



Rapport

Een onderzoek naar het (behandelen van een klacht over het) niet informeren over de vaststelling van een luchthavenbesluit

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu gegrond.

Datum: 20 februari 2017

Rapportnummer: 2017/022

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M):

- hem niet heeft geïnformeerd over de inspraakprocedure ter vaststelling van een luchthavenbesluit ten behoeve van het gebruik van de verlengde startbaan van luchthaven Maastricht;
- zijn klacht hierover buiten behandeling heeft gelaten.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Op 12 maart 2016 las verzoeker in dagblad De Limburger een artikel over het volledig benutten van de start/landingsbaan. Met het maximaal benutten van de baan kunnen de vliegtuigen langer aan een stuk doorvliegen. Dat betekent extra vluchten, werk en banen op het vliegveld, aldus het artikel. De betrokken gedeputeerde van de provincie Limburg gaf in het artikel aan dat hij hoopte dat de staatssecretaris daarom snel een gedoogbesluit zou nemen. Anders was het nog zeker een jaar wachten op de definitieve goedkeuring.

Op 12 maart 2016 maakte verzoeker in een brief de staatssecretaris attent op de uitlating van de gedeputeerde. Hij verzocht de staatssecretaris een negatief besluit te nemen op het verzoek om een gedoogbesluit en hem bericht te zenden van het besluit, aangezien hij daartegen zo nodig bezwaar en beroep wenste in te stellen na eerder in 2003/2004 vergeefs beroep te hebben ingesteld bij de Raad van State tegen de verlenging van de start/landingsbaan.

Bij brief van 5 april 2016 deelde de staatssecretaris verzoeker mee dat geen verzoek om een gedoogbesluit was ontvangen. Een besluit hierover was daarom niet aan de orde.

Uit het huis-aan-huisblad De Geulbode en dagblad De Limburger van 8 en 9 juni 2016 vernam verzoeker dat er op 13 en 16 juni 2016 informatieavonden werden gehouden over een voorgenomen luchthavenbesluit van het ministerie voor het maximaal mogen benutten van de start/landingsbaan. Rond de jaarwisseling zou het definitieve besluit worden genomen.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Bij brief van 9 juni 2016 diende verzoeker bij de staatssecretaris vervolgens een klacht in "wegens misleiding althans uiterst onzorgvuldige bejegening van mijn persoon in de kwestie van het in gebruik nemen van de maximale baanlengte op luchthaven Maastricht".

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Bij brief van 30 juni 2016 deelde de staatssecretaris verzoeker mee dat zijn klacht buiten behandeling werd gelaten. Zij schreef dat op grond van artikel 9:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een ieder het recht heeft om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. De door verzoeker aan de orde gestelde kwestie van het in gebruik nemen van de maximale baanlengte op de luchthaven Maastricht hield volgens haar geen gedraging van de staatssecretaris in jegens verzoeker persoonlijk. Ook uit de door verzoeker overgelegde stukken kon geen gedraging van de staatssecretaris jegens verzoeker worden afgeleid, waaruit misleiding of onzorgvuldige bejegening van verzoeker zou blijken. Daarnaast refereerde zij aan artikel 9:8, onder d, van de Awb, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld. Voor zover verzoeker bezwaren had tegen het voorgenomen luchthavenbesluit was er in een later stadium de mogelijkheid om deze bezwaren te uiten tijdens de terinzagelegging en eventueel beroep in te stellen. Een dag later vond de symbolische overdracht van de luchthaven plaats door de provincie aan de nieuwe exploitant.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

In zijn (aanvullend) verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 4 juli en 8 augustus 2016 schrijft verzoeker dat hij twijfelt aan de reactie van staatssecretaris dat een (gedoog)besluit niet aan de orde was. Immers uit advertenties in de plaatselijke kranten van 8 en 9 juni 2016 bleek wel degelijk dat een formeel verzoek om vergunningverlening moest zijn binnengekomen en in voorbereiding zijn genomen als voorgenomen luchthavenbesluit. Ondanks het verzoek in zijn brief aan de staatssecretaris heeft verzoeker hiervan geen enkele mededeling ontvangen, ook niet over de informatieavonden en het voorgenomen besluit. Tijdens het rondetafelgesprek Luchtvaartnota van 23 september 2015 is door luchthaven Maastricht een nota ingebracht waarin staat dat het streven was nog dat jaar het ontwerp-luchthavenbesluit gereed te hebben. Daarin zou worden uitgegaan van het volledig kunnen benutten van de al aanwezige baanlengte. In ieder geval op dat moment beschikte de staatssecretaris volgens verzoeker over de beschrijving en onderbouwing van de komende voordracht (het zogenaamde Position paper Maastricht Aachen Airport (MAA)).

Tijdens een telefoongesprek met een medewerker van de Nationale ombudsman gaf verzoeker aan dat hij vindt dat door alleen te bezien of er sprake is van een gedoogbesluit, er sprake is van een woordspel. Door alleen te schrijven dat er geen aanvraag om een gedoogbesluit was ontvangen en hem niet te informeren over de procedure ten behoeve van het luchthavenbesluit, voelt hij zich weggezet "als een kleine jongen".

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft de klacht voorgelegd aan de staatssecretaris en gevraagd wat haar visie is op de Haar is ook verzocht daarbij aan te geven waarom er geen telefonisch contact is opgenomen met verzoeker naar aanleiding van zijn twee brieven.

HOE REAGEERDE DE STAATSSECRETARIS

De staatssecretaris had geen verzoek van een gedeputeerde om een gedoogbesluit ontvangen. Het antwoord in haar brief van 5 april 2016 dat een besluit hierover dus niet aan de orde is was weliswaar kort, maar juist en volledig. Het verzoek van verzoeker van 12 maart 2016 zag niet op informatie over inspraakmogelijkheden, maar nadrukkelijk op de verkrijging van een negatief besluit over een gedoogsituatie waartegen hij juridische stappen wilde ondernemen.

Dat verzoeker niet tegelijkertijd over een inspraakprocedure is geïnformeerd, is volgens de staatssecretaris niet onzorgvuldig. Daarover was op dat moment namelijk nog niets met zekerheid bekend. De luchthaven had op dat moment nog geen aanvraag voor een voordracht voor een luchthavenbesluit ingediend of een voornemen daartoe, zodat terinzagelegging met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijze nog niet aan de orde was.

Dat de luchthaven bezig is met de voorbereidingen van de aanvraag van een luchthavenbesluit, waarbij verzocht was om de maximale baanlengte te mogen gebruiken voor zwaarder vrachtverkeer is openbare informatie waarmee verzoeker al in 2015 bekend was. Deze informatie is door de luchthaven en de provincie onder andere naar buiten gebracht via de commissie regionaal overleg luchthaven Maastricht (CROMAA), een overlegplatform over de luchthaven waaraan ook de betrokken gemeenten en hun bewonersvertegenwoordigers deelnemen. De vergaderingen daarvan zijn openbaar. Verzoeker wees zelf op een presentatie die de luchthaven had gegeven in de vergadering van de CROMAA van 22 juni 2015.

De staatssecretaris merkte op dat verzoeker juridisch ervaren en deskundig is. Hij treedt regelmatig op als gemachtigde in bezwaar- en beroepsprocedures tegen het ministerie, bijvoorbeeld in de bezwaar- en beroepsprocedure die tegen de huidige vergunning van de luchthaven is gevoerd en daarnaast bezwaar- en beroepsprocedures inzake overlast door AWACS-vliegtuigen in de Nederlandse regio rondom de NAVO-vliegbasis Geilenkirchen.

De correspondentie met de gemeente Beek, het krantenbericht over de informatie-bijeenkomst en de positionpaper doen niets af aan de juistheid van haar brief van 5 april 2016. Er was door haar geen aanvraag of voornemen van een aanvraag voor een luchthavenbesluit ontvangen, dus ook niet in behandeling genomen. Weliswaar is de staatssecretaris bekend met de door de luchthaven in voorbereiding genomen plannen inzake gebruik van de maximale baanlengte, maar van een aanvraag om een voordracht voor een luchthavenbesluit is geen sprake. De staatssecretaris beschikte noch op 5 april 2016, noch in september 2015 over een aanvraag voor een voordracht waarover zij een

besluit moest nemen. Het betreffende positionpaper is wel een bouwsteen, maar niet als aanvraag aan te merken.

Van een woordspel is volgens de staatssecretaris geen sprake. Een gedoogbesluit moet worden onderscheiden van een luchthavenbesluit. Hoe dan ook, geen van beide besluiten waren bij haar in overweging of in voorbereiding. Ook in oktober 2016 was er nog geen sprake van een aanvraag om een voordracht voor een luchthavenbesluit door de luchthaven. Deze heeft op 23 augustus 2016 wel haar voornemen daartoe kenbaar gemaakt en de milieueffectrapportage (MER) beoordelingsnotitie aangeboden. De luchthaven heeft de staatssecretaris verzocht de milieu-informatie te beoordelen en een beslissing te nemen over de te volgen procedure. Hiertoe is door de staatssecretaris advies gevraagd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze commissie heeft op 5 september 2016 haar advies uitgebracht over de milieu-informatie. Dit advies zal door de staatssecretaris worden betrokken bij de behandeling van een aanvraag. Onbekend is dus nog wanneer het ontwerp-luchthavenbesluit gereed is, maar zodra dit het geval is, wordt dit overeenkomstig artikel 8.71 van de Wet Luchtvaart in de Staatscourant bekendgemaakt en wordt een ieder de gelegenheid geboden om binnen zes weken wensen en bedenkingen in te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Daarna zal het ontwerpbesluit voor advies aan de Raad van State worden vorgelegd. In dit geval zal staatssecretaris verzoeker gelijktijdig met de bekendmaking in de Staatscourant apart schriftelijk in kennis stellen van de terinzagelegging. Vooruitlopend op de formele terinzagelegging zal bovendien een informatiepagina over het ontwerp-luchthavenbesluit op de website van het ministerie worden geopend, waarop alle voor de procedure relevante stukken zullen worden geplaatst. Van de datum van deze internetpublicatie zal verzoeker door de staatssecretaris op de hoogte worden gesteld.

De brief was niet bedoeld verzoeker onheus te bejegenen of tekort te doen. Voor zover dit desondanks zo is ervaren, betreurt de staatssecretaris dat.

Ter onderbouwing van zijn klacht waarbij hij de staatssecretaris "misleiding, althans onzorgvuldige bejegening van zijn persoon verwijt in de kwestie van het in gebruik nemen van de maximale baanlengte op luchthaven" stuurde verzoeker enkel twee krantenberichten over onder meer CROMAA-informatiebijeenkomsten en afschriften van de eerdere briefwisseling met de staatssecretaris. Noch met de krantenberichten, noch met de bijeenkomsten zelf heeft de staatssecretaris enige bemoeienis gehad. Omdat de staatssecretaris geen klachtwaardige gedraging van haar of haar medewerkers heeft kunnen vaststellen, kon zij deze klacht niet in behandeling nemen. Voor zover verzoeker zich met zijn brief richtte op een toekomstig (ontwerp)luchthavenbesluit heeft de staatssecretaris hem bericht dat tegen het (ontwerp)luchthavenbesluit op grond van artikel 8.71 Wet Luchtvaart en de Awb, bezwaren naar voren gebracht kunnen worden tijdens de terinzagelegging en eventueel beroep door een belanghebbende mogelijk is. Gelet op artikel 9:8, onder c en d, van de Awb, is het bestuursorgaan in geval van samenloop met bezwaar- of beroepsprocedures niet verplicht de klacht te behandelen. Nu er in een later stadium nog inspraak en beroep mogelijk is inzake een toekomstig (ontwerp)luchthavenbesluit was een klachtprocedure niet voor de hand liggend en heeft de staatssecretaris deze daarom niet gevolgd.

De (klacht)brieven van verzoeker van 12 maart 2016 en van 9 juni 2016 gaven de staatssecretaris geen aanleiding om hem telefonisch te benaderen met een vraag om opheldering. Zijn brieven waren helder en formeel van inhoud en toon. In de vele contacten met verzoeker in verschillende dossiers geeft hij daarnaast blijk van een zekere voorkeur voor een formele correspondentie. Dit neemt niet weg dat in de toekomst in andere dossiers of situaties, als daar aanleiding toe is vanzelfsprekend telefonisch contact met verzoeker zal worden gelegd, aldus de staatssecretaris.

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

Over de reactie van de staatssecretaris wil verzoeker kort zijn. Hij geeft aan dat buiten de aangelegenheden van de startbaan en de AWACS-vluchten hij zich de laatste vijftien jaar nauwelijks procedures tegen het ministerie kan herinneren. Verder vraagt hij zich af welk zakelijk belang is gediend met de suggestie dat hij in vele contacten in verschillende dossiers blijk zou hebben gegeven van een voorkeur voor een formele correspondentie. Hij is gewoon om inhoudelijk tot de kern van de zaak te komen en daarbij ook onaangename feiten niet uit de weg te gaan, schrijft verzoeker de Nationale ombudsman. De typering door de staatssecretaris dat hij een voorkeur heeft voor een formele correspondentie verbaast hem te meer, omdat de staatssecretaris in haar verweer zelf niet verder komt dan verregaande formalismen en woordspelletjes om aannemelijk te maken dat er nog helemaal niets inhoudelijk zou zijn beslist. Zulks, terwijl de commissaris van de Koning in de provincie Limburg al in de krant heeft gestaan voor de symbolische sleuteloverdracht aan de beoogde nieuwe eigenaar.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Dit impliceert dat, voordat een overheidsinstantie actie onderneemt naar aanleiding van een van een burger ontvangen vraag of klacht, de overheidsinstantie eerst contact met die burger opneemt zodat duidelijk is met welk doel en met welk perspectief de burger zich tot die instantie richt en vervolgens de te ondernemen actie daarop kan worden afgestemd.

Specifiek met betrekking tot klachten is in artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegd dat in de formele klachtenprocedure de indiener van een klacht in de gelegenheid moet worden gesteld zijn klacht te verduidelijken. Deze hoorplicht is een essentieel onderdeel van de klachtprocedure. Niet iedereen is even goed in slaat zijn gedachten schriftelijk te formuleren en moet daarom de gelegenheid worden geboden zijn mening mondeling naar voren te brengen. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen of naar een oplossing te zoeken. De hoorplicht draagt zo bij aan het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur, een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure.

Het horen is echter niet alleen belangrijk als onderdeel van de formele klachtenprocedure. Een klacht is een uiting van ongenoegen en van geschonden vertrouwen. Daarom vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat, na ontvangst van een klacht, eerst persoonlijk contact opgenomen wordt met de indiener daarvan. Zo kan worden achterhaald waar het de klager precies om gaat, wat zijn perspectief op het gebeuren is en wat vervolgens de meest effectieve of adequate manier van klachtbehandeling is. Dit achterwege laten vergroot de kans op een niet adequate, niet effectieve manier van klachtbehandeling, welke niet bijdraagt aan het herstel van vertrouwen. En dat is een gemiste kans.

De Nationale ombudsman merkt op dat verzoeker in zijn eerste brief aan de staatssecretaris vrij kort van stof is en dat hij in zijn klachtbrief aan haar in geheel eigen stijl zijn ongenoegen heeft geuit. Dat staat hem vrij, maar dat heeft er in beide gevallen toe geleid dat de staatssecretaris uitsluitend heeft gereageerd op wat hij haar schreef. Alleen uitgaande van de inhoud van verzoekers brieven zijn strikt genomen de reacties daarop van de staatssecretaris daarom niet onjuist. Echter, door niet bij verzoeker (telefonisch) navraag te doen miste zij het punt waar het verzoeker om ging: (een klacht over het niet-) informeren over mogelijke procedures rondom het gebruik van de verlengde startbaan.

Aldus is niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van actief luisteren naar de burger. De onderzochte gedragingen zijn dan ook niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de toezegging van de staatssecretaris dat in de toekomst, als daar aanleiding toe is, telefonisch contact met verzoeker zal worden gelegd. Verder heeft de staatssecretaris toegezegd dat:

- zij verzoeker op de hoogte zal stellen wanneer de informatiepagina over het ontwerp-luchthavenbesluit op de website van het ministerie zal worden geopend;
- zij verzoeker schriftelijk in kennis zal stellen van de terinzagelegging van het ontwerp-luchthavenbesluit.

De Nationale ombudsman gaat er daarbij vanuit dat de staatssecretaris ook de andere omwonenden tijdig informeert over de opening van de informatiepagina en over de terinzagelegging van het ontwerp-luchthavenbesluit.

CONCLUSIE

De klachten over het feit dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu:

- verzoeker niet heeft geïnformeerd over de inspraakprocedure ter vaststelling van een luchthavenbesluit;
 - zijn klacht hierover buiten behandeling heeft gelaten
- zijn gegrond, wegens schending van het vereiste van actief luisteren naar de burger.

de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen