



# Rapport

**Datum: 26 juni 2006**

**Rapportnummer: 2006/225**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de handelwijze van het Ministerie van Defensie in verband met zijn verzoek om medegebruik van het militaire oefenterrein Oirschot.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Vanaf 1995 organiseerde verzoeker, eigenaar van een eenmansbedrijf dat sportieve activiteiten organiseert, speurtochten en droppings op het militaire oefenterrein Oirschot. Tot eind 1999 gebeurde dit zonder toestemming en vanaf eind 1999 mét toestemming van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het Ministerie van Defensie (DGW&T). Daarbij was verzoeker te kennen gegeven dat de geplande activiteiten dienden plaats te vinden tussen zonsopgang en zonsondergang, dat hij zich moest houden aan de voor het gebruik van het terrein geldende regels zoals aangegeven op de borden bij de toegang van het terrein én dat hij de geplande activiteiten vooraf moest melden bij de terreinopzichter.

2. In de daarop volgende jaren meldde verzoeker de terreinopzichter telkens wanneer hij activiteiten had gepland en kreeg hij hiervoor toestemming. In 2004 vernam hij van de terreinopzichter dat de regels waren veranderd en dat hij toestemming moest vragen aan het Regionaal Militair Commando (RMC). Bij brief van 4 oktober 2004 diende verzoeker bij het RMC Zuid een verzoek in om in 2005 wederom gebruik te mogen maken van het oefenterrein voor zijn activiteiten. Het RMC Zuid willigde dit verzoek in bij brief van 18 oktober 2004 waarbij het verzoeker verzocht de bijgevoegde verklaring van vrijwaring getekend te retourneren. Onder punt 2. van de verklaring werd het volgende gesteld: "Dat hij er voor zorg zal dragen, dat alle ter zake vereiste vergunningen vóór d.d. 01-01-2005 zijn verkregen". Verzoeker retourneerde de ondertekende verklaring op 25 oktober 2004.

3. Bij brief van 25 november 2004 trok RMC Zuid de verleende toestemming in. Reden hiervoor was, zo werd in de brief gesteld, "dat wij sinds kort pas op de hoogte zijn van het commerciële karakter van uw bedrijf en op die basis activiteiten organiseert. Daaraan willen en mogen wij geen medewerking verlenen." Verder werd in de brief vermeld dat uit de archieven niet bleek dat verzoeker officieel toestemming was verleend én dat was gebleken dat deelnemers aan de activiteiten zich in de afgelopen periode niet aan de voor het gebruik van het terrein geldende regels hadden gehouden. Omdat de intrekking van de toestemming betekende dat de op 27 november 2004 door verzoeker geplande activiteit geen doorgang zou kunnen vinden, werd medegebruik op die datum om redenen van coulance toegestaan.

4. Bij brief van 27 november 2004 verzocht verzoeker RMC Zuid om de beslissing te heroverwegen. Verzoeker liet daarbij weten dat hij al vanaf 1995 van het terrein gebruik

maakte, dat hem in 1999 officieel toestemming was verleend om van het terrein gebruik te maken, dat hij zich altijd aan de geldende regels had gehouden én dat geen sprake was van commerciële activiteiten maar eerder van een uit de hand gelopen hobby. Verzoeker gaf daarbij uitgebreid aan hoe hij tot het organiseren van zijn activiteiten was gekomen, hoe hij de activiteiten organiseerde, dat ook bij hem het milieubeheer hoog in het vaandel stond en hoe hij erop toezag dat de deelnemers zich netjes gedroegen. Verder liet hij weten een bepaalde activiteit wel te willen veranderen, indien dit meer in overeenstemming zou zijn met het beleid van Defensie.

5. RMS Zuid deelde verzoeker hierop op 5 januari 2005 het volgende mee:

“... De regelgeving van Defensie voor het gebruik van oefenterreinen is heel duidelijk. Deze richt zich primair op gebruik door Defensie zelf en geeft daarnaast mogelijkheden voor recreatievormen die zich richten op natuur- en landschapsbeleving. Dat houdt in dat een gebruiksovereenkomst voor uw onderneming niet tot de mogelijkheden behoort.

U blijft daarnaast in onze ogen een commercieel bedrijf, omdat u geld verdient met activiteiten die u organiseert. Daaraan mogen wij geen medewerking verlenen...”

6. Verzoeker reageerde op deze brief op 6 januari 2005 waarbij hij opnieuw aanvoerde dat hem al jarenlang toestemming was verleend en dat de door hem georganiseerde activiteiten in de eerste plaats een recreatief doel dienden. Op deze brief ontving hij geen reactie.

7. Bij brief van 1 februari 2005 legde verzoeker de kwestie neer bij DGW&T, de dienst die hem in 1999 toestemming had verleend voor het verrichten van zijn activiteiten. Ook in deze brief ging hij uitgebreid in op de toestemming die hij in het verleden telkens had gekregen en op de wijze waarop hij zijn activiteiten organiseerde en uitvoerde. Aan het slot van zijn brief schreef verzoeker het volgende:

“Ik word oneerlijk behandeld en daarbij weggezet als iemand die zich misdraagt in de natuur. Daarom heb ik een verzoek aan u of ik daar mag blijven Tele Hike onder dezelfde condities als afgelopen jaren die in goed overleg met (de terreinopzichters; N.o.) zijn geweest. Ik heb een eenmanszaakje en ben 61 jaar en een groot natuurliefhebber die zelf ook hier veel wandelt en dit wil ik op een avontuurlijke wijze aan andere mensen overdragen. Ik vind dat je op een natuur- en milieuvriendelijke manier in de natuur mag en moet kunnen wandelen en daar heeft “commercieel” niets mee te maken. Een vriendelijk verzoek of u op korte termijn wil reageren, ik heb enkele kleine groepjes die via VVV-Eindhoven zijn doorgestuurd hierdoor moeten annuleren.”

8. Bij brief van 16 februari 2005 deelde DGW&T verzoeker het volgende mee:

“De hoofdfunctie van defensieterreinen is het militaire gebruik, andere functies zijn daaraan ondergeschikt. Veel defensieterreinen behoren tot het natuurlijk erfgoed van ons land en

natuurbeheer is een belangrijke verantwoordelijkheid van Defensie. Vanuit deze positie wordt het medegebruik wat daarin niet past zo veel mogelijk beperkt. Dat houdt in het niet verlenen van toestemming bij aanvragen tot niet passend medegebruik en het beëindigen van bestaande overeenkomsten omtrent niet passend medegebruik. Natuur- en landschapsbeleving op de voor publiek opengestelde defensie terreinen blijven uiteraard mogelijk, mits dit geschiedt overeenkomstig de openstellingregels van het betreffende terrein.

Uw "Tele Hike"-activiteiten worden gezien als niet passend medegebruik..."

9.1. In reactie op de klacht bij de Nationale ombudsman deelde de minister van Defensie mee dat verzoeker in 1999 medegebruik was toegestaan onder voorbehoud dat de activiteiten overdag plaatsvonden en binnen de voor openstelling van het terrein geldende regels, maar dat de laatste jaren een meer restrictief beleid geldt dat erop is gericht om de natuur en de landschappelijke waarden van militaire oefenterreinen zoveel mogelijk te ontzien. Medegebruik voor activiteiten die zijn te rangschikken onder de noemer "sport en spel", is alleen mogelijk voor personen en instanties die geen winstoogmerk hebben, die daarvoor toestemming hebben gekregen van het Ministerie van Defensie, én die van de Directie Domeinen van het Ministerie van Financiën een vergunning hebben gekregen, zo liet de minister weten. De minister verwees daarbij naar hoofdstuk II van het Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en Maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden (zie Achtergrond).

9.2. Voorts liet de minister weten dat in het najaar van 2004 verzoeker tweemaal ná zonsondergang met een groep op het oefenterrein was aangetroffen zonder de vereiste vergunning. Het hiervan opgemaakte proces-verbaal, gedagtekend 8 juni 2005, was bijgevoegd. In dit proces-verbaal verklaren twee jachtopzieners, buitengewoon opsporingsambtenaren van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, dat verzoeker, op een zaterdagavond, vermoedelijk in oktober 2004 tussen 21.00 en 22.30 uur was aangetroffen op het oefenterrein waar op dat moment een speurtocht werd gehouden. Verder verklaart één van de jachtopzieners dat hij verzoeker voordien ook eenmaal in de nachtelijke uren had aangetroffen in verband met een door hem georganiseerde activiteit én dat tijdens de door verzoeker georganiseerde activiteiten wegen en paden worden verlaten. Tevens was bijgevoegd het verslag van het op 18 november 2004 gehouden Overleg Wildbeheer en Schadebestrijding Oirschot, een overlegvergadering tussen de terreinopzichter, de jachtopziener(s) en DGW&T, directie Zuid. In dit verslag staat vermeld dat was gebleken dat verzoeker commerciële nachtdroppings organiseert op het oefenterrein, dat het ministerie hierover niets bekend is, dat de activiteiten niet passen binnen het beleid en daarom niet zijn toegestaan. Ook was bijgevoegd een lijst van medegebruikers van het oefenterrein. Tenslotte stelde de minister dat de door verzoeker georganiseerde activiteiten op grond van de door verzoeker ondertekende verklaring van vrijwaring zonder opgave van redenen en zonder schadevergoeding konden worden uitgesteld, geschorst, of beëindigd.

10. Verzoeker weersprak dat hij de regels meerdere malen zou hebben overtreden. Volgens hem was maar één keer door een jachtopziener geconstateerd dat de regels werden overtreden, namelijk tijdens de in het proces-verbaal genoemde avondlijke controle in oktober 2004. Hij had toen echter uitgelegd dat hij van het RMC Zuid mondeling toestemming had gekregen voor activiteiten na zonsondergang, mits de activiteiten niet 's nachts plaatsvonden en de rust niet werd verstoord. De minister van Defensie liet de Nationale ombudsman daarop weten van zo een toestemming niets te weten.

## II. Beoordeling

11. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

12. Voorop staat dat medegebruik van militaire oefenterreinen geen recht is. Het Ministerie van Defensie stelt militaire oefenterreinen open voor medegebruik en verbindt hieraan regels. Deze regels zijn te vinden op de borden bij de toegang tot de terreinen. Voor activiteiten op militaire oefenterreinen die zijn te rangschikken onder de noemer "sport en spel", verleent het ministerie alleen onder voorwaarden toestemming. Deze voorwaarden zijn te vinden in hoofdstuk II van het Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en Maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden (zie Achtergrond). Zo wordt alleen toestemming verleend aan personen of instanties die geen winstoogmerk hebben. Verder geldt dat de medegebruiker in het bezit moet zijn van een door de Directie Domeinen van het Ministerie van Financiën verstrekte vergunning. In geval toestemming wordt verleend, dient tevens een verklaring van vrijwaring en vergoedingsplicht te worden ondertekend. Deze regelgeving is opgesteld door het Ministerie van Defensie, op 16 juli 1999 door de Ministerraad akkoord bevonden maar niet gepubliceerd in de Staatscourant. Het voorschrift is dus in feite een interne (beleids)regel die al gold toen verzoeker voor de eerste keer, in 1999, toestemming werd verleend voor medegebruik van het militaire oefenterrein Oirschot. Toch werd dit beleid tot oktober 2004 niet toegepast: of verzoeker met de door hem georganiseerde activiteiten winst op het oog had werd niet nagegaan, verzoeker kon volstaan met het vooraf melden van zijn activiteiten bij de terreinopzichter, een vergunning was niet vereist en een verklaring van vrijwaring behoeft verzoeker nooit te ondertekenen. Dit beleid dat, naar de minister van Defensie in reactie op de klacht heeft gesteld, in de loop der jaren steeds restrictiever is geworden, is ook nooit aan verzoeker kenbaar gemaakt. Pas in oktober 2004 vernam hij dat hij niet langer kon volstaan met het vooraf melden van zijn activiteiten aan de terreinopzichter, maar dat hij toestemming moest vragen aan het Regionaal Militair Commando. Ook dan wordt hem toestemming verleend zonder dat op enigerlei wijze wordt nagegaan of sprake is van activiteiten met een winstoogmerk.

13. In dit licht bezien is de intrekking van de toestemming op 25 november 2004, dat wil zeggen een maand nadat verzoeker de verklaring van vrijwaring ondertekend had ingeleverd, niet redelijk. Allereerst niet redelijk omdat opeens, na jarenlang toestemming te

hebben verleend en verzoeker hierover nooit te hebben geïnformeerd, wordt gesteld dat sprake zou zijn van commerciële activiteiten, terwijl in de bedrijfsvoering van verzoeker niets was veranderd. Verder niet redelijk omdat werd gesteld dat uit de archieven niet bleek dat verzoeker officieel toestemming was verleend, terwijl verzoeker zijn activiteiten al sinds 1999 mét toestemming van Defensie had uitgevoerd. Tenslotte niet redelijk omdat zonder enige nadere aanduiding werd gesteld dat deelnemers aan de activiteiten zich niet aan de regels hadden gehouden.

14. In reactie op verzoekers begrijpelijke protesten tegen de intrekking van de verleende toestemming, reageerde het ministerie met korte, formele brieven waarin in feite telkenmale het zelfde wordt gesteld en waarin vrijwel niet wordt ingegaan op wat verzoeker naar voren heeft gebracht. Voor zover melding wordt gemaakt van regelgeving, wordt niet vermeld welke regelgeving precies van toepassing is, wat de status hiervan is en waar deze is te vinden. Deze wijze van reageren op verzoekers brieven leidt tot escalatie van het - in ieder geval door verzoeker als zodanig ervaren - conflict. Zeker gezien hetgeen in het verleden was gebeurd (en was nagelaten) en gezien verzoekers argumenten, had Defensie in samenspraak met verzoeker moeten zoeken naar een oplossing van het gerezen probleem.

15. In reactie op de klacht voerde de minister aan dat de door verzoeker georganiseerde activiteiten in strijd waren met het Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en Maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden (zie Achtergrond). Zoals hiervoor gesteld is hier echter geen sprake van een dwingend voorschrift, maar van beleid en van beleid kan, onder omstandigheden worden afgeweken. Ook voerde de minister aan dat verzoeker de regels had overtreden. In dit verband wordt nog het volgende opgemerkt. Het proces-verbaal dat de minister ter onderbouwing van zijn standpunt over legde, is opgemaakt op 8 juni 2005, dat wil zeggen tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman, terwijl de controle plaats vond in oktober 2004 (een exacte datum wordt niet genoemd). Verder is het - gelet op wat hiervoor is gesteld - logisch dat verzoeker op het moment van de controle niet in het bezit was van een vergunning, het vergunningvereiste gold immers pas voor in 2005 te organiseren activiteiten. Tenslotte geldt dat in geval een medegebruiker zich jaar en dag heeft gehouden aan de geldende regels, het bij een enkele overtreding voor de hand zou liggen om te volstaan met de waarschuwing dat een volgende overtreding zal leiden tot intrekking van de toestemming.

16. Verzoeker schreef op 1 februari 2005: „Ik word oneerlijk behandeld...” Hij heeft hierin gelijk. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het Ministerie van Defensie de in het geding zijnde belangen onvoldoende tegen elkaar heeft afgewogen en zich niet redelijk jegens verzoeker heeft gedragen. De onderzochte gedraging is derhalve niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Defensie, is gegrond wegens strijd met het redelijkheidsevereiste.

#### AANBEVELING

De minister van Defensie wordt in overweging gegeven met verzoeker een reëel gesprek aan te gaan. Daarbij zou aan de orde kunnen komen het herstel van het vertrouwen van verzoeker in het Ministerie van Defensie en de gevolgen die hij heeft ondervonden van het optreden van het ministerie.

In september 2006 heeft een gesprek met verzoeker plaatsgevonden, waarbij aan hem verontschuldiging en zij aangeboden. Het gesprek heeft bijgedragen aan het herstel van het vertrouwen van verzoeker.

#### Onderzoek

Op 17 februari 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Eindhoven, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Defensie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Defensie, 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.

Tijdens het onderzoek kregen het Ministerie van Defensie en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### Informatieoverzicht

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

Brief van Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het Ministerie van Defensie (DGW&T) aan verzoeker d.d. 7 december 1999;

Verzoek en toestemming voor medegebruik van het militaire oefenterrein Oirschot in de periode 2000 tot en met 2004;

Brief van verzoeker aan het Regionaal Militair Commando (RMC) Zuid d.d. 4 oktober 2004;

Brief van RMC Zuid aan verzoeker d.d. 18 oktober 2004;

Verklaring van vrijwaring en vergoedingsplicht d.d. 25 oktober 2004;

Verslag het Overleg Wildbeheer en Schadebestrijding Oirschot d.d. 18 november 2004;

Brief van RMC Zuid aan verzoeker d.d. 25 november 2004;

Brief van verzoeker aan RMC Zuid d.d. 27 november 2004;

Brief van RMC Zuid aan verzoeker d.d. 5 januari 2005;

Brief van verzoeker aan RMC Zuid d.d. 6 januari 2005;

Brief van verzoeker aan DGW&T d.d. 1 februari 2005;

Brief van DGW&T aan verzoeker d.d. 16 februari 2005;

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman d.d. 17 februari 2005;

Proces-verbaal met dagtekening 8 juni 2005;

Brief van de minister van Defensie aan de Nationale ombudsman d.d. 21 juni 2005;

Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman d.d. 9 augustus 2005;

E-mail van verzoeker aan de Nationale ombudsman d.d. 28 augustus 2005;

Brief van de minister van Defensie aan de Nationale ombudsman d.d. 30 november 2005 met aanvullende informatie.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

**Voorschrift militaire steunverlening in het openbaar belang en Maatschappelijke dienstverlening door Defensie aan derden** (opgesteld door het Ministerie van Defensie, op 16 juli 1999 door de Ministerraad akkoord bevonden, niet gepubliceerd in de Staatscourant):

**“Hoofdstuk II Maatschappelijke dienstverlening door defensie aan derden**



## I Begripsbepaling

### Artikel 9

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

`maatschappelijke dienstverlening'

het ten behoeve van derden het op incidentele basis inzetten van personeel en/of materieel van Defensie:

ter ondersteuning van een charitatief doel; of

uit het oogpunt van goed nabuurschap; dan wel

ter bevordering van een positieve beeldvorming van Defensie.

(...)

## II Reikwijdte

### Artikel 10

Voor zover het verzoek het ter beschikking stellen van onroerende zaken betreft geldt, in afwijking van het ter zake gestelde in artikel 12 en 13, dat de Dienst der Domeinen van het Ministerie van Financiën exclusief de bevoegdheid heeft om medegebruikersovereenkomsten voor onroerende zaken te sluiten en de voorwaarden daarvoor vast te stellen. Dergelijke verzoeken zullen door de bevelhebber van het betreffende krijgsmachtonderdeel dan wel de Commandant van het Defensie Interservice Commando (DICO) met advies aan de Dienst der Domeinen worden voorgelegd.

## III Voorwaarden voor maatschappelijke dienstverlening

### Artikel 11

(...)

2. Maatschappelijke dienstverlening ter ondersteuning van een charitatief doel wordt voorts slechts verleend aan personen/instanties die geen winstoogmerk hebben..."