zijn op HOP's. Keelbos wil dat de overheid met haar in overleg treedt om de belangen van de bezoekers van de HOP's mee te wegen bij een besluit en om mogelijke passende alternatieven of oplossingen te bespreken. Aan RWS is gevraagd wat haar visie hierop is vanuit het oogpunt van participatie en inspraak.

RWS geeft aan dat het creëren en in standhouden van HOP's geen deel uitmaakt van haar publieke taak. Het vermoeden bij Keelbos dat er "op grond van vooroordelen wordt gehandeld" vindt men spijtig, maar wordt als zodanig niet herkend. RWS geeft aan geen enkel onderscheid bij de behandeling van burgers, bedrijven en belangenorganisaties te maken. Een ieder kan op gelijke voet gebruikmaken van verzorgingsplaatsen.

Meer algemeen wordt benadrukt dat de minister van I&M en haar medewerkers begrip hebben voor de belangen van Keelbos. Het ministerie probeert zowel intern als extern

een steentje bij te dragen aan de acceptatie van homo's, lesbiennes, biseksuelen en transgenders (hierna: GLBT) op de werkvloer en in de maatschappij. Er bestaat binnen het ministerie een actief netwerk voor GLBT; 'de Regenboog'. De Regenboog is lid van het internationale platform 'Workplace pride'. Ook is RWS regelmatig en met veel enthousiasme deelnemer van de botenparade tijdens de jaarlijkse 'Pride Amsterdam'.

Zeggenschap over HOP's

Verzorgingsplaatsen zijn opgericht om de weggebruikers in de gelegenheid te stellen om op regelmatige afstanden hun reis te onderbreken, uit te rusten (voor het beroepsverkeer mede om te voldoen aan wettelijk voorgeschreven rusttijden), iets te drinken of te eten, hun voertuig te inspecteren, te tanken of op te laden. Met name voor het langeafstandsverkeer is dit in het belang van de verkeersveiligheid. Voor dit doel zijn langs rijkswegen verzorgingsplaatsen aangelegd. Daarmee wordt voorkomen dat het langeafstandsverkeer de rijksweg moet verlaten en het achterliggende gebied belast. Verzorgingsplaatsen langs rijkswegen zijn weggebonden en gelegen op rijksgrond. RWS beheert circa driehonderd verzorgingsplaatsen. Als zich bij een verzorgingsplaats een HOP bevindt, is deze meestal gesitueerd op gronden die grenzen aan een verzorgingsplaats. Deze gronden zijn niet in het beheer van het rijk, maar van een gemeente. Hierover heeft RWS derhalve geen zeggenschap.

Inspraak en participatie bij relevante verkeersbesluitvorming

Bij het nemen van een besluit over een verzorgingsplaats, zoals aan de orde is bij een tijdelijke sluiting of bij definitieve onttrekking aan het openbaar verkeer, houdt RWS primair rekening met de belangen die de Wegenverkeerswet en Wegenwet beogen te beschermen. Tegen een verkeersbesluit en een (ontwerp)Koninklijk Besluit tot onttrekking staan rechtsmiddelen open. Deze (ontwerp)besluiten publiceert het ministerie in de Staatscourant, zodat een ieder daarvan kennis kan nemen. RWS is - vanwege het aantal ingestelde procedures, waarbij Keelbos overigens als belanghebbende is aangemerkt - niet gebleken dat de publicaties van verkeersbesluitvorming Keelbos niet bereiken. Inspraak en participatie bij besluitvorming zijn derhalve via deze weg geregeld.

Inspraak en participatie bij onderhoudswerkzaamheden door RWS

Tegen feitelijke handelingen - zoals het snoeien van bomen en struiken - staan, zoals bekend, geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. Dergelijke handelingen vallen onder (regulier) onderhoud. Uitvoering hiervan vindt binnen RWS plaats door onderhoudsaannemers op basis van prestatiecontracten. In die contracten is gewaarborgd dat RWS de verzorgingsplaatsen op eenduidige en kostenefficiënte wijze onderhoudt. Dat onderhoud is gericht op de eerder beschreven functies van een verzorgingsplaats. Inspraak en participatie voorafgaand aan onderhoudswerkzaamheden maakt een efficiënte uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden onmogelijk.

Overleg Keelbos

RWS wil Keelbos graag op korte termijn uitnodigen voor een overleg. In een dergelijk overleg wil RWS onderzoeken wat zij voor Keelbos kan betekenen binnen de

bandbreedte van de publieke taken van haar organisatie. Wellicht kan dan ook worden gesproken over de beeldvorming die bij Keelbos is ontstaan over RWS.

REACTIE OP VERSLAG VAN BEVINDINGEN

Op 31 oktober 2017 is een voorlopig verslag van bevindingen gestuurd aan Keelbos en aan RWS met het verzoek om een reactie. RWS heeft op 10 november 2017 laten weten zich te kunnen vinden in de weergave van haar reactie. Volledigheidshalve heeft zij nog aangegeven dat er inmiddels op 29 augustus 2017 met Keelbos, in het bijzijn van vertegenwoordigers van de gemeente Eijsden-Margraten, overleg over (het proces met betrekking tot) de grenscorrectie bij Eijsden-Margraten heeft plaatsgevonden. Tot slot is Keelbos - zoals aangegeven in de brief d.d. 7 juli 2017 - voor een gesprek uitgenodigd bij Rijkswaterstaat Bestuursstaf op 28 november 2017.

Keelbos heeft in een schriftelijke reactie van 9 november 2017 een aantal opmerkingen gemaakt. Het betreft:

- Keelbos vat het feit dat RWS geen partijen bij de voorbereiding van onderhoudswerkzaamheden betreft op als onwil om maatschappelijke belangen onder ogen te zien.
- Keelbos herhaalt dat er volgens haar sprake is van een gedane toezegging waaraan uitvoering dient te worden gegeven. De doorverwijzing naar basisrelatiemanagers is voor haar onvoldoende.
- Keelbos herhaalt dat RWS een homo-onvriendelijk signaal afgeeft door haar handelswijze.
- Keelbos vindt dat RWS haar verantwoordelijkheid niet neemt in de grenscorrectie kwestie.
- Keelbos ervaart niet dat RWS haar steentje bijdraagt aan de acceptatie van GTLB op de werkvloer en in de maatschappij.
- Voor Keelbos is de HOP een combinatie van parkeerplaats én achterliggend bos.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

In dit rapport geeft de Nationale ombudsman een oordeel over twee concrete klachten van Keelbos. Daarnaast is het onderzoek erop gericht om een antwoord te geven op een vraag in breder verband. Wat mag en kan Keelbos verwachten van RWS als het gaat om inspraak en participatie voorafgaand aan feitelijke handelingen die RWS verricht?

De Nationale ombudsman toetst de klachten aan het behoorlijkheidsvereiste van bevorderen van actieve deelname door de burger. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen.

Het vereiste van bevorderen van actieve deelname door de burger betekent onder meer dat de overheid een belangenorganisatie als Keelbos waar mogelijk actief betreft bij besluitvorming en haar handelen. Daarnaast mag van de overheid ook worden verwacht

dat zij duidelijkheid biedt in welke gevallen inspraak en participatie wel mogelijk is en in welke situaties niet.

Klacht 1: Brief niet doorgestuurd

Keelbos klaagt erover dat RWS een brief van haar in een laat stadium heeft doorgezonden aan de Provincie Limburg. In de brief verzoekt Keelbos om een gesprek over de gevolgen voor een HOP van een voorgenomen grenscorrectie ten noorden van Eijsden. Keelbos vraagt zich af of zij hierdoor nog wel invloed kan uitoefenen op de ontwikkelingen aldaar.

Door RWS is aangegeven dat beantwoording van de brief langer heeft geduurd dan gebruikelijk is. Het verzoek had direct aan de provincie doorgezonden moeten worden en vervolgens had Keelbos hierover geïnformeerd moeten worden. RWS betreurt deze gang van zaken en biedt aan Keelbos (nogmaals) excuses aan. RWS acht de klacht gegrond.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat RWS Keelbos inderdaad eerder had kunnen informeren en dat het beter was geweest als RWS de brief direct had doorgezonden aan de provincie. RWS is bekend met Keelbos en in de brief van Keelbos kwam voldoende naar voren wat zij wilde bespreken en waarom. Door de brief niet direct door te sturen naar het bestuursorgaan dat wel betrokken is bij de grenscorrectie, liep Keelbos het risico dat zij niet tijdig in de gelegenheid werd gesteld om met de betreffende instantie in gesprek te gaan.

De ombudsman acht de onderzochte gedraging daarom niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van bevorderen van actieve deelname door de burger.

Klacht 2: Niet nakomen afspraken HOP's

Keelbos klaagt erover dat RWS haar niet vooraf heeft benaderd, voordat bij verzorgingsplaats 't Ginkelse Zand herstel van hekwerk heeft plaatsgevonden. RWS is daarmee een eerder gedane toezegging aan de stichting niet nagekomen. Het betreft de toezegging dat RWS het initiatief neemt om met Keelbos contact op te nemen om overleg te hebben, zodra er bij verzorgingsplaatsen of carpoolplaatsen die ook als HOP gebruikt worden wijzigingen plaatsvinden die van invloed kunnen zijn op de aldaar aanwezige HOP.

De toezegging waar Keelbos naar verwijst betreft een voornemen van het toenmalige hoofd Wegendistrict Utrecht d.d. 20 december 2007. Deze brief is opgesteld naar aanleiding van snoeiwerkzaamheden op en rondom Carpool Bunschoten in die periode.

Uit de stukken die Keelbos heeft verstrekt over de correspondentie uit 2007 blijkt dat het hoofd wegendistrict Utrecht van RWS heeft aangegeven dat er sprake is van een persoonlijk voornemen. Op verzoek van RWS is het begrip toezegging geschrapt uit een concept gespreksverslag uit 2007. De Nationale ombudsman constateert dat Keelbos in

redelijkheid had kunnen weten dat het hier om een persoonlijk voornemen ging en niet om een algemene toezegging.

De Nationale ombudsman kan RWS volgen in haar redenering dat zij op een slagvaardige manier de verzorgingsplaatsen moet kunnen beheren en onderhouden en dat het niet mogelijk is om voorgaand aan feitelijke handelingen zoals snoeiwerkzaamheden of (onderhouds)werkzaamheden mogelijkheden voor inspraak en participatie in te bouwen in het proces. Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat RWS Keelbos eerder gemotiveerd had kunnen informeren dat en waarom het voornemen uit 2007 door RWS niet kan worden nagekomen.

RWS heeft in dit verband geconstateerd dat het voornemen is opgevat als een toezegging. RWS vindt dat het voornemen in de brief van 20 december 2007 in die bewoording niet verzonden had mogen worden, omdat RWS dit niet kan nakomen. De reden hiervoor is dat inspraak en participatie voorafgaand aan alle feitelijke handeling, een efficiënte uitvoering van de (onderhouds)werkzaamheden onmogelijk maken. RWS moet, vanwege haar publieke taak, op een slagvaardige manier de verzorgingsplaatsen kunnen beheren en onderhouden. RWS betreurt de gang van zaken en is van oordeel dat de klacht gegrond is.

Alles overziend is de Nationale ombudsman van oordeel dat RWS met Keelbos hierover eerder in gesprek had kunnen gaan. Voor Keelbos had dit meer duidelijkheid geboden over wat Keelbos wel en niet kan verwachten van RWS als het gaat om inspraak en participatie. Van de overheid mag worden verwacht dat zij duidelijkheid biedt in welke gevallen inspraak en participatie wel mogelijk is en in welke situaties niet.

De ombudsman acht de onderzochte gedraging daarom niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van bevorderen van actieve deelname door de burger.

Bredere context

Keelbos geeft in haar diverse klachtbrieven aan dat zij zich niet serieus genomen voelt en dat zij het vermoeden heeft dat op basis van moraliteit, waardeoordelen en vooroordelen gehandeld wordt. Uit de correspondentie van RWS, de eerder opgestelde klacht-afhandelingsbrieven en de reactie op de opening van dit onderzoek, ziet de Nationale ombudsman geen concrete bevestiging van het gevoel en het vermoeden van Keelbos.

Het creëren en in standhouden van HOP's maakt geen deel uit de van de publieke taak van RWS en van RWS wordt verwacht dat zij op een efficiënte wijze haar onderhoudswerkzaamheden verricht. Vanuit dit vertrekpunt vindt de Nationale ombudsman het logisch dat RWS zich op het hiervoor toegelichte standpunt stelt, dat zij niet voorafgaand aan feitelijke handelingen inspraak en participatie mogelijkheden kan inbouwen ten behoeve van Keelbos. Wel is het van belang dat RWS duidelijk is over wat Keelbos van het ministerie in redelijkheid kan en mag verwachten.

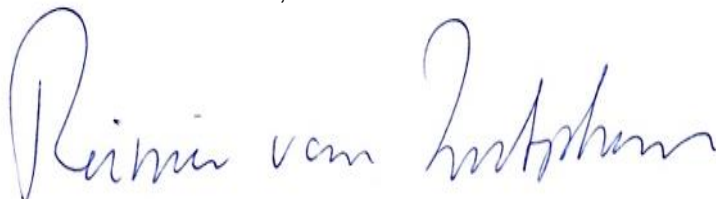
De Nationale ombudsman hoopt dat RWS en Keelbos in het door RWS toegezegde gesprek goede en eenduidige (werk-)afspraken hebben kunnen maken, waardoor het voor Keelbos minder vaak nodig is om bezwaar, beroep of klachten in te dienen.

CONCLUSIE

De klachten over de onderzochte gedragingen van RWS, die worden aangemerkt als gedragingen van de minister van I&W te Den Haag, zijn gegrond omdat in strijd is gehandeld met het vereiste van bevorderen van actieve deelname door de burger.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat RWS Keelbos graag op korte termijn wil uitnodigen voor een overleg om te onderzoeken wat zij voor Keelbos kunnen betekenen binnen de bandbreedte van haar publieke taken. De Nationale ombudsman hoopt dat in een dergelijk gesprek goede en eenduidige afspraken kunnen worden gemaakt over wat Keelbos van RWS in redelijkheid kan verwachten. Het is hierbij belangrijk dat duidelijk wordt welke (on-)mogelijkheden voor inspraak en participatie er zijn bij feitelijke handelingen die door of in opdracht van RWS worden verricht.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING

Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs Rijkswegen, Stcrt. 22 maart 2004, nr. 56.