



# Rapport

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat de VROM-Inspectie, regio Oost, geen actie heeft ondernomen naar aanleiding van de door hen ingediende klachten over het uitblijven van handhavend optreden door het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Tegen de op 6 februari 2002 aan hun bureaus verleende bouwvergunning, hebben verzoekers een bezwaarschrift ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe en nadat dit bezwaarschrift ongegrond was verklaard, beroep ingesteld. Het beroep is vervolgens gegrond verklaard, zodat het college een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift tegen de verleende bouwvergunning diende te nemen. Deze nieuwe beslissing dateert van 28 juli 2004. Daarbij werd geconstateerd dat het gebruik van het pand waarvoor vergunning was gevraagd niet (meer) paste binnen de geldende bestemming, maar dat de wettelijke grondslag voor het verlenen van vrijstelling ontbrak. Door het college werden bijzondere omstandigheden aangevoerd om niet tot handhaving over te gaan.

2. Tegen de afwijzende beslissing op het door verzoekers ingediende verzoek om handhaving is door hen beroep ingesteld. Het beroep is door de rechtbank gegrond verklaard. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij het door het college ingestelde hoger beroep ongegrond is verklaard, nam het college op 15 juni 2006 een nieuw besluit op het bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op het verzoek om handhaving.

3. Op 27 juni 2006 vroegen verzoekers de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe te bewegen een besluit te nemen dat de rechterlijke toets zou kunnen doorstaan. Naar de mening van verzoekers hield het college in zijn besluit van 15 juni 2006 onvoldoende rekening met de eerdere rechterlijke uitspraken.

Namens de minister deelde de inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie, Regio Oost, verzoekers op 4 augustus 2006 mee dat hij zich niet in deze zaak zou mengen, omdat dit een lokale aangelegenheid is, waarbij bovendien beroep op de rechter openstaat.

4. Op 13 augustus 2006 wendden verzoekers zich nogmaals tot de minister en verwezen zij naar de al jaren slepende discussie en de elkaar opvolgende rechterlijke procedures. In zijn reactie van 20 november 2006 schreef de inspecteur-generaal wederom dat hij zich niet in deze zaak zal mengen, omdat dit - naar zijn mening en naar die van de minister - een lokale aangelegenheid is en bovendien een beroepsprocedure bij de rechter

aanhangig is.

6. Op 23 mei 2007 wendden verzoekers zich tot de minister en schreven dat de bestuursrechter van de rechtbank Arnhem hen wederom in het gelijk had gesteld en dat hieruit kon worden geconcludeerd dat het college heeft gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Ingevolge de rechterlijke uitspraak diende het college voor 7 juni 2007 een nieuw besluit te nemen. Verzoekers vroegen de minister opnieuw zich in deze zaak te mengen en toe te werken naar een besluit van het college dat de rechterlijke toets kan doorstaan.

In zijn reactie van 20 juni 2007 schreef de inspecteur van de VROM-Inspectie, Regio Oost dat de gemeente hoger beroep had ingesteld en dat hangende deze procedure uiterste terughoudendheid past, zodat de inspecteur zich niet in de aangekaarte kwestie zal mengen.

7. Op 17 juli 2007 herhaalden verzoekers hun wens tot inmenging door de minister, nadat de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het verzoek van het college van burgemeester en wethouders tot het treffen van een voorlopige voorziening had afgewezen, omdat hetgeen door het college was aangevoerd geen aanleiding gaf om aan te nemen dat aangevallen uitspraak van de rechtbank Arnhem in de bodemprocedure niet zou worden bevestigd. Het herhaalde verzoek tot inmenging is op 31 juli 2007 afgewezen. Onder verwijzing naar de lopende procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State schrijft de inspecteur:

"Deze situatie leidt mij tot het oordeel dat er thans (nog) geen aanleiding bestaat om mij in de kwestie te mengen. Totdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich definitief heeft uitgelaten over het geding zal ik mij van commentaar en inmenging onthouden."

8. Met deze reactie konden verzoekers zich niet verenigen, zodat zij zich op 10 september 2007 tot de Nationale ombudsman wendden.

Verzoekers stellen dat de VROM-Inspectie dient in te grijpen nu meermalen is vastgesteld dat wordt gehandeld in strijd met de bepalingen van het bestemmingsplan en het college van burgemeester en wethouders geen uitvoering geeft aan de beginselplicht tot handhavend optreden.

9. Daarvoor, op 19 mei 2007, hadden verzoekers zich al tot de Nationale ombudsman gewend met een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe. In hun verzoekschrift stellen verzoekers dat het college handelt in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door niet mee te werken aan een voor alle partijen bevredigende oplossing, maar te kiezen voor een juridische aanpak. Het naar aanleiding van deze klacht door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek is op 12

februari 2008 tussentijds beëindigd. In zijn brief daaromtrent schrijft de Nationale ombudsman dat voor hem niet ter discussie staat dat het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe onrechtmatig en onbehoorlijk heeft gehandeld en de onrechtmatigheid van dat handelen al door de rechter is vastgesteld. Ook sluit de Nationale ombudsman zich aan bij de klachtenbehandelaar die in zijn, door het college overgenomen advies, al aangeeft dat het college in een eerder stadium tot het inzicht had kunnen komen dat, gelet op de rechterlijke uitspraken en opvattingen in de literatuur over de beginselplicht tot handhaving, een besluit om alsnog tot handhaving over te gaan de meest voor de hand liggende optie zou zijn geweest. Daarbij is het college van burgemeester en wethouders de aanbeveling gedaan op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheid te onderzoeken op welke wijze aan verzoekers de door hen gevraagde duidelijkheid omtrent het - onbedreigd - voortbestaan van hun bedrijf kan worden gegarandeerd. Verzoekers is daarbij in overweging gegeven te bedenken op welke wijze zij zelf in de relatie met het college van burgemeester en wethouders nadere invulling kunnen geven aan het noodzakelijke opbouwen van onderling vertrouwen.

Naar aanleiding van het van verzoekers ontvangen verzoekschrift over de VROM-Inspectie heeft de Nationale ombudsman op 7 april 2008 een onderzoek ingesteld. Daarbij is de minister meegedeeld dat de Nationale ombudsman het standpunt van de inspecteur om zich van commentaar en inmenging te onthouden, zolang de zaak onder de rechter ligt op voorhand niet onredelijk acht, maar dat het de Nationale ombudsman onvoldoende duidelijk is welke toezichthoudende taak en bevoegdheid de VROM-Inspectie heeft bij klachten van burgers over het niet (al dan niet) handhavend optreden door een gemeentelijke overheid en dat het, mede naar aanleiding van het ontvangen verzoekschrift, onvoldoende duidelijk is hoe door de VROM-Inspectie aan die taak en bevoegdheid invulling wordt gegeven en hoe hierover naar de burger die zich tot de minister of de VROM-Inspectie heeft gewend, wordt gecommuniceerd.

10. Op 26 mei 2008 deelde de inspecteur-generaal de Nationale ombudsman het volgende mee:

"...Om uw vragen op adequate wijze te kunnen beantwoorden is het van belang de doelstellingen, taken en uitgangspunten van de VROM-Inspectie nader te beschouwen. De VROM-Inspectie draagt aan de missie van VROM bij door te zorgen voor een betere naleving van de regels en uitvoering van het VROM-beleid. Zij doet dit in samenwerking met beleidsdiensten, handhavingpartners, branche- en maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Deze missie, neergelegd in het document *Missie, visie, ambitie 2002-2006*, is vertaald in de VROM-nalevingsstrategie (NLS).

De NLS geeft het algemene kader waaraan het werk van de VROM-Inspectie wordt gericht. Het gaat hier om zowel taken op het gebied van de handhaving van wetten en regels waarvoor de Minister van VROM bevoegd gezag is, als taken in het kader van het Interbestuurlijk toezicht (IBT). De NLS biedt een kader om 'de goede dingen te doen' door

op een transparante manier prioriteiten te stellen op basis van de grootte van het risico en de grootte van het naleeftekort, en de 'dingen goed te doen' door de keuze van een instrumentenmix op basis van redenen van niet-naleving van het beleid en de wet- en regelgeving. Sinds de invoering van de NLS in 2003 is in diverse Algemene Overleggen tussen de Minister van VROM en de Tweede Kamer de NLS aan de orde geweest, waarbij vanuit de Kamer brede steun is uitgesproken voor deze aanpak.

In het kader van de NLS heeft een prioritering plaatsgevonden, waarbij enerzijds prioritaire wettelijke taken op basis van naleeftekort en risico's voor veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en sociaal belang in kaart zijn vastgesteld en anderzijds het reageren op externe signalen volgens een set vooraf bepaalde criteria (PRIOV) in beeld zijn gebracht. PRIOV staat in dit verband voor: Politieke wens, Risico voor de leefomgeving, Integriteit van bestuur, Onrust onder de bevolking en/of Voorbeeldwerking in andere situaties.

Bij het opstellen van de NLS zijn alle wettelijke taken geïdentificeerd en naar toezichtarrangement geordend. Per wettelijke taak zijn door VI-medewerkers in twee tot drie rondes op basis van expert-judgement kernbepalingen benoemd en vervolgens zijn inschattingen gemaakt van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid, het risico (kans x effect) voor veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en sociaal welzijn en het naleefgedrag (doelgroepen, gewenst en feitelijk naleeftekort, redenen voor niet-naleving). Aan de hand van deze schattingen is een indeling gemaakt in vier categorieën, op basis van een kwadrant met hoog/laag risico en hoog/laag naleeftekort. De prioritering op basis van risico (we richten ons primair op de regels die belangrijk zijn) en naleeftekort (regels moeten nageleefd worden) sluit goed aan bij de ingezette politieke koers (minder regels; zinvolle regels handhaven).

(...)

Op basis van het kwadrantenoverzicht uit de NLS, dat jaarlijks wordt geactualiseerd, stelt de VROM-Inspectie haar jaarplan en uitvoeringsprogramma's op. Het moge duidelijk zijn dat wettelijke taken, waarbij een hoog risico en een hoog naleeftekort wordt geconstateerd, prioritair worden aangepakt, waarbij regelmatige, geplande controles plaatsvinden. Voor wettelijke taken met een laag risico geldt dat controles slechts periodiek op middellange termijn (hoog naleeftekort) of zeer lange termijn (laag naleeftekort) plaatsvinden.

Nadere prioritering

Bij de uitvoering van de werkzaamheden van de VROM-Inspectie, welke dus mede op grond van de NLS vastgestelde prioritering plaatsvindt, wordt langs twee sporen gewerkt:

- het van binnen-naar-buiten-spoor (BiBu), op basis van planning en programmering;
- het van buiten-naar-binnen-spoor (BuBi), op basis van signalen van o.a. burgers.

Signalen van burgers, die zowel schriftelijk als mondeling tot de VROM-Inspectie kunnen worden gericht, leiden in vrijwel alle gevallen tot een nadere actie. De betrokken burger zal worden gehoord, en in de meeste gevallen zal een medewerker van de VI telefonisch navraag doen bij het betreffende bevoegd gezag; in enkele gevallen kan ook ter plaatse geobserveerd worden.

Uitgangspunt voor de VROM-Inspectie is dat, waar het signaal van de burger een handelen of nalaten van de zijde van andere overheden betreft, deze overheden primair zelf verantwoordelijk zijn voor een goede taakuitvoering bij medebewind. Het signaleren van bepaalde knelpunten of onregelmatigheden zal dus niet automatisch leiden tot ingrijpen van de zijde van de VROM-Inspectie. Burgers hebben ook een eigen verantwoordelijkheid in deze, waarbij hen de nodige middelen ten dienste staan. De VROM-Inspectie zal altijd aan de burger aangeven welke mogelijkheden hij of zij heeft in een specifieke situatie, en uitleg geven omtrent de juridische aspecten daarvan.

Tot de mogelijkheden die de burger heeft om zelf in te grijpen in een voor hem of haar onwenselijke situatie behoren:

- Het neerleggen van een klacht bij de primair bevoegde instantie, gekoppeld aan een signaal naar vertegenwoordigende organen als gemeenteraad of provinciale staten;
- Het neerleggen van een klacht bij de ombudsman van de betreffende gemeente of de nationale ombudsman;
- Het neerleggen van een klacht bij een daarvoor bestemde klachtencommissie;
- Het gebruik maken van de officiële rechtsmiddelen: bezwaar- en beroepsprocedures;

Slechts in een beperkt aantal gevallen kan en zal de VROM-Inspectie zelf actie ondernemen en interveniëren bij het betreffende bevoegd gezag. Het gaat hier met name om situaties waarin sprake is van:

- flagrante strijd met het rijksbeleid (met name Ruimtelijke Ordening);
- acuut dreigend gevaar in het kader van gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, sociaal-maatschappelijke aspecten;
- de integriteit van het openbaar bestuur in algemene zin op ernstige wijze in het geding is;
- vastgelopen situaties, wanneer burger alle eigen mogelijkheden heeft benut, of duidelijk blijkt dat burger hiertoe niet in staat is. Hierbij kan de VROM-Inspectie een bemiddelende rol spelen.

In situaties waar beroep is ingesteld of om een voorlopige voorziening is verzocht, zal de VROM-Inspectie in beginsel niet tot interventie overgaan. Dit zal eventueel in een later

stadium aan de orde kunnen komen, bijvoorbeeld nadat is gebleken dat het betreffende bevoegd gezag zich niet conformeert aan een rechterlijke uitspraak.

De kaders waarbinnen de VROM-Inspectie intervenueert naar aanleiding van externe signalen van burgers en/of organisaties zijn derhalve beperkt, in ieder geval voor zover het betreft de uitvoering van VROM-regelgeving door andere overheden. Dit is ook geheel in lijn met hetgeen door de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting) is bepleit in haar rapport "Van specifiek naar generiek", dat op 21 september 2007 aan de Minister van BZK werd aangeboden. In de kabinetsreactie naar aanleiding van dit rapport (TK 31 200 VII, nr. 61) is deze lijn inmiddels door de Minister van BZK vastgesteld.

Terughoudendheid met betrekking tot het ingrijpen door de VROM-Inspectie in lokale aangelegenheden is tenslotte ook een sterke politieke wens vanuit de Tweede Kamer."

11. Naar aanleiding van het verzoek om aan te geven of, en in hoeverre in onderhavige casus overeenkomstig de uitgangspunten is gehandeld en hoe de zinsnede in de brief van 31 juli 2007 'dat er voor de inspecteur thans (nog) onvoldoende aanleiding bestaat zich in de kwestie te mengen', beoordeeld moet worden de inspecteur-generaal mee dat er duidelijk sprake is van een lokale situatie, waarvan de niet-naleving van de van toepassing zijnde regelgeving slechts een gering risico oplevert voor de plaatselijke ruimtelijke kwaliteit en er in ieder geval geen sprake is van flagrante strijd met het Rijksbeleid, zodat interventie van de VROM-Inspectie niet zou passen binnen het geschetste kader.

Naar inschatting van de inspecteur-generaal kwam daarbij dat een dergelijke interventie juridisch gezien weinig kans van slagen zou hebben op grond van jurisprudentie uit het verleden, alsmede op grond van het feit dat door betrokkenen zelf reeds een rechtszaak tegen de gemeente was aangespannen. Onder deze omstandigheden acht de inspecteur-generaal de terughoudende positie van de VROM-Inspectie juist en passend binnen de beleids- en juridische kaders.

## **II. Beoordeling**

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

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan een verzoek om handelend op te treden dient af te wegegen tegen de voor dat bestuursorgaan geldende taak en bevoegdheid en de daarvoor opgestelde beleidsuitgangspunten.

13. Gevraagd naar de taak en de bevoegdheid van de VROM-Inspectie bij klachten van burgers over het (al dan niet) handhavend optreden door gemeenten is verwezen naar de Vrom-nalevingsstrategie, waarover na de invoering in 2003 meermalen met de minister en

de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gesproken. Hierin wordt naast het algemene kader voor de handhaving van wetten en regelgeving waarvoor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bevoegd gezag is, ook het kader gegeven voor de taken van de VROM-Inspectie bij het Interbestuurlijk toezicht.

14. Voor het handelen van of nalaten door decentrale overheden wordt opgemerkt dat deze overheden primair zelf verantwoordelijk zijn voor een goede taakuitvoering op de beleidsterreinen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Het signaleren van knelpunten leidt daarom niet automatisch tot ingrijpen door de VROM-Inspectie. Ingrijpen zal slechts aan de orde kunnen zijn als er sprake is van flagrante strijd met het rijksbeleid op - met name - het terrein van de ruimtelijke ordening, bij acuut gevaar voor de gezondheid, veiligheid, duurzaamheid of sociaal-maatschappelijke aspecten en als de integriteit van het openbaar bestuur in algemene zin ernstig in het geding is.

Daarnaast is aangegeven dat de VROM-Inspectie een bemiddelende rol kan spelen, indien er sprake is van vastgelopen situaties, waarbij de burger alle eigen mogelijkheden heeft benut of duidelijk blijkt dat de burger hiertoe niet in staat is.

15. In hun, herhaalde, verzoeken om ingrijpen, verwezen verzoekers de minister naar de rechterlijke uitspraken en vroegen zij de minister te interveniëren in door het college van burgemeester en wethouders genomen of te nemen besluit.

16. Gelet op de vastgestelde Vrom-nalevingsstrategie dient te worden vastgesteld dat de VROM-Inspectie, regio Oost heeft gehandeld in overeenstemming met het redelijkheidvereiste door niet in te grijpen in de door verzoekers aangehaalde kwestie, aangezien er geen sprake is van flagrante strijd met het rijksbeleid, noch van acuut gevaar of het ernstig in geding zijn van de integriteit van het openbaar bestuur in algemene zin. Ook was (nog) geen bemiddelende rol van de VROM-Inspectie weggelegd, zo lang de besluitvorming van het college aan rechterlijke toetsing onderworpen was en de eigen mogelijkheden van verzoekers nog niet waren uitgeput. Hiervan was in dit geval sprake, omdat er ten tijde van het indienen van het verzoekschrift bij de Nationale ombudsman nog een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State liep. De opstelling van de VROM-Inspectie is derhalve consistent met het eigen beleid.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van VROM-Inspectie, regio Oost te Arnhem, is niet gegrond.

## **Onderzoek**



Op 12 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. en mevrouw S. te Elst, met een klacht over een gedraging van VROM-Inspectie, regio Oost te Arnhem.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de 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.

De reactie van verzoekers gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

#### Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift, gedateerd 10 september 2007, met bijlagen;
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 7 april 2008;
3. Reactie van de inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie van 26 mei 2008, met bijlagen.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**