



# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de VROM-Inspectie, Regio Noord-West, Overheden Noord-Holland zich ten onrechte op het standpunt stelt dat er bij de aanleg van het fietspad door de Heerenduinen van het Nationaal Park Zuid-Kennemerland geen wettelijke regels zijn geschonden en er derhalve geen aanleiding is voor verdere bemoeienis.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Verzoeker wendde zich op 1 november 2006 tot de Milieudienst IJmond met het verzoek om actie te ondernemen tegen de aanleg van een fietspad door het Nationaal Park Zuid-Kennemerland. Bij deze werkzaamheden zouden puin en afval in de ondergrond zijn verwerkt. In reactie hierop deelde de dienst verzoeker mee dat het middels de verleende aanlegvergunning was toegestaan dat verharding in de grond achterblijft. Het verwerkte materiaal zou wel moeten worden verwijderd als het fietspad op enig moment niet meer wordt gebruikt.

2. Op 9 januari 2007 deelde het Regionaal Milieuteam van de politie Kennemerland verzoeker mee dat onderzoek was ingesteld naar aanleiding van het klaagschrift van verzoeker over het in strijd met de regelgeving aanleggen van een fietspad. Onder verwijzing naar het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming werd geoordeeld dat er geen sprake was van een strafbaar feit. Tegen deze beslissing stelde verzoeker een beklagprocedure in bij het gerechtshof Amsterdam.

3. Op 8 mei 2008 werd verzoeker niet-ontvankelijk verklaard. Ten overvloede overwoog het hof dat, indien verzoeker wel als belanghebbende of als gemachtigde kon worden aangemerkt, het beklag ook op andere gronden ongegrond of niet ontvankelijk zou zijn verklaard. Het hof stelde dat de beslissing om niet te vervolgen was gebaseerd op het gegeven dat bij de aanleg van het fietspad, kort gezegd, slechts al aanwezige bouwstof is verwerkt. Verzoeker heeft daartegenover geen feiten en omstandigheden aangevoerd die tot een ander oordeel zouden moeten leiden.

4. Mede naar aanleiding van de analyse van een milieubureau van een door verzoeker aangeleverd asfaltmonster, waarin werd aangegeven dat het monster teerhoudend asfalt betreft dat sedert 1 januari 2001 niet meer mag worden toegepast, wendde verzoeker zich op 26 juni 2007 tot de VROM-Inspectie, Regio Noord-West, Overheden Noord-Holland en uitte hij zijn bezorgdheid over de gang van zaken rond de aanleg van het fietspad.

5. In zijn reactie van 3 januari 2008 deelde de inspecteur verzoeker mee dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd overeenkomstig het Bouwstoffenbesluit, zodat de bestaande halfverharding moet worden gezien als een te hergebruiken bouwstof en niet

als afval. Als deze bouwstof op of nabij de plaats, waar deze is vrijgekomen, wordt verwerkt, hoeft de kwaliteit ervan niet te worden onderzocht. De inspecteur stelde dat dit in het onderhavige geval van toepassing is. Omdat in formele zin door partijen niet onjuist is gehandeld en het hergebruik van halfverharding als fundering voor nieuwe infrastructuur een regelmatig toegepaste werkwijze is, concludeerde de inspecteur dat geen wettelijke regels zijn geschonden en hij daarom geen aanleiding ziet voor verdere bemoeienis van de VROM-Inspectie.

6. Op 12 januari 2008 plaatste verzoeker zijn kanttekeningen bij deze reactie van de inspecteur. Nadat verzoeker was meegedeeld dat de bevindingen in de brief van de inspecteur mede waren gebaseerd op artikel 9 van het Bouwstoffenbesluit (zie Achtergrond), informeerde verzoeker bij een derde deskundige. Deze deelde desgevraagd mee dat de inspecteur zijn uitspraak dat de kwaliteit van de hergebruikte bouwstof niet hoefde te worden onderzocht, waarschijnlijk heeft gebaseerd op artikel 9a van het Bouwstoffenbesluit. Die conclusie zou echter niet juist zijn, omdat artikel 9a, eerste lid, onder c. van het Bouwstoffenbesluit bepaalt dat voor hergebruik van vrijkomend asfalt aangetoond moet worden dat dit niet teerhoudend is. Voor zover de uitspraak van de inspecteur gebaseerd zou zijn op artikel 9a, eerste lid, onder d. van voornoemd besluit zou dit eveneens geen stand kunnen houden.

7. Naar aanleiding van deze informatie wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. Bij de opening van het onderzoek op 14 juli 2008 is het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gevraagd met name in te gaan op de onderbouwing van de beslissing van de inspecteur en op hetgeen verzoeker daaromtrent opmerkt.

8. In zijn reactie van 24 september 2008 deelde de inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie de Nationale ombudsman mee dat verzoeker al enkele jaren via diverse instanties probeert aan te tonen dat teerhoudend asfalt is hergebruikt bij de aanleg van het fietspad en om die reden artikel 9a, eerste lid, onder c. van het Bouwstoffenbesluit van toepassing zou zijn. De inspecteur-generaal deelde mee dat verzoeker zelf een monster heeft genomen en dit heeft laten onderzoeken door een laboratorium, maar dat die monsterneming niet is uitgevoerd door een onafhankelijke partij en niet volgens de voorgeschreven protocollen heeft plaatsgevonden, zodat de conclusie moet zijn dat deze werkwijze niet kan worden gezien als wettelijk juist verkregen bewijs.

De inspecteur-generaal deelde tevens mee dat overigens nergens een aanwijzing is gevonden dat asfalt opnieuw als bouwstof voor de ondergrond zou zijn gebruikt. Navraag bij de Milieudienst IJmond heeft geleerd dat geen sprake is van asfalt, maar van een open puinverharding. Deze bestaat uit puin, grind, zand en hoogovenslakken en heeft op delen van het tracé gediend als ondergrond voor het fietspad. Het is naar de mening van de inspecteur-generaal niet uitgesloten dat er een enkel brokje asfalt tussen zit, maar dat betekent nog niet dat er sprake is van hergebruik van asfalt volgens het

Bouwstoffenbesluit.

De Milieudienst IJmond heeft meegedeeld dat het materiaal niet is bewerkt voor hergebruik. Op de bestaande puinverharding is een gesloten verharding van betonklinkers aangebracht en omdat sprake is van het binnen een project opnieuw gebruiken van een bouwstof in de bodem zonder bewerking en onder dezelfde condities is er naar de mening van de inspecteur-generaal geen juridische grond, die verplicht tot onderzoek van het verhardingsmateriaal of van een onderzoek dat zou moeten aantonen dat het toegepast asfalt niet teerhoudend is. Ten slotte deelde de inspecteur-generaal mee dat de Milieudienst IJmond ter plaatse geen asfaltresten heeft aangetroffen en ook de milieupolitie geen overtredingen heeft geconstateerd.

Gelet op het vorenstaande werd geen aanleiding gezien om een ander standpunt in te nemen dan eerder door de regionaal inspecteur is ingenomen.

9. In reactie op dit standpunt deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat zich in het fietspad drie wegdelen bevinden. Allereerst bunkerpuin en slooppuin dat als verharding diende, maar tot circa een meter diepte is weggewerkt waarna het klinkerpad is aangelegd op schoon zand. De mededeling dat dit materiaal voor hergebruik in aanmerking komt, is naar de mening van verzoeker dan ook onjuist. Het tweede wegdeel bestaat uit een stuk betonweg dat deel uitmaakte van een voormalige Duitse oorlogsweg. Dit is verwijderd en afgevoerd. Verzoeker stelt dat het hem niet duidelijk is waarom dit deel wel is afgevoerd, terwijl het eerste wegdeel werd ondergewerkt.

Het derde wegdeel tenslotte bestaat naar de mening van verzoeker uit bitumen van een bedenkelijke samenstelling. De aannemer heeft de vrijgekomen brokstukken in een sleuf naast de weg gedeponerd en vervolgens afgedekt met schoon zand.

Daarnaast merkte verzoeker op dat de gemeente Velsen al jaren pogingen ondernam om een fietspad door het Nationale Park aan te leggen, maar regelmatig op bezwaar van Natuurmonumenten stuitte. Naar de mening van verzoeker was men dan ook verheugd toen men uiteindelijk toestemming kreeg voor de aanleg van het fietspad en zou niets de realisering daarvan in de weg staan. Totdat verzoeker en andere bewoners bezwaar maakten. De ambtenaar van de Milieudienst die ter plaatse de zaak in ogenschouw kwam nemen, bepaalde dat de werkzaamheden gestopt dienden te worden en het traject, op straffe van een dwangsom, diende te worden opgeschoond. Later vernam verzoeker dat de betrokken ambtenaar was teruggefloten.

Onder verwijzing naar een door de Milieudienst IJmond uitgegeven brochure over grondverzet, merkte verzoeker op dat puin als bouwstof mag worden gebruikt, maar dat mengen met de grond niet is toegestaan.

## **II. Beoordeling**

10. 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 wegen tegen de voor dat bestuursorgaan geldende taak en bevoegdheid en de daarvoor gestelde uitgangspunten.

11. Verzoeker stelt dat uit de analyseresultaten van het door hem aangeleverde monster blijkt dat het teerhoudend asfalt betreft dat sedert 1 januari 2001 niet meer mag worden toegepast. Het gebruik hiervan was niet toegestaan gelet op artikel 9a, eerste lid, onder c., van het Bouwstoffenbesluit.

12. In zijn beslissing inzake de beklagprocedure overweegt het gerechtshof te Amsterdam ten overvloede dat bij de aanleg van het fietspad slechts al aanwezige bouwstof is verwerkt en verzoeker daartegenover geen feiten en omstandigheden heeft aangevoerd die tot een ander oordeel zouden moeten leiden. De inspecteur-generaal deelde de Nationale ombudsman mee dat geen aanwijzing is gevonden dat asfalt opnieuw als bouwstof zou zijn gebruikt. Bovendien is er geen sprake van asfalt, maar van een open puinverharding. Niet uitgesloten wordt dat een enkel brokje asfalt tussen het puin, grind, zand en hoogovenslakken zit, maar dit betekent nog niet dat er sprake is van hergebruik van asfalt volgens het Bouwstoffenbesluit.

13. De reactie van verzoeker dat bij de werkzaamheden puin is gebruikt, stemt overeen met de mededeling van de inspecteur-generaal. De mededeling van verzoeker dat het derde wegdeel bitumen van een bedenkelijke samenstelling bevat, wordt echter niet door objectieve gegevens ondersteund. Bovendien hebben, noch de Milieudienst IJmond noch de milieupolitie hiervoor aanwijzingen of bewijzen aangetroffen.

14. Gelet op het vorenstaande heeft de regionaal inspecteur gehandeld in overeenstemming met het redelijkheidvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van VROM-Inspectie, Regio Noord West te Haarlem, is niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 24 juni 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer N. te Driehuis, met een klacht over een gedraging van VROM-Inspectie, Regio Noord West te Haarlem.

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 het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht op de klacht te reageren.

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 reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. De VROM-Inspectie gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 23 juni 2008, met bijlagen.
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 14 juli 2008.
3. Reactie van de inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie, Directie Bestuurszaken van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 24 september 2008.
4. Nadere reactie van verzoeker van 8 oktober 2008.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**

Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (vervallen per 1 juli 2008)

Artikel 9, eerste en vierde lid

"1. Een bouwstof wordt op of in de bodem slechts gebruikt, indien voor de in bijlage 2 vermelde organische stoffen en, in geval het grond betreft, tevens voor de in die bijlage vermelde anorganische stoffen de samenstelling van die bouwstof door een door Onze Ministers aangewezen instantie is bepaald.

(...)

4. Een bouwstof wordt op of in de bodem slechts gebruikt, indien voor de in bijlage 2 vermelde anorganische stoffen de immissie in de bodem als gevolg van emissie uit die bouwstof door een door Onze Ministers aangewezen instantie is bepaald."

#### Artikel 9a

"1. Tenzij het gaat om bouwstoffen waarvan op grond van kennis of organoleptische waarneming niet kan of redelijkerwijs niet zou kunnen worden aangenomen dat die bouwstoffen voldoen aan de samenstellings- en immissiewaarden, zoals aangegeven in bijlage 2, is artikel 9 niet van toepassing op:

a. het op of in de bodem gebruiken van gezaagde natuursteenproducten of metselmortel;

b. het zonder bewerking opnieuw op of in de bodem gebruiken van vormgegeven bouwstoffen van beton, keramiek, natuursteen, alsmede bakstenen;

c. het opnieuw warm in situ op of in de bodem gebruiken van asfalt in wegverhardingen, indien overeenkomstig de CROW-rapport 04-08, "Richtlijn omgaan met vrijkomend asfalt" wordt aangetoond dat het materiaal niet teerhoudend is;

d. het binnen een project op of in de bodem zonder bewerking en onder dezelfde condities opnieuw gebruiken van categorie 1-bouwstoffen, mits wordt aangetoond dat de bouwstof voldoet aan de samenstellings- en immissiewaarden, zoals aangegeven in bijlage 2 op grond van:

1°. algemene informatie of

2°. gegevens omtrent samenstelling en immissie die bij of krachtens het eerste tot en met achtste lid van artikel 9 of vooruitlopend daarop onder de vigeur van het IPO- interimbeleid "Werken met secundaire grondstoffen" zijn bepaald in het kader van het eerdere gebruiken in een werk.

2. Tot vijf jaar na het tijdstip waarop opnieuw asfalt als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c of opnieuw binnen een project een categorie 1-bouwstof niet zijnde grond als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d in een werk is aangebracht, worden op verzoek van het bevoegd gezag de gegevens als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c respectievelijk onderdeel d, onder 1° en 2° verstrekt."