



Rapport

Datum: 26 augustus 2005
Rapportnummer: 2005/248

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat een met naam genoemde controleambtenaar van de Keuringsdienst van Waren, Regionale dienst Noordwest, van de Voedsel en Warenautoriteit van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 18 oktober 2004:

een inspectie heeft uitgevoerd terwijl hij niet aanwezig was in zijn bedrijf;

zich niet heeft gelegitimeerd.

Beoordeling

Bevindingen

1. Op 18 oktober 2004 omstreeks 11.15 uur verrichte O., controleambtenaar bij de Keuringsdienst van Waren (hierna ook: KvW) van de Voedsel en Warenautoriteit (hierna ook: VWA) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een inspectie uit bij het visbedrijf waarvan verzoeker eigenaar is. In zijn hoedanigheid van controleambtenaar is O. toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.) belast met het houden van toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Warenwet (zie Achtergrond, onder 2. en 3.) gestelde voorschriften. O. probeerde door op de deur en het raam te kloppen de aandacht te trekken van in het bedrijf aanwezige personen. Er volgde echter geen reactie. Door de brievenbus zag O. dat er in deze bedrijfsruimte een man bezig was met het verwerken van vis. Door de brievenbus maakte O. zijn komst en doel duidelijk aan de aanwezige man die daarvan in de waarneming van O. schrok en wegdook. Pogingen om de man aan te spreken bleven zonder resultaat. Na overleg met een collega en de hulpofficier van justitie werd vervolgens besloten de inspectie voort te zetten in bijzijn van twee geüniformeerde ambtenaren van politie. Bij terugkomst bij het bedrijf bleek dat de man was verdwenen en dat het bedrijf was verlaten. De woning naast het bedrijf bleek te worden bewoond door verzoekers schoondochter die verklaarde dat verzoeker bestellingen afleverde. Toen O. het verkregen telefoonnummer van verzoeker belde werd niet opgenomen. De inmiddels gearriveerde zoon van verzoeker kon aan een sleutel van het bedrijf komen en op die manier betraden O. en de twee politieambtenaren de bedrijfsruimte om de voorgenomen inspectie uit te voeren.

2. Tijdens de inspectie constateerde O. door middel van een temperatuursmeting dat aanwezige visproducten onvoldoende gekoeld in voorraad werden gehouden, zodat er sprake was van het overtreden van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen (zie Achtergrond, onder 4.). Van de geconstateerde overtreding maakte O. rapport op dat tevens een schriftelijke waarschuwing bevatte.

3. Op 20 oktober 2004 diende verzoeker bij de KvW van de VWA een klacht in. Verzoeker klaagde erover dat O. op onrechtmatige wijze de inspectie had uitgevoerd omdat hij het bedrijf niet had zou mogen betreden zonder dat de eigenaar of iemand anders van het bedrijf aanwezig was. Volgens verzoeker was daarom het proces-verbaal van de inspectie ten onrechte opgemaakt. Van het voorval had verzoeker op 20 oktober 2004 melding gemaakt bij de politie. Op 7 november 2004 vulde verzoeker zijn klacht over het optreden van O. aan dat deze zich tijdens de inspectie niet had gelegitimeerd.

4. Naar aanleiding van de inspectie nodigde de VWA verzoeker uit om op 8 november 2004 een verklaring af te leggen. Verzoeker verklaarde dat hij de ochtend van de inspectie in zijn bedrijf aanwezig was en dat hij het bedrijf omstreeks 10.00 uur had verlaten. Tijdens het verhoor herkende O. verzoeker als de man die hij in het bedrijf had zien werken toen hij de inspectie wilde uitvoeren. Voor het overige constateerde O. op grond van de afgelegde verklaring dat verzoeker had gehandeld in strijd met de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen en daarmee het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen had overtreden (zie Achtergrond, onder 4.).

5. In reactie op verzoekers klacht deelde de VWA verzoeker in haar brief van 13 december 2004 mee dat de inspectie in overeenstemming met de wettelijke voorschriften was uitgevoerd en er geen sprake was van onrechtmatig handelen van O. De VWA achtte de klacht niet gegrond.

6. Op 17 december 2004 diende verzoeker zijn klacht bij de Nationale ombudsman in. Gevraagd naar een toelichting bij zijn klacht ten aanzien van het niet legitimeren deelde verzoeker een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman op 2 februari 2005 eerst mee dat O. zich bij zijn zoon had gelegitimeerd, daarna verklaarde verzoeker dat O. toch geen pasje aan zijn zoon had laten zien, maar wel zijn naam had gegeven.

7. In reactie op verzoekers klacht bij de Nationale ombudsman liet de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onder meer het volgende weten.

Ten aanzien van de uitgevoerde inspectie was de minister van mening dat het O. niet verweten kon worden dit was gebeurd terwijl verzoeker daarbij niet aanwezig was. O. had uitdrukkelijk getracht de inspectie wél in aanwezigheid van verzoeker uit te voeren zoals ook bleek uit de pogingen om verzoeker telefonisch te bereiken. Toen het niet mogelijk bleek de inspectie in aanwezigheid van verzoeker uit te voeren had O. in overeenstemming met de wettelijke voorschriften gehandeld door zich met behulp van de sterke arm toegang tot het bedrijf te verschaffen. De minister achtte de klacht op dit punt ongegrond.

Ten aanzien van het niet legitimeren wees de minister erop dat ingevolge artikel 5:12 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.) de toezichthouder alleen verplicht is zijn legitimatiebewijs te tonen indien daarom wordt verzocht. Nu dit niet was gebeurd behoeft

O. zich niet te legitimeren. De minister achtte de klacht op dit punt ook ongegrond.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de uitgevoerde inspectie

8. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Dit betekent dat de toezichthouder zijn bevoegdheid op de voor de burger minst belastende wijze moet uitoefenen en dat de toezichthouder een bevoegdheid niet mag uitoefenen als dat voor de vervulling van zijn taak niet redelijkerwijs noodzakelijk is. Dit beginsel is in de wettelijke regeling van toezicht tot uitdrukking gebracht in artikel 5:13 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.)

9. O. heeft eerst op de deur en het raam van het bedrijfspand geklopt om zo de aandacht te trekken van in het bedrijf aanwezige personen. Ook heeft hij zijn komst en doel duidelijk gemaakt aan de man die bezig was met het verwerken van vis in de bedrijfsruimte van verzoeker. Doordat de man wegdook en niet reageerde op de pogingen van O. om hem aan te spreken, kon de inspectie op dat moment geen doorgang vinden. Onder de gegeven omstandigheden was het naar het oordeel van de Nationale ombudsman redelijkerwijs noodzakelijk dat O. zijn toezichtsbevoegdheden aanwendde om de inspectie toch uit te kunnen voeren. Niet onredelijk is dat O. na overleg met een collega en de hulpofficier van justitie van zijn bevoegdheid ingevolge artikel 5:15 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.) gebruik maakte en besloot om de inspectie voort te zetten in bijzijn van twee geüniformeerde ambtenaren van politie. Nu O., voordat hij het bedrijfspand betrad, ook nog heeft getracht verzoeker telefonisch te benaderen en zich de toegang tot de bedrijfsruimte verschafte door gebruik te maken van de sleutel van verzoekers zoon, kan niet worden gesteld dat O. zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend op een wijze die voor verzoeker onevenredig belastend was. Daarmee heeft O. gehandeld in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet legitimeren

10. Verzoeker verklaarde dat O. geen pasje aan zijn zoon had laten zien, maar wel zijn naam had gegeven. Volgens de minister was O. niet verzocht om zich te legitimeren en behoefde hij dit derhalve ook niet te doen. Op grond van de verklaringen neemt de Nationale ombudsman aan dat O. niet zijn legitimatiebewijs heeft getoond. De verklaringen bieden echter geen uitsluitsel over het feit of O. ook is verzocht zich te legitimeren. Ingevolge artikel 5:12, tweede lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.) geldt de plicht om zich daadwerkelijk te legitimeren alleen als daar door de betrokkene(n) om wordt gevraagd. Nu dit laatste door de Nationale ombudsman niet kan worden vastgesteld, dient

hij zich te onthouden van een oordeel over de gedraging waarover wordt geklaagd.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Keuringsdienst van Waren, Regionale dienst Noordwest, van de Voedsel en Warenautoriteit van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te Amsterdam:

is niet gegrond ten aanzien van de uitgevoerde inspectie.

Ten aanzien van het niet legitimeren onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

Onderzoek

Op 20 december 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Hilversum, met een klacht over een gedraging van de Keuringsdienst van Waren, Regionale dienst Noordwest, van de Voedsel en Warenautoriteit van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te Amsterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, werd een onderzoek ingesteld.

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

Daarnaast werd de betrokken ambtenaar de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. De betrokken ambtenaar maakte van deze gelegenheid geen gebruik. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker en de betrokken ambtenaar gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Proces-verbaal van de inspectie op 18 oktober 2004.
2. Brief van verzoeker aan de Keuringsdienst van Waren (KvW), Regionale dienst Noordwest, van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 20 oktober 2004.
3. Proces-verbaal van verhoor op 8 november 2004.
4. Brief van verzoeker aan de KvW van de VWA van 7 november 2004.
5. Brief van de VWA aan verzoeker van 13 december 2004.
6. Verzoekschrift van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 17 december 2004.
7. Notitie van een telefoongesprek op 2 februari 2005 tussen verzoeker en een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman.
8. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Nationale ombudsman van 1 maart 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:11:

“Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.”

Artikel 5:12:

“1. Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.

2. Een toezichthouder toont zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds.

3. Het legitimatiebewijs bevat een foto van de toezichthouder en vermeldt in ieder geval diens naam en hoedanigheid. Het model van het legitimatiebewijs wordt vastgesteld bij

regeling van Onze Minister van Justitie.”

Artikel 5:13:

“Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.”

Artikel 5:15:

“1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.

3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.”

2. Warenwet (Wet van 28 december 1935, houdende voorschriften betreffende de hoedanigheid en aanduiding van waren, Stb. 793)

Artikel 21:

“1. Indien waren naar het oordeel van Onze Minister gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens, of indien het technische voortbrengselen betreft, tevens gevaar opleveren voor de veiligheid van zaken, kan hij met het oog op de bescherming van die belangen degene die de waar of het voortbrengsel verhandelt of heeft verhandeld, gelasten om de houders dan wel de vermoedelijke houders van die waar onverwijld en op doeltreffende wijze op de hoogte te stellen van het gevaar.

2. Onze Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de in het eerste lid gelaste maatregelen.

3. Het niet uitvoeren van de door Onze Minister gelaste maatregelen als bedoeld in het eerste lid is een misdrijf.”

Artikel 25, eerste lid:

“Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of van het bepaalde bij of krachtens deze wet met betrekking tot door Onze Minister aangewezen categorieën van waren zijn belast:

a. de bij besluit van Onze Minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaren;

b. de bij besluit van Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of Onze Minister van Financiën aangewezen onder hen

ressorterende ambtenaren.”

3. Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren Voedsel en Waren Autoriteit (Regeling van 8 juli 2002, Stcrt. 127)

Artikel 1:

“Met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Warenwet en de bij of krachtens de Vleeskeuringswet gestelde voorschriften zijn belast de controleambtenaren van de Voedsel en Waren Autoriteit.”

4. Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen (Besluit van 10 december 1992, houdende vaststelling van het warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen, Stb. 678)

Artikel 2, eerste lid:

“Het is verboden eet- en drinkwaren te bereiden, te behandelen, te verpakken, te bewaren of te vervoeren, anders dan met inachtneming van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften.”