



# Rapport

**Datum: 14 juni 2000**

**Rapportnummer: 2000/213**

## Klacht

Op 30 augustus 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de Werkgroep Stop Overlast Seppe te Sint Willebrord, ingediend door de heer Z. te Sint Willebrord, met een klacht over een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Uit het verzoekschrift bleek dat verzoekster haar klacht niet had voorgelegd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman deed verzoekster dit alsnog op 23 september 1999. Op 6 november 1999 liet verzoekster weten dat zij het niet eens was met de reactie van de Minister van Verkeer en Waterstaat op haar klacht. De Nationale ombudsman legde de klacht vervolgens telefonisch voor aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Toen dit niet het geval bleek, werd het onderzoek naar de gedraging schriftelijk voortgezet.

Op grond van de namens verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt erover dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, ondanks de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 augustus 1998, nog geen nieuwe beslissing heeft genomen op haar bezwaarschrift van 24 november 1996 betreffende de aanwijzing van luchtvaartterrein Seppe.

## Achtergrond

### 1. Luchtvaartwet (Wet van 7 juli 1994, Stb. 601)

Artikel 18, eerste lid:

"Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gehoord de Rijksplanologische Commissie en de Rijksmilieuhygiënische Commissie, luchtvaartterreinen aanwijzen:

- a. ambtshalve;
- b. op schriftelijk verzoek,

mits het aan te wijzen luchtvaartterrein overeenstemt met een van kracht zijnd plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626) ten aanzien van het nationaal ruimtelijk beleid inzake luchtvaartterreinen."

Artikel 27, eerste lid:

"Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een aanwijzing ten allen tijde wijzigen."

## **2. Wet op de Ruimtelijke Ordening** (Wet van 4 december 1997, Stb. 580)

Artikel 2a, eerste lid:

"De Ministerraad stelt voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid plannen vast. Deze plannen kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, zoals nader bepaald bij algemene maatregel van bestuur. De plannen worden voorbereid door Onze Ministers, wie het aangaat, Onze Minister daar onder begrepen. Van het voornemen een zodanig plan voor te bereiden doen Onze Ministers mededeling aan de Staten-Generaal. Afschrift van deze mededeling zendt Onze Minister aan de VROM-raad, ingesteld bij de Wet op de VROM-raad. In zodanig plan wordt vermeld voor welke tijdsduur het geldt."

## **3. Wet van 17 december 1998, houdende alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische kernbeslissingen (Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen)** (Stb. 721)

Artikel 1, eerste lid:

"De volgende planologische kernbeslissingen worden aangemerkt als geldend plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening:

a. het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (...), met uitzondering van de daarin opgenomen onderdelen die betrekking hebben op het luchtvaartterrein Schiphol..."

Artikel 2:

"Een plan als bedoeld in artikel 1, eerste lid:

a. onder a, geldt van 6 september 1993 tot vijf jaar na datum van inwerkingtreding van deze wet, voor zover het niet eerder wordt herzien of ingetrokken..."

## **4. Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

Artikel 7:10:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Zij maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

Zij deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Bij besluit van 15 oktober 1996 stelde de Minister van Verkeer en Waterstaat, handelende in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, een gewijzigde aanwijzing voor luchtvaartterrein Seppe vast (zie achtergrond, onder 1). Verzoekster tekende hiertegen bewaar aan op 24 november 1996. Tegen de (afwijzende) beslissing op bezwaar van 6 mei 1997 tekende verzoekster op 12 juni 1997 beroep aan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2. Bij uitspraak van 6 augustus 1998 vernietigde de Afdeling bestuursrechtspraak de beslissing op bezwaar op formele gronden. Daarbij overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat de rechtsgevolgen van de planologische kernbeslissing het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, dat aan het bestreden besluit ten grondslag was gelegd, ten tijde van het nemen van het bestreden besluit waren vervallen en dat het bestreden besluit derhalve niet stelde op een van kracht zijnd plan, als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie achtergrond, onder 2). Voorts gaf de Afdeling in de uitspraak aan dat zij het niet op voorhand uitgesloten achtte dat in het kader van de nieuwe beslissing op bezwaar alsnog een deugdelijke grondslag onder de

aanwijzing zou worden gelegd. Hierbij nam de Afdeling in aanmerking dat een wetsvoorstel in voorbereiding was waarmee werd beoogd voornoemd gebrek te herstellen.

3. Ingevolge de wet van 17 december 1998, houdende alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische beslissingen, werd het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen alsnog met terugwerkende kracht vanaf 6 september 1993 als geldend plan, als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, aangemerkt (zie achtergrond, onder 3).

4. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat verzoekster bij brief van 3 november 1999 het volgende mee:

"...Het is juist indien u stelt dat het formele gebrek ten aanzien van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen reeds acht maanden geleden is hersteld en gelet daarop de verdere afhandeling van uw bezwaarschrift langer duurt dan wenselijk. Hoewel de afhandeling inderdaad helaas langere tijd in beslag heeft genomen, is het niet zo dat gedurende deze periode niets is gebeurd of dat, zoals u stelt in uw brief, de zaken op hun beloop worden gelaten.

In de afgelopen maanden zijn door de Afdeling Juridische en Bestuurlijke Zaken ter voorbereiding van een hernieuwde beslissing op bezwaar al uw bezwaren opnieuw inhoudelijk beoordeeld. In dat kader heeft veelvuldig in- en extern overleg plaatsgevonden. Voorts is er in verband met een gelijklopende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van de aanwijzingen Ameland en Teuge, de voorkeur aan gegeven de afhandeling van deze zaken gezamenlijk te laten plaatsvinden.

Op dit moment bevindt de afhandeling van de nieuwe beslissing op uw bezwaarschrift zich in een afrondende fase, hetgeen betekent dat deze op korte termijn zal worden ondertekend. Voorts vindt op dit moment afstemming plaats met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aangezien ook dit ministerie haar goedkeuring moet verlenen aan de beslissing op bezwaar. (...).

Het streven is om voor 1 januari 2000 de nieuwe beslissing op bezwaar te doen toekomen..."

#### B. Standpunt verzoekster

1. Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder klacht.

2. In haar verzoekschrift van 27 augustus 1997 liet verzoekster onder meer nog weten herhaaldelijk telefonisch bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te hebben geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling van het

bezwaarschrift. Daarbij was aanvankelijk meegedeeld dat de beslissing naar verwachting eind mei 1999 tegemoet kon worden gezien. Vervolgens was eind juli 1999 genoemd als mogelijke datum waarop zou zijn beslist. Toen ook deze laatste datum niet werd gehaald, had het Ministerie laten weten dat de beslissing nog minstens een maand op zich zou laten wachten.

### C. Standpunt Minister Verkeer en Waterstaat

In reactie op de klacht deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat op 14 februari 2000 het volgende mee:

"...Naast voornoemde uitspraak (van 6 augustus 1998; N.o) van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de beslissingen op bezwaar met betrekking tot de aanwijzing van het luchtvaartterrein Seppe, waaronder de beslissing op bezwaar van (verzoekster; N.o.), heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich in een tweetal uitspraken van 6 augustus 1998 tevens uitgesproken ten aanzien van de beslissingen op bezwaar met betrekking tot de aanwijzingen van de luchtvaartterreinen Teuge en Ameland. Analoog aan de uitspraak ten aanzien van het luchtvaartterrein Seppe, is met betrekking tot de beslissingen op bezwaar ten aanzien van de luchtvaartterreinen Ameland en Teuge eveneens geconstateerd dat deze een rechtsgrondslag ontbeerden. Ingevolge voornoemde wet van 17 december 1998 (zie achtergrond, onder 2; N.o) is ook dit formele gebrek met terugwerkende kracht opgeheven.

Na de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 augustus 1998, heeft reeds kort daarop enkele malen op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met het Ministerie van VROM. Tijdens deze overleggen is besproken op welke wijze de verdere behandeling van de nieuwe beslissingen op bezwaar juridisch en inhoudelijk zou moeten worden ingericht. Daarbij is steeds als uitgangspunt genomen dat de nieuwe beslissingen op bezwaar met betrekking tot de luchtvaartterreinen Seppe, Ameland en Teuge, gelet op de onderling formeel-juridische samenhang, zoveel mogelijk op elkaar dienden te worden afgestemd en dat het in verband daarmee wenselijk was de beslissingen op bezwaar op hetzelfde moment aan de betrokken Ministers ter ondertekening te kunnen aanbieden.

(...)

In aansluiting en vervolg op de overleggen met het Ministerie van VROM, is eind 1998 een eerste aanvang genomen met de inhoudelijke behandeling van alle bezwaarschriften, waaronder dus ook het bezwaarschrift van (verzoekster; N.o). Aangezien echter een aantal juridische aspecten in het kader van de behandeling van de bezwaarschriften ten aanzien van luchtvaartterrein Teuge nog onduidelijk waren, is op 22 februari 1999 aan de Landsadvocaat om advies gevraagd. Bij brief van 17 maart 1999 is door de Landsadvocaat het gevraagde advies uitgebracht.

Vanwege de veelheid en complexiteit van de bezwaarschriften, waarbij met name de bezwaarschriftprocedure met betrekking tot luchtvaartterrein Teuge veel aandacht vereiste, heeft de inhoudelijke behandeling van alle bezwaarschriften, dus ook het bezwaarschrift van (verzoekster; N.o.), de nodige tijd gevergd.

In mijn brief van 3 november 1999 aan (verzoekster; N.o.) heb ik aangegeven dat de afhandeling van de nieuwe beslissingen op bezwaar zich in een afrondende fase bevinden. Thans kan ik daar aan toevoegen dat de concept-beslissingen op bezwaar inmiddels door mij ter ondertekening aan de Minister van VROM zijn gezonden. De verwachting is dat de concept-beslissingen op bezwaar inzake de luchtvaartterreinen Ameland en Teuge begin februari 2000 definitief zullen worden vastgesteld, terwijl de concept-beslissingen op bezwaar inzake het luchtvaartterrein Seppe nog onderwerp van overleg zullen zijn. Dit overleg met de Minister van VROM vindt nog deze maand plaats in het kader van besprekingen aangaande de lopende aanwijzingen van kleine luchtvaartterreinen. Het voorgaande betekent dat de definitieve vaststelling van de beslissing op bezwaar ten aanzien van (verzoekster; N.o.) naar ik hoop eind februari of begin maart te verwachten zal zijn...".

#### D. Reactie OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

In reactie op het verslag van bevindingen deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat mee dat op 28 april 2000 een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift was genomen.

### **Beoordeling**

1. Verzoekster klaagt erover dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, ondanks de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 augustus 1998, nog geen nieuwe beslissing heeft genomen op haar bezwaarschrift van 24 november 1996 betreffende de aanwijzing van luchtvaartterrein Seppe.

2. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigde de (afwijzende) beslissing van de Minister van Verkeer en Waterstaat op verzoeksters bezwaar omdat het bestreden besluit niet stoelde op een van kracht zijnd plan, als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie achtergrond, onder 2). Ingevolge de wet van 17 december 1998, houdende alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische beslissingen, is dit formele gebrek met terugwerkende kracht opgeheven (zie achtergrond, onder 3).

De Minister van Verkeer en Waterstaat nam een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift op 28 april 2000. De uit artikel 7:10 Awb voortvloeiende termijn voor de nieuwe beslissing op bezwaar is daarmee ruimschoots overschreden (zie achtergrond, onder 4.)

3. De Minister van Verkeer en Waterstaat voerde als reden voor de vertraging in de afhandeling van het bezwaarschrift aan dat naast voornoemde uitspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak zich op 6 augustus 1998 eveneens uitspraak had gedaan ten aanzien van een tweetal beslissingen op bezwaar inzake de aanwijzingen van de luchtvaartterreinen Teuge en Ameland. Ook hierbij was overwogen dat de bestreden besluiten rechtsgrond ontbeerden. Gelet op de onderling formeel-juridische samenhang van de zaken, was er - in overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - de voorkeur aan gegeven de zaken gezamenlijk af te handelen. Vanwege de veelheid en complexiteit van de bezwaarschriften, waarbij met name de bezwaarschriftprocedure met betrekking tot luchtvaartterrein Teuge veel aandacht had vereist, alsmede het noodzakelijk overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, had de inhoudelijke behandeling van alle bezwaarschriften de nodige tijd gevergd.

4. Hoewel de wenselijkheid van het gezamenlijk afhandelen van voornoemde zaken, de veelheid en complexiteit van de bezwaarschriften alsmede de noodzaak van overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer niet in twijfel worden getrokken, heeft de Minister onvoldoende aannemelijk gemaakt dat deze omstandigheden een dergelijk lange behandelingsduur rechtvaardigen. Daar komt nog bij dat de informatieverstrekking aan verzoekster over de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling van het bezwaarschrift onvoldoende was. Weliswaar werd verzoekster verschillende keren geïnformeerd over de stand van zaken, maar dit gebeurde alleen telefonisch en wanneer verzoekster daar om verzocht. Bovendien sprak het Ministerie zich verschillende keren uit over een te verwachten termijn van afhandeling, die naderhand niet bleek te kunnen worden waargemaakt. Verzoekster had, toen bleek dat niet kon worden beslist binnen de uit artikel 7:10 Awb voortvloeiende termijn voor de nieuwe beslissing op bezwaar, hiervan schriftelijk in kennis moeten worden gesteld waarbij haar had moeten worden verzocht of zij instemde met uitstel van de beslissing.

De onderzochte gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat is gegrond.